

مجلة العلوم القانونية والسياسية

دورية نصف سنوية متخصصة محكمة دولياً

تصدرها كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الشهيد حمّـة لخضر - الوادي - الجزائر

ISSN: 2170_0435

رقم الإيداع القانوني: 2929 - 2010

في هذا العدد:

الموضوع	الأستاذ
دوافع التعديل الدستوري	أ.د/ محمد الناصر بوغزالة (جامعة عمار ثليجي، الأغواط)
الدستور والتعديلات الدستورية في ليبيا	أ.د/ البشير علي الكوت (جامعة طرابلس، ليبيا)
دراسة مقارنة حول مبادرات التعديلات الدستورية في الدساتير الجزائرية 1996-1998 - 2008-2016 وأثرها على المسار الديمقراطي والحريات	د/ محمد أمين لعجال أعجال (جامعة محمد خيضر، بسكرة)
التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات	د/ عبد الحليم مرزوقي، أ/ صالح بنشوري (جامعة محمد خيضر، بسكرة)
السلطة التنفيذية على ضوء دستور المغرب 2011	أ.د/ أحمد حضرائي (جامعة المغرب)
المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016	د/ عبد العالي حاحة، د/ أمال يعيش تمام (جامعة محمد خيضر، بسكرة)
تطور الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية في الدول المغاربية - الجزائر نموذجا - حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري 2016/02/07	د/ بوطيب بن ناصر، أ/ هدى العوادي (جامعة قاصدي مرباح، ورقلة)
الحماية الدستورية لحقوق الحصول على المعلومات في الدول المغاربية (الجزائر، المغرب وتونس)	د/ فاروق خلف (جامعة الشهيد حمّـة لخضر، الوادي)
دسترة موضوع البيئة في الجزائر	د/ حسونة عبد الغني (جامعة محمد خيضر، بسكرة) د/ عمار زعبي (جامعة الشهيد حمّـة لخضر، الوادي)
دور الغرفة الثانية في الغرفة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011	د/ سعاد عمير (جامعة العربي تبسي تبسة)
آلية حل البرلمان في الأنظمة المغاربية على ضوء الإصلاحات الدستورية	د/ حليلة بروك (جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس)
الرقابة على دستورية القوانين في ظل الدساتير المغاربية	د/ بشير محمودي، أ/ ريم سكفالي (جامعة الشهيد حمّـة لخضر، الوادي)
توسيع إخطار المجلس الدستوري ودوره في تطوير نظام الرقابة الدستورية - مقارنة تحليلية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 -	د/ يعيش تمام شوقي، أ/ رياض دنش (جامعة محمد خيضر، بسكرة)
مجلس المحاسبة كألية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر	د/ أحمد سويقات (جامعة قاصدي مرباح، ورقلة)
مقاربة نحو نشأة وتعديل الدساتير الجزائرية	د/ بوبكر خلف (جامعة الشهيد حمّـة لخضر، الوادي)
الاستفتاء الدستوري في ظل الدستور التونسي لسنة 2014	أ/ لمياء ناجي (جامعة صفاقس، تونس)
ملاحظات حول: المبادرة بالقوانين، وحل البرلمان في دستور 2016	د/ محمد بركات (جامعة محمد بوضياف، المسيلة)
الرقابة الدستورية في الدول المغاربية في ظل الإصلاحات الدستورية - الجزائر وتونس والمغرب نموذجا -	أ/ الأزهر لعبيدي (جامعة الشهيد حمّـة لخضر، الوادي) أ/ مبروكة محرز (جامعة العربي تبسي، تبسة)
ضمان حق النفاذ إلى المعلومات على ضوء الدساتير المغاربية	أ.د/ رضا هميسي (جامعة قاصدي مرباح، ورقلة)



مجلة العلوم القانونية والسياسية

دورية نصف سنوية متخصصة محكمة دولياً

تصدرها كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الشهيد حمّـة لخضر - الوادي - الجزائر

ISSN: 2170_0435

رقم الإيداع القانوني: 2929 - 2010

العدد الرابع عشر - أكتوبر 2016

المراجعة اللغوية

(اللغة العربية)

د. مسعود وقاد

د. حمزة حمادة

د. العيد حنكة

د. يوسف العايب

د. نصر الدين وهابي

د. قويدر قيطون

(اللغة الانجليزية)

أ. محمّد شوشاني عبيدي

أ. أحمد عناد

أ. نصر دحدة

(اللغة الفرنسية)

د. دلال مسغوني

أ. محمّد الهادي باسي

تنسيق

فضيلة شعبان

الرئيس الشرفي

أ.د. عمر فرحاتي

مدير جامعة الشهيد حمّـة لخضر

مدير ورئيس تحرير المجلة

د. المكي دراجي

عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية

مدير التحرير

د. عمّار زعبي

مدير النشر

أ. عبد الحميد فرج

أعضاء هيئة التحرير

أ. خالد بقاص

أ. الصّادق جراية

أ. سعديّة قني

أعضاء الهيئة العلمية الاستشارية

أ.د. عمر فرحاتي	جامعة الوادي	د. محمد خنوش	جامعة الجزائر	د. لخضر رابحي	جامعة الأغواط
أ.د. البشير علي الكوت	جامعة لبيبا	د. محمد علي الشباطات	جامعة الشرق الأوسط الأردن	د. حداد عيسى	جامعة عنابة
أ.د. عبد الحليم بن مشري	جامعة بسكرة	د. عبد المؤمن مجدوب	جامعة ورقلة	د. عمراني كربوست	جامعة بسكرة
أ.د. محمد خنوش	جامعة الجزائر	د. عادل مستاري	جامعة بسكرة	د. بوبكر خلف	جامعة الوادي
أ.د. إبراهيم رحمان	جامعة الوادي	د. إبراهيم ملاوي	جامعة أم البواقي	د. حسونة عبد الفني	جامعة بسكرة
أ.د. السعيد مقدم	جامعة الجزائر	د. محمد مجدان	جامعة الجزائر	د. عمار زعبي	جامعة الوادي
أ.د. بدر الدين شبل	جامعة الوادي	د. بيرك فارس حسين	جامعة تكريت العراق	د. عبد العالي حاحت	جامعة بسكرة
أ.د. حسين شرون	جامعة بسكرة	د. فاروق خلف	جامعة الوادي	د. فوزي نور الدين	جامعة بسكرة
أ.د. أحمد خضراني	جامعة المغرب	د. مسعود شعنان	جامعة الجزائر	د. الهادي دوش	جامعة الوادي
أ.د. غوثي مكاشة	جامعة البليدة	د. نايف أحمد ضاحي	جامعة تكريت العراق	د. فائزة جروني	جامعة الوادي
أ.د. بوبكر لشهب	جامعة الوادي	د. عبد الباسط جاسم	جامعة الأنبار العراق	د. عبد القادر حويطة	جامعة الوادي
أ.د. محمد بن محمد	جامعة ورقلة	د. يعيش تمار شوقي	جامعة بسكرة	د. نجاة بوساحة	جامعة الوادي
أ.د. محمد الداه عبد القادر	جامعة موريطانيا	د. كرام محمد الأخضر	جامعة الوادي	د. بشير محمودي	جامعة الوادي
أ.د. بوحنيتة قوي	جامعة ورقلة	د. مصطفى بلهور	جامعة ورقلة	د. بوطيب بن الناصر	جامعة ورقلة
أ.د. محمد لمين لعجال أعجال	جامعة بسكرة	د. حمدي أحمد	جامعة الجزائر	د. أمينة سلطاني	جامعة الوادي
أ.د. عبد الرزاق زوينتة	جامعة الجزائر	د. نبيل العبيدي	جامعة الأنبار العراق	د. نسيغثة فيصل	جامعة بسكرة
أ.د. عمار بوضياف	جامعة تيسة	د. خالد عقاب حسون	جامعة تكريت العراق	د. أمال يعيش تمار	جامعة بسكرة
د. قوراري مجدوب	جامعة بشار	د. عبد العزيز خنقوسي	جامعة سعيدة	د. دريس كمال فتحي	جامعة الوادي
أ.د. زيان صالح	جامعة باتنة	د. حيزوهر مرغني بدر الدين	جامعة الوادي	د. عادل عميرات	جامعة الوادي

تتعاون المجلة مع العديد من المحكمين المختصين من داخل وخارج الوطن ممن لهم درجة الأستاذية في التعليم العالي

توجه جميع المراسلات باسم السيد:

رئيس تحرير مجلة العلوم القانونية والسياسية - جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية، الشط - ص ب 789 الوادي 39000 الجزائر

هاتف / فاكس: 032.12.07.66

البريد الإلكتروني: revue-droit-politique@univ-eloued.dz

الموقع الإلكتروني: www.univ-eloued.dz

قواعد النشر في المجلة



- ألا يكون البحث منشورا أو مقدما للنشر بأي شكل من الأشكال،
- أن يكون البحث في نطاق اختصاص المجلة (العلوم القانونية والسياسية)، وأن يتسم بالجدة والإضافة،
- يشترط في البحوث ذات الصبغة النقدية التزام الموضوعية وتجنب العبارات الجارحة،
- أن يتراوح عدد صفحات البحوث من خمسة عشر صفحة إلى ثلاثين صفحة من الحجم A4،
- أن يلتزم الباحث بمعايير البحث العلمي وقواعده مع مراعاة التصحيح الدقيق للبحث،
- أن يرقن بحثه بخط "تراديسيونال أرابيك" صفحات A4، وأن يستعمل حجم الخط 16 بالنسبة للمتن، و12 بالنسبة للحاشية وفق صيغة وورد، وأن تكون الحواشي والإحالات آخر البحث وفق ترقيم تسلسلي مع ذكر البيانات الكاملة للمصادر والمراجع المعتمدة،
- يرفق البحث بملخص في حدود مائة كلمة، مع ترجمة إلى إحدى اللغتين الفرنسية أو الانجليزية،
- يرسل البحث عبر بريد المجلة الإلكتروني أو يرسل في قرص مضغوط CD مع نسختين ورقيتين عبر العنوان البريدي للمجلة،
- يرفق البحث بالسيرة الذاتية للكاتب متضمنة درجته العلمية ووظيفته وعنوانه الكامل (المهني - الشخصي) البريدي والالكتروني ورقم الهاتف،
- تعرض البحوث على لجنة فحص أولى للنظر في مدى استيفائها لشروط النشر، ثم توجه إلى التحكيم المتخصص بشكل سرّي،
- ترسل المجلة وعدا بالنشر بمجرد وصول التقارير الإيجابية، كما ترسل اعتذارا عن النشر إذا كانت التقارير غير إيجابية دون الالتزام بإعادة إرسال الأبحاث إلى أصحابها أو بيان مبررات الامتناع عن النشر،
- يعطى الباحث في حالة نشر بحثه نسختين (02) من العدد الذي نشر فيه بحثه،
- تمتلك المجلة حقوق نشر البحوث المقبولة فيها النشر، ولا يجوز نشرها لدى جهة أخرى إلا بعد الحصول على ترخيص رسمي من المجلة،
- لا يحق للباحث طلب عدم نشر بحثه بعد تحكيمه وقبوله نشره،
- ما ينشر في المجلة يعبر عن رأي كاتبه، ولا يمثل بأي حال من الأحوال رأي المجلة،
- يخضع ترتيب الموضوعات بالمجلة لاعتبارات فنية لا ترتبط برتبة الباحث ولا بمكانته العلمية.



مشروع قائم على نظام كوفيد رالي بأمانة عامة قارة ومجلس استشاري تشريعي وصولاً إلى مرحلة الميلاد القانوني للاتحاد عام 1989، لكن بأهداف وأجهزة لا تتكيف مع مقتضيات الحال، مما حال دون التوصل إلى منظومة اتحادية منسجمة، وملزمة تستجيب لطموحات وآمال قرابة 100 مليون نسمة، رغم توفر كافة مقومات الوحدة والاندماج مقارنة بتكتلات إقليمية ودولية ارتقت بمنظومتها الاتحادية إلى مصاف الدستور الاتحاد في مجالات عديدة: المواطنة وحرية تنقل الأفراد والبضائع والرأس مال والتملك.

ونحن نجتمع اليوم في هذا الفضاء الرّحب بجامعة الوادي، يحدونا أمل كبير في حضور نخبة من الأساتذة والخبراء المغاربة، وجمع كبير من الباحثين والطلبة وممثلي السلطات المحلية والأسرة الإعلامية للتداول ومعالجة إشكالية هذا الملتقى، والمقاربات العديدة ذات الصلة، وكلنا ثقة في أن تتوج أشغال ملتقانا هذا بنتائج ترقى إلى المأمول.

لقد سجّلت الدساتير المغربية الحديثة مع مطلع القرن 21 نقلة معتبرة في مجالات عديدة كان أهمها: في تعزيز مجال الحريات الفردية والجماعية والضمانات القانونية والقضائية المقررة لمواطنيها من منظور الجيل الجديد لحقوق الإنسان.

فالغاية من الدساتير على حدّ قول الأستاذ مورييس ديفارجي أستاذ القانون الدستوري بالجامعات الفرنسية، تكمن في ضمان السلم المشترك بين السلطة والحريات.

إن الدساتير في نظر المجتمعات المعاصرة ذات التقاليد الراسخة هي القوانين الأساسية التي تركز عليها الأنظمة، فهي التي تحكم العلاقات بين مختلف مؤسسات الدولة استناداً إلى مبادئ الشرعية والأحكام المتعلقة بحماية الحقوق والحريات الجماعية.

دساتير تستمد أحكامها من تقاليد وتاريخ مجتمعاتها تتطور بتطورها ونموها.

وفي هذا السياق تندرج التعديلات الدستورية المباشرة في الأقطار المغربية كنقطة تحول وتكيف لأنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وذلك من خلال:

❖ تبيين مبدأ الفصل بين السلطات كما ورد في الدساتير المغربية الثلاث،

❖ وضع هيكل أداء ودور للمؤسسات الدستورية،

❖ تعزيز آليات الحكم الرشيد، وأخلاق الحياة العامة ومحاربة الفساد،

❖ السهر على توطيد الممارسات الديمقراطية،

❖ تكريس وتقوية الحريات الفردية والجماعية في كنف إرساء دولة القانون وسموه،

❖ تكييف دور الدولة ومهامها في السياق الاجتماعي والاقتصادي،

❖ تعزيز الديمقراطية التشاركية كحق دستوري من حقوق المواطنة وممارستها على مستوى المؤسسات التمثيلية سيما بخصوص تحديد أولويات السياسات العمومية ومراكز اتخاذ القرار محليا ووطنيا.

كما عملت هذه الدساتير المغاربية على دسترة العديد من المجالس الوطنية، كالهيئة المكلفة بمراقبة الانتخابات ودعمها بالوسائل البشرية والمادية الضرورية لعملها إلى جانب هيئات أخرى مكلفة بحقوق الإنسان ومكافحة الفساد والشباب واللغة العربية والأمازيغية بالنسبة للمغرب والجزائر، والأمرسيان بالنسبة لدسترة حقوق المعارضة البرلمانية بتمكينها لأول مرة من حقوق مدسترة للاضطلاع بمهامها والدفاع عن آرائها وتمكينها من حق إخطار المجالس أو المحاكم الدستورية حسب كل بلد، والزام أعضاء الحكومة بأجال للرد عن الأسئلة الكتابية والشفوية لأعضاء البرلمان في إطار مراقبة عمل الحكومة.

❖ جعل البرلمان سيد في التشريع في مجالات عديدة وفي المبادرة بالتعديل ومراقبة عمل الحكومة وتقليص إمكانية اللجوء إلى التشريع خارجه إلا في إطار الدستور،

❖ إلزام أعضاء البرلمان بالتفرغ كلية لممارسة العهدة النيابية ومنعهم أثناءها بالترحال والتجوال السياسي.

والجدير بالذكر أن الأنظمة السياسية في أقطار الاتحاد منقسمة، فمنها من اعتمد النظام البرلماني، حالة المغرب وتونس والتوجه ذاته في ليبيا خلافا للجزائر التي اعتمدت نظاما شبه رئاسي ببرلمان بغرفتين.

ومن ثمة فإننا نجد السلطة التنفيذية تتمتع بصلاحيات واسعة ممنوحة لرئيس الحكومة تصل إلى حد إمكانية حل البرلمان وفق ميكانزمات محددة دستورا.

كما يلاحظ أيضا تراجع بعض البلدان المغاربية عن البرلمان بغرفتين كما حدث في دستور تونس لعام 2014، وموريتانيا في نفس التوجه رغم ما تعانيه من مقاومة سياسية حزبية معارضة، وخلافا لذلك عزز المؤسس الجزائري الدور التشريعي لمجلس الأمة (الغرفة الثانية).

كما نسجل أيضا تفاوت بين الدساتير المغاربية بخصوص مكونات الهوية المغاربية، فمنها من أثار التوسع بإضافة روافد جديدة كالروافد الأندلسية والعبرية للروافد الأخرى كما فعل المؤسس المغربي ومنها من أضاف لمكوناته المكون الأمازيغي إلى جانب العربي الإسلامي الإفريقي والمتوسطي

كالجزائر في حين اكتفى المؤسس التونسي بالأبعاد الثابتة في مختلف دساتيره، مع الملاحظة أن كافة الدساتير المغاربية تُجمع على اعتبار المغرب العربي جزء لا يتجزأ من الهوية الوطنية وعلى أن اللغة العربية هي اللغة الرسمية باستثناء المغرب والجزائر التي تعتبر الأمازيغية لغة رسمية كذلك، وقد أنشأت لتطويرها مجالس مدسّرة.

هي جملة من بعض المميزات التي طبعت الدساتير المغاربية الحديثة والتي لا شك أن الأساتذة الأفاضل المشاركون في هذا الملتقى سيفصلون في كثير من خصائصها.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

الوادي في: 30 أكتوبر 2016

الأستاذ الدكتور سعيد مقدم
الأمير العام لمجلس الشورى
لاتحاد المغرب العربي

قائمة المحتويات

مجلة العلوم القانونية والسياسية - العدد الرابع عشر - أكتوبر 2016



الصفحة	الموضوع:
	❖ افتتاحية العدد
12	❖ دوافع التعديل الدستوري أ.د/ سعيد مقدّم
	❖ الدستور والتعديلات الدستورية في ليبيا
28	❖ دراسة مقارنة حول مبادرات التعديلات الدستورية في الدساتير الجزائرية 1996-1998 - 2008 - 2016 وأثرها على المسار الديمقراطي والحريات د/ محمد الناصر بوغزالة (جامعة عمار ثليجي، الأغواط)
35	❖ تعديل الدستور الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات أ.د/ محمد لمين لعجال أعجال (جامعة محمد خيضر، بسكرة)
50	❖ السلطة التنفيذية على ضوء دستور المغرب 2011 د/ عبد الحليم مرزوقي (جامعة محمد خيضر، بسكرة) أ/ صالح بنشوري (جامعة محمد خيضر، بسكرة)
64	❖ المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 د/ عبد العالي حاحة (جامعة محمد خيضر، بسكرة) د/ آمال يعيش تمام (جامعة محمد خيضر، بسكرة)
75	❖ تطور الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية في الدول المغاربية - الجزائر نموذجا - د/ بوطيب بن ناصر، ب/ هبة العوادي (جامعة قاصدي مرباح، ورقلة)
85	❖ حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لـ 2016/02/07 د/ فاروق خلف (جامعة الشهيد حمّـه لخضر، الوادي)
93	❖ الحماية الدستورية لحق الحصول على المعلومات في الدول المغاربية (الجزائر، المغرب وتونس) د/ عبد القادر مهداوي (الجامعة الإفريقية أحمد دراية، أدرار)
100	❖ دسترة موضوع البيئة في الجزائر د/ حسونة عبد الغني (جامعة محمد خيضر، بسكرة) د/ عمار زعبي (جامعة الشهيد حمّـه لخضر، الوادي)
109	

د/ سعاد عمير (جامعة العربي تبسي، تبسة) 

131

❖ آلية حل البرلمان في الأنظمة المغاربية على ضوء الإصلاحات الدستورية

د/ حليلة بروك (جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس) 

149

❖ الرقابة على دستورية القوانين في ظل الدساتير المغاربية

د/ محمودي بشير، أ/ ريم سكفالي (جامعة الشهيد حمّه لخضر الوادي) 

❖ توسيع إخطار المجلس الدستوري ودوره في تطوير نظام الرقابة الدستورية - مقارنة تحليلية في ضوء التعديل الدستوري

156

الجزائري لسنة 2016 -

د/ يعيش تمام شوقي، د/ رياض دنش (جامعة محمد خيضر، بسكرة) 

165

❖ مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر

د/ أحمد سويقات (جامعة قاصدي مرباح، ورقلة) 

186

❖ مقارنة نحو نشأة وتعديل الدساتير الجزائرية

د/ بوبكر خلف (جامعة الشهيد حمّه لخضر، الوادي) 

195

❖ الاستفتاء الدستوري في ظل الدستور التونسي لسنة 2014

د/ لمياء ناجي (جامعة صفاقس، تونس) 

207

❖ ملاحظات حول: المبادرة بالقوانين، وحل البرلمان في دستور 2016

د/ محمد بركات (جامعة محمد بوضياف، المسيلة) 

216

❖ الرقابة الدستورية في الدول المغاربية في ظل الإصلاحات الدستورية - الجزائر وتونس والمغرب نموذجا -

أ/ الأزهر لعبيدي (جامعة الشهيد حمّه لخضر الوادي) 
أ/ مبروكة محرز (جامعة العربي تبسي تبسة)

240

❖ ضمان حق النفاذ إلى المعلومات على ضوء الدساتير المغاربية

أ.د/ رضا هميسي (جامعة قاصدي مرباح، ورقلة) 

- ما ينشر في هذه المجلة يعبر عن رأي كاتبه، ولا يعبر بأي شكل من الأشكال على رأي المجلة.
- يخضع ترتيب الموضوعات بالمجلة لاعتبارات فنية لا ترتبط برتبة الباحث ولا بمكانته العلمية.

Publications de l'Université d'El-Oued

REVUE EL OULOUM QANONIA OUA SIYASIYA

Périodique académique; semi annuelle, savante; internationale, émie par
la Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université d'El-Oued

N^o 14



جامعة الشهيد حمزة لخضر - الوادي
Université Echahid Hamma Lakhdar - El-Oued



ISSN: 2170-0435

رقم الإيداع القانوني: 2010 – 2929

دوافع التعديل الدستوري



الأستاذ الدكتور/ محمد الناصر بوغزالت
أستاذ بجامعة عمارثليجي الأغواط الجزائر



مقدمة

القاعدة العامة المعروفة من الناحية القانونية أن نشأة أية قاعدة قانونية مهما كانت طبيعتها إنما هي وليدة ظروف أملتها سواء كانت هذه الظروف داخلية أو دولية.

ولكن هذه القاعدة ليست دائما محترمة فتدخل أحيانا اعتبارات معينة لا علاقة لها بالظروف العادية كالاختبارات الاقتصادية والتأثيرات الاجتماعية...

وتقضي القاعدة العامة أيضا أن النصوص التي تم استحداثها تكون وليدة البيئة تستجيب فعلا لحكم الواقع، ذلك أن دوام النصوص أمر مستحيل، ذلك أن كل قاعدة وجدت لتطبق في ظل ظروف معينة، فإن تغيرت تلك الظروف وجب تغيير تلك القاعدة، وعليه فالمشرع مطالب بأن يساير التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ذلك أن الدساتير يجب أن تخضع لسنة التطور بحيث أن مهمة رجل القانون تكمن في تتبع التطورات العلمية والفكرية والتكنولوجية وتجد لها حلولاً قانونية تكون متطابقة لحكمها فتأتي التعديلات تستجيب لهذا الواقع وتسايره.

وقد تكون المسألة أكثر من ذلك حيث تستبدل الدولة نظامها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بنظام آخر وفي هذه الحالة فإن هناك تغييراً شاملاً لكل أو أغلب النصوص القانونية وفي هذا السياق فإن كثيراً من الدساتير عادة ما تحدد الأحكام الخاصة بكيفية وإجراءات تعديلها لكن مع الأسف هذه الأحكام لا تراعى في كل الأحوال السند القانوني المخول للتعديل تم أن التعديل يطرح قضية مصطلحات مثل إعادة النظر، التنقيح، المراجعة، التعديل التي تتساوى من حيث المضمون التي تباينت الدساتير في اعتمادها حتى في ظل الدولة الواحدة وانطلاقاً من هذا فإننا نسلم باعتماد مصطلح التعديل لأنه معتمد من أغلبية الدساتير وكذلك لكون المشرع الدستوري الجزائري قد اعتمده.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك دوافع لتعديل الدستور قد تكون نفسها في كل مرة تتم فيها التعديل وقد تتغير من مرحلة لأخرى تم أن هذه الدوافع متداخلة قد تصدق على أكثر من عامل انطلاقاً من هذه الرؤية ما هي الدوافع الحقيقية للتعديل الدستوري وهل تستجيب للغايات التي شرعت من أجلها؟.

والملاحظ أن بعض التعديلات التي تقدم عليها بعض الدول قد ترجع إلى اعتماد مبادئ تجاوزها الزمن، فتكون تلك التعديلات قد جعلت الدولة متخلفة عن الركب الحضاري الدولي وفي هذا المضمار ينبغي التمييز بين أحكام التعديل الدستوري المتعارف عليها وبين تعديل أحكام التعديل التي عرفتها بعض الدساتير.

وعليه فإننا ارتأينا تناول هذا العمل في المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: دوافع التعديل الاختياري.

- المبحث الثاني: دوافع التعديل المفروضة.

المبحث الأول

دوافع التعديل الاختياري

تختلف الدوافع التي يمكن أن تلجأ إليها الدول حيال عملية التعديل الدستوري، حيث أنه من اجل تحقيق هذه الغاية فإنه يجري التأكيد في النصوص الدستورية على ضرورة تنظيم السند القانوني ليكون واجب التطبيق حيال الظروف التي تحققت، ولهذا فإن التعديل عادة ما تمليه ظروف موضوعية لهذا قال أحد الفقهاء (أن الدستور الذي لا يسمح بإجراءات تعديل لأحكامه يقضي على نفسه مقداً بالسقوط عن طريق الثورة أو الانقلاب)⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الدول وازنت بين عاملين وهما الاعتراف بوجود دستور يحكم كل مرحلة من المراحل التي تمر بها الدولة وإما الاحتفاظ بدستور واحد مع إمكانية تعديله كلما دعت الظروف حيث تعتبر الولايات المتحدة نموذجاً للمثال الأول وتعتبر فرنسا مثالا للنموذج الثاني التي شهدت تقريباً في نفس الفترة 14 دستورا.

ثم أن هناك حقيقة قائمة بشكل خاص بين دساتير الدول المتقدمة ودساتير الدول النامية حيث قال البعض عنها: (أن طول أعمار دساتير الدول القوية يرجع إلى مرونتها الموضوعية بشكل واسع ذلك أن المؤسس الدستوري يحدد المسائل الأساسية بصفة عامة جدا إما تفصيلاً متروكة للمبادرات التشريعية وهذه ما جعل هذه الدساتير قابلة لمسايرة تطور الحياة العملية بشكل مستمر)⁽²⁾.

وانطلاقاً مما تقدم فإننا نعالج هذا المبحث في المطالب التالية:

المطلب الأول: مسايرة التطور.

المطلب الثاني: إكمال النقص التشريعي.

المطلب الثالث: تغيير النظام السياسي أو الحكم.

المطلب الرابع: الدوافع الشخصية.

المطلب الأول: مسايرة التطور

الجددير بالذكر أن الدساتير تنوعت أحكامها من حيث قابليتها للتعديل (بعد فترة زمنية) من عدمها (الحظر المطلق) أو بشكل نسبي فضلاً عن وجود أحكام قد تتطلب اشتراطات خاصة.

ومثالها ما أكد عليه المشرع الدستوري الجزائري عام 1976 ضمن الفصل السادس الموسوم بالوظيفة التأسيسية التي نصت المادة 193 منه على أنه (إذا تعلق مشروع قانون التعديل بالأحكام الخاصة بتعديل الدستور، فمن الضروري أن يتم الإقرار بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات المجلس الشعبي الوطني.

لا تسري هذه الأحكام على المادة 195 من الدستور التي لا تقبل أي تعديل).

وعليه فإن المشرع الدستوري ميز بين أحكام التعديل عامة التي تخضع لموافقة البرلمان في حالة اعتمادها بأغلبية ثلثي أعضاءه، بينما أحام التعديل يخضع لموافقة البرلمان بنسبة $\frac{3}{4}$ الأصوات فضلا من ذلك فإن المادتين 194، 195 قد جعلتا التفكير في مشروع تعديل الدستور مرفوض من أساسه فما بالك بالتعديل نفسه.

ويتجلى التعديل الدستوري من خلال العوامل التالية:

أ. طبيعة محتوى الدستور:

عادة ما تكون الدساتير متشعبة بأحكام معينة كانت سببا في وجودها نابعة من عوامل داخلية أو عوامل دولية التي تعبر عن هوية المجتمع وتطلعاته وآماله من الأسس الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يقوم عليها، أو قد تكون نتيجة محاكاة أقيمت عليها بعض الدول احتذاء بتجارها الرائدة التي لاقت نجاحا تجاوز إطار حدودها، وذلك دون تهيئة الظروف المناسبة لتطبيقها.

وعليه فإن مساندة التطور مسألة نسبية ذلك أن بعض الدول لديها تقاليد عريقة ولا تريد أن تتخلى عنها رغم التطورات الحاصلة في العالم، ذلك أن النظام البرلماني والأسس التي يقوم عليها جعلت المجتمع البريطاني يتمسك بها ويدافع عنها ونفس المثال يصدق تقريبا على اليابان في تمسكه بعاداته وتقاليد.

ثم أن الفكرة التي ينبغي الوقوف عندها، أنه لا يوجد نظام سياسي مثالي يمكن لكل الدول أن تصل إليه، ذلك أن الأفكار والنظريات متجددة في المجتمع الدولي والمجتمع الداخلي على حد سواء.

وهذه الأفكار تفرز واقعا ينبغي على الدساتير أن تساير وتتأثر به وهذا ما شهدته الجزائر في دستوري 1963، 1976 حيث أكدت المادة 10 من دستور عام 1976 (الاشتراكية اختيار الشعب الذي لا رجعة فيه، كما عبر عن ذلك بكامل السيادة في الميثاق الوطني وهي السبيل الوحيد الكفيل باستكمال الاستقلال الوطني).

وهكذا قد تكون بعض النصوص مثار إعجاب وتطبيق في مرحلة معينة من قبل معتمديها فإنها تهوي وتفرض ضرورة الاستغناء عنها في مرحلة أخرى.

والدساتير إذا ما أريد لها أن تدوم فلا بد أن تخضع للتعديل أو تأسيس دستور جديد.

وهذه المسألة مهمة جدا حيث أن الدستور الأمريكي بقي نافذا منذ 1787 إلى غاية الآن حيث عرف حوالي 27 تعديلا، ذلك أن واضعي الدستور اختاروا إدخال تحسينات على الدستور ليكون مثاليا الذي انطلق من محتوى لا يتجاوز 7 مواد ليصل إلى 32 مادة.

ذلك أن عملية التعديلات سمحت بإزالة الأحكام التي لا تنسجم مع حالة التطور القانوني والاقتصادي والاجتماعي. بينما اختارت دول أخرى دساتير جديدة تحكم كل مرحلة من المراحل التي تمر بها الدولة، (ولقد وضعت فرنسا منذ عام 1789 أربعة عشر دستورا طرأت على سبعة منها أثناء تطبيقها، تعديلات هامة. وأوجدت البقية سبعة أنظمة مؤقتة استمر اثنان منها أكثر من أربع سنوات، وكانت الأنظمة التي هي أكثر استقرارا بينها، الأنظمة البرلمانية أو تلك التي اتجهت نحو النظام البرلماني (كعهد الإصلاح، وعهد تموز الملكي وعهد الإمبراطورية الثانية والجمهورية الثالثة).

وبعض هذه الأنظمة المؤقتة تركت إنتاجا تشريعيا ثابتا كالتشريعات التي صدرت علم 1848 وعام 1871 وعام 1940 وعام 1944 والدساتير التي تنطوي على أكبر عدد من المبادئ والتي تعد أكثر تعقيدا من غيرها عام 1791 وعام 1793 والعام الثاني وعام 1848 كان تطبيقها أقصر من غيرها⁽³⁾.

وإقدام الدولة على اعتماد دستور جديد في كل مرحلة طريقة معينة لا تسمح بالدخول في تعديلات موضوعية فيكون الدستور في هذه الحالة معبرا ومستجيبا للأفكار جماعة معينة أو فرد معين وهو ما ينعكس على عدم الاستقرار السياسي والقانوني.

وهذا ما عبر عنه أحد الفقهاء (أن التغييرات الدائمة في الدستور تعكس الصعوبات التي يواجهها الحكام في إيجاد الحلول المقبولة لمشاكل الحكم)⁽⁴⁾.

أما الفقيه CONAC فقد لخص رأيه في المقولة التالية: (بالرغم من الاستقرار الدائم فإن التحولات والمرجعيات الدستورية تعكس رغبة البحث عن الهياكل والإجراءات الأكثر ملاءمة للحقائق الاجتماعية والثقافية لكل أمة)⁽⁵⁾.

ب. مساهمة التعديل للتطورات العلمية:

ومثاله الدستور الأمريكي الذي وجد يعيدا عن التطورات العلمية التي شهدها العالم في الوقت الحالي من حيث تطور المؤهلات ووسائل الانتقال التي كانت تأخذ وقتا طويلا لبلوغ غاياتها وهذا ما انعكس على القواعد القانونية في تولية المهام في الدولة، حيث كانت القواعد السائدة حينها بسيطة موافقة لبساطة الحياة ومقتضياتها حيث كان الدستور الأمريكي يقضي بأن الرئيس وأعضاء الكونغرس المنتخبين في شهر نوفمبر يستلموا مهامهم قبل اليوم الرابع من شهر مارس فيكون لديهم وقت كاف لمعرفة النتائج والتوجه للعاصمة واشنطن لممارسة مهامهم ونفس الوضع يصدق على الرئيس تقريبا الذي كان ينتخب من قبل الناخبين الذين ينتظرون حوالي 4 أشهر لمعرفة النتائج الخاصة بالرئيس.

أما أعضاء الكونغرس المنتخبين الجدد فإنهم يباشرون مهامهم من اليوم الرابع من شهر مارس لكن واقعا لم يكونوا يزالون اجتماعاتهم في الكونغرس حتى أول يوم اثنين من شهر ديسمبر.

وإذا لم يقم الرئيس بدعوة أعضاء الكونغرس لجلسة خاصة فإن المدة الزمنية كانت تستغرق أحيانا 13 شهرا وبذلك يبقى أعضاء الكونغرس القدامى مستمرين في عقد الجلسات في الفترة ما بين ديسمبر ومارس.

ونتيجة للانتخابات البرلمانية فإن بعض الأعضاء تجدد عضويتهم والبعض تنتهي عضويتهم الذين كانوا يمارسون المهام إلى غاية الفصل في النتائج النهائية الذين كان يطلق عليهم (البط الأخرج) أو العاجز أو المفلس⁽⁶⁾.

واستنادا إلى هذا المضمون فإن الأعضاء المنتهية ولايتهم كانوا يساهمون في إصدار التشريع ونفس المثل يصدق على بريطانيا في مجال الحصانة البرلمانية حيث كان أعضاء البرلمان يتمتعون بالحصانة في الفترة الزمنية على انعقاد البرلمان ب 40 يوما وكذلك فترة 40 يوما اللاحقة على انتهاء جلسات البرلمان.

ولكن بعد التقدم العلمي الذي حققه العالم بفضل وسائل المواصلات ووجود الطائرات والقطارات فإن قاعدة البط الأخرج ثم هجرانها هام 1933 الذي سمي التعديل بنفس الاسم الذي يقضي بأن أعضاء الكونغرس المنتخبين الجدد يباشرون مهامهم في اليوم الثالث من شهر جانفي أما الرئيس فيباشرون مهامه ابتداء من 20 جانفي⁽⁷⁾.

ج. مساهمة التعديل للأفكار الجديدة في المجتمع:

ومثلها الوضع القانوني للمرأة التي كانت حتى عام 1869 محرومة من الحقوق السياسية حيث تم تعديل الدستور الاتحادي عام 1920 لتستجيب لهذه الوضعية.

بينما تم التأكيد على هذا النص في النرويج عام 1917، والدانمارك 1940 استراليا 1914 والاتحاد السوفياتي 1918، وهولندا، وتشيكوسلوفاكيا 1920، فرنسا 1944، إيطاليا 1945، مصر 1954، سويسرا 1971، السعودية 1985، الكويت 1986⁽⁸⁾.

ولم تتقرر المساواة في الولايات المتحدة الأمريكية في مجال حق الانتخاب ما بين البيض والسود حتى عام 1964. ثم أنه في بداية الاعتراف للمرأة بالحقوق السياسية ارتبطت بسن الثلاثين سنة وعليه فإن التطورات الفكرية أدت إلى قناعة المجتمع بضرورة الإقدام على التعديلات المناسبة التي جعلت الرجل يتساوى مع المرأة في المجال السياسي إلا في بعض البلدان كالحليج العربي ونتيجة واستجابة لفكرة التطور فإنه لم تمر فترة 1996 على دول المغرب العربي وإلا وكانت اعتمدت مجموعة من المبادئ والأسس الدستورية التي عمقت بها تجربتها الدستورية والتي منها:

- تغيير مكانة المعاهدات

- تبني القوانين العضوية

- اعتماد المجالس الدستورية

- إقرار ازدواجية البرلمان

- إقرار ازدواجية القضاء....

وبذلك التحقت هذه الدول بالركب الحضاري.

المطلب الثاني: إكمال النقص التشريعي

هذه المسألة عامة نصادفها تقريبا في كل الدساتير حيث أن واضعي الدستور مهما حرصوا على أن يضمنوه ما شاءوا فإن هناك مسائل تبقى بدون تغطية إي وجود فراغ قانوني ولكن في بعض الأحيان قد يكون النص موجودا ولكن فقراته ينتابها نقص كبير أو خلل في الصياغة أو أن النص تجاوزه الزمن في بعض جزئياته فأصبح عديم الفائدة بل معيب نتيجة عدم مجارته القواعد الحديثة الواردة في دساتير الدول الأخرى، لذلك يأتي التعديل بالإضافة أو الحذف لاستكمال النص التشريعي حيث كان الدستور الأمريكي يتضمن نصا حول ما يجب عمله في حالة ما إذا لم يتم اختيار الرئيس حتى يوم التنصيب ولم يتضمن كذلك الشروط الواجب توافرها في الرئيس ونائبه والتي تخضع لنفس الشروط لذا تضمن التعديل الثاني عشر عام 1804 حلا لهذا الموضوع جاء فيه: (وإذا لم يختَر مجلس النواب الرئيس، عند ما يقع عليه حق الاختيار قبل الرابع عشر من شهر آذار (مارس) التالي فإن نائب الرئيس يتصرف حينئذ كرئيس أسوة بما يحدث عند وفاة الرئيس أو عجزه عن الاضطلاع بواجباته الدستورية.... لا يحق لأي شخص غير لائق دستوريا لمنصب الرئيس أن يكون أهلا لمنصب نائب رئيس الولايات المتحدة).

ونتيجة لهذا فإنه تم دمج الاتحاد الأمريكي ضمن دولة اتحادية واحدة وهو ما ترتب عنه نوعان من المواطنة مواطنة اتحادية ومواطنة محلية (ولائية) وهو ما أقره التعديل الرابع عشر عام 1868 الذي اعتبر كل شخص يولد في إقليم الولايات المتحدة أو سبق له أن اكتسب جنسية إحدى الولايات مواطناً اتحادياً وتمتعاً بجنسيتها مهما لونه أو أصله أو مذهبه⁽⁹⁾. ومن أجل استكمال المقصد التشريعي في دول المغرب العربي فإنها أقدمت على جملة من القواعد القانونية سواء عن طريق التعديل أو عن تأسيس دستور جديد التي منها على سبيل المثال:

- الحكم الراشد
- التنمية المستدامة
- حق الإنسان في بيئة سليمة
- اعتبار الديباجة جزءاً من الدستور
- العدالة الاجتماعية
- تعزيز الرقابة الدستورية
- الاعتراف بحقوق الطفل
- إعادة النظر في تمثيل المرأة سياسياً وفق قاعدة المناصفة
- إقرار مبدأ الفصل بين السلطات
- إقرار مبدأ التداول عن السلطة سلمياً
- تكريس الاهتمام بالشباب
- الاعتراف بمجموعة من الحقوق للمعارضة
- حياد الإدارة
- الحق في المعلومة
- الديمقراطية التشاركية
- توسيع مجال القوانين العضوية
- تعدد الهيئات الاستشارية
- المعاملة الإنسانية....

هذه الأحكام وغيرها جعلت الدساتير متقاربة ومتشابهة في التنظيم، غطت قواعد كثيرة كانت محل نقص قانوني.

المطلب الثالث: تغيير النظام السياسي أو نظام الحكم

هذه المسألة كانت مثار اختلافات دولية من حيث أبعادها، فمن الدول من غيرت من طبيعة النظام السياسي من نظام برلماني أو حكومة جمعية إلى نظام آخر مثلما هو الحال في التجربة الدستورية الفرنسية التي اعتمدت ما يسمى بالنظام شبه الرئاسي بعدما ساء النظام البرلماني لفترة طويلة ومن قبله مرت فرنسا بحكومة جمعية ولو لفترة قليلة.

غير أن القرن التاسع عشر شهدت في ظلها فرنسا نظاماً إمبراطورياً بموجب دستور 1802 حيث اعتبر فيليبون فنصلاً عاماً لممدى الحياة الذي نم عن طريق استفتاء تحققت من خلاله موافقة عريضة وتبع هذا الإجراء عام 1804 بتغيير الجمهورية إلى إمبراطورية عسكرية دكتاتورية⁽¹⁰⁾.

وخلال عام 1860 عادت الملكية البرلمانية من جديد إلى فرنسا.

وبعد عام 1875 أصبحت الملكية شاغرة وهو الشيء الذي جعلها تقرر الجمهورية من قبل أنصار الملكية فتم التقدم بمشروع تعديل دستوري كانت وراءه (لايولاي) الذي اعترف فيه بأن الجمهورية تتشكل من مجلسين ورئيس الجمهورية وصرح قائلاً (لا تتركوا في هذا المصير المجهول واشفقوا على هذا البلد التابع الحظ)⁽¹¹⁾.

غير أن هذا التعديل لقي معارضة حيث رفض بأغلبية 359 صوتاً ضد 336 صوتاً وهو ما جعل (فالون) يتقدم بمشروع تعديل دستوري هذا نصه (يجري انتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية أصوات مجلس الشيوخ والنواب المجتمعين في هيئة مؤتمر وطني).

وفي 1875/01/30 صرح فالون (أن فرنسا تود أن تعرف في ظل أي نظام يجب أن تعيش)⁽¹²⁾.

وعلى اثر ذلك تم التصويت على مشروع التعديل الدستوري بفارق صوت واحد (353 ضد 352 وعلى اثر ذلك أنشئت الجمهورية).

ثم أن الدستورين الفرنسيين لعام 1958 وتعديلاته (22 تعديل) منحت صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية في مواجهة السلطتين التشريعية والقضائية بعدما كانت متوازنة أصبحت علاقة هيمنة إلى حد كبير.

وقد شهدت الجزائر كما أشرنا تغيير النظام الاشتراكي والتحول إلى النظام الرأسمالي بموجب دستور 1989 وتعديلاته المحتشمة في بداية الأمر بعدما ساد النظام الاشتراكي من عام 1963 حتى 1989.

وخلال سنتي 1989، 1990 فإن كل دول أوروبا الشرقية غيرت أنظمتها الاشتراكية ولم تبقى الدول التي تطبق النظام الاشتراكي إلا قلة من الدول على إثر سقوط الاتحاد السوفياتي وانحلال الاتحاد الذي أفرز دولا بسيطة وأخرى مركبة.

المطلب الرابع: الدوافع الشخصية

تلعب الاعتبارات الشخصية دوراً كبيراً في التحكم في التعديلات الدستورية وترجيحها عندما يكون المركز القانوني للسلطة التنفيذية قوياً وهذا ما شهدته سوريا عام 1947 حيث كان الدستور السوري لا يعترف بانتخاب رئيس الجمهورية لأكثر من عهدين حسب المادة 68 من دستور 1930 التي نصت (ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري وبأكثرية أعضاء مجلس النواب المطلقة، ويكتفي بالأكثرية النسبية في دورة الاقتراع الثالثة، وتدوم رئاسته خمس سنوات، ولا يجوز إعادة انتخابه مرة ثانية إلا بعد مرور خمس سنوات من انقضاء رئاسته، ولا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية إلا إذا كان حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة وكان قد أتم الخامسة والثلاثين من عمره).

ولما قاربت هذه المدة على الانتهاء (عهدة الرئيس شكري القوتلي) تقدم بطلب إلى مجلس النواب بتاريخ 1947/10/10 بضرورة تعديل المادتين 68، 85 من الدستور بعدما تم الحصول على موافقة مجلس الوزراء.

وفي يوم 1947/10/11 طلب 95 نائبا من مجموع 131 نائبا المشكل منهم البرلمان باقتراح يؤيد مسعى الرئيس بإدخال تعديل على المادتين المذكورتين.

وآثر انعقاد البرلمان في جلسته الثانية بتاريخ 20 مارس 1948 وافق المجلس على الاقتراح بأغلبية 3/2 أصواته والتي أصبحت صياغتها على الشكل التالي: (ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري وبأكثرية أعضاء مجلس النواب المطلقة، ويكتفي بالأكثرية النسبية في دورة الاقتراع الثالثة، وتدوم رئاسته خمس سنوات ولا يجوز إعادة انتخابه مرة ثانية إلى بعد مرور خمس سنوات لانقضاء مدة رئاسته الثانية).

واستنادا لهذا التعديل تم انتخاب الرئيس بتاريخ 10 افريل 1948 الذي لقي انتقادات لاذعة من قبل المعارضة بالنظر للطابع الشخصي لتعديل الدستور الذي كان دافعا نحو الانقلاب الأول في تاريخ سوريا في نفس الشهر⁽¹³⁾.

ونفس الوضع يصدق تقريبا على لبنان حيث كان الدستور اللبناني لعام 1926 يقضي بانتخاب الرئيس لعهدتين حسب المادة 49 من الدستور التي تنص (ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الانعقاد التي تلي، وتدوم رئاسته ست سنوات ولا تجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات لانتهاء مدة ولايته، ولا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزا على الشروط التي تؤهله للنيابة).

غير انه بتاريخ 26 ماي 1964 طلب عدد من النواب تعديل مضمون المادة لتفسيح المجال لإعادة انتخاب الرئيس (اللواء فؤاد شهاب) الذي حظي الاقتراح بحصوله على نسبة 3/2 أصوات مجلس النواب وفق المادة 77 من الدستور. وبتاريخ 28 ماي رفع الاقتراح بتعديل الدستور إلى مجلس الوزراء.

غير أن المعارضة وقفت ضد هذا التعديل بالنظر للطابع الشخصي له وهو ما دفع بالرئيس إلى التنحي⁽¹⁴⁾. أما التجربة التونسية فإن الدستور كان يقضي في المادة 39 منه بأن الرئيس ينتخب لمدة 5 سنوات على أن يكون الانتخاب لثلاثة عهديات متتالية فقط.

غير أن الجمعية الوطنية اجتمعت في 1975/3/18 وانتخب على الرئيس بإجماع بعد تعديل المادة 39 التي جعلت الرئيس منتخبا لمدة الحياة، وعدلت هذه المادة أيضا 2002 فجعلت العهدة مفتوحة.

ويتشابه الوضع قليلا في فرنسا في ظل دستور 1958 حيث أن الرئيس ديغول استنادا للمادة 11 من الدستور عدل الدستور عن طريق استفتاء شعبي الذي أصبح في ظله الشعب ينتخب الرئيس مباشرة (تعديل 1962).

وقد انتقدت المعارضة هذا الإجراء ورأت فيه خروجا عن أحكام الدستور، مما جعل رئيس مجلس الشيوخ يخطر المجلس الدستوري في مدى صحة هذا الإجراء، إلا أن المجلس الدستوري رفض هذا الطلب وقال في رأيه (أن القانون المعتمد بموجب استفتاء شعبي ينزل منزلة التعبير المباشر عن السيادة) الأمر الذي يجعله يخرج عن مجال رقابته.

وقد قال الفقيه هوريو عن هذا الإجراء أنه خرق للدستور نتيجة لضعف المؤسسات القائمة التي تركت الرئيس يفعل ما يريد.

وقبل هذا الإجراء أكد ديغول في خطابه بتاريخ 1946/06/16 (أن السلطة التنفيذية يجب أن تنطلق من رئيس الدولة الذي هو فوق الأحزاب والمنتخب من قبل هيئة الناخبين، والتي تشمل البرلمان وغيره، هيئة مؤلفة بشكل يجعل منه

رئيس الاتحاد الفرنسي، وبذات الوقت رئيسا للجمهورية وإلى رئيس الدولة يعود أمر إصباح صفة المصلحة العامة فيما يتعلق باختيار الأشخاص بعد مراعاة الاتجاه المتجلي في البرلمان، وإليه يعود أمر تعيين الوزراء ورئيس الوزراء الذي يجب أن يوجه السياسة وعمل الحكومة⁽¹⁵⁾.

هذه النظرة تحققت فعليا بموجب دستور 1958 الذي كان مقاسا للرئيس ديغول، لأن مجيء ديغول كان مشروطا بتحقيق جملة من الشروط التي في مقدمتها أن يتم إعداد الدستور من قبل الحكومة وان يعطي صلاحيات واسعة في ظلها. وقد كانت الدوافع الشخصية أيضا معبثا لتعديل الدستور الفرنسي لعام 1852 الذي جعل من رئيس الجمهورية لويس نابليون الإمبراطور نابليون الثالث⁽¹⁶⁾.

ويندرج التعديل الدستوري الجزائري لعام 2008 ضمن هذا الإطار حيث كانت العهدة الرئاسية وتغيير مركز رئيس الحكومة هما العاملان الأساسيات لتعديل الدستور.

أما المغرب فقد أكد الحسن الثاني في خطابه أمام الجمعية الوطنية الفرنسية بتاريخ 1996/5/7 بأن التعديل الدستوري لا بد أن يكون لباسا على المقاس للحكام قائلا (الثوب يفصل ويخيط بالتناسب مع الأشكال وقياسات الذي سيرتيبه وأكثر من ذلك فإن الذي سنكسيه لن يحافظ دون أي تغيير على هامته)⁽¹⁷⁾.

المبحث الثاني

دوافع التعديل المفروضة

إذا كانت النقاط السابق الإشارة إليها تقرر في ظل الاختيار الإرادي الحر داخليا فإن العوامل التي سنتناولها يغيب فيها الاختيار باعتبار أن هناك ظروفًا تفرض نفسها على حكام الدولة بل قد تعصف بحكمهم وتأتي بحكام جدد، وهذا يتوقف على مدى شدة تلك الظروف والإفرازات التي تتركها والغايات التي تحددت في ظلها والتي تختلف من دولة لأخرى وعليه فإننا سنعالج هذه الدوافع في المطالب الآتية:

المطلب الأول: الأزمات

المطلب الثاني: الثورات والانقلابات

المطلب الثالث: الضغوط الدولية

المطلب الأول: الأزمات

كل الأنظمة السياسية مهما كانت طبيعتها يمكن أن تعرف هزات متنوعة أما سياسة أو اقتصادية أو اجتماعية، ولكن الأخطر في هذا الأزمة السياسية والاجتماعية، حيث شهدت فرنسا أزمة سياسية كبيرة نتيجة لسقوط الحكومات المتتالية في ظل دستور 1946 نتيجة للأوضاع الداخلية المهترئة للمؤسسات السياسية في علاقتها ببعضها وحرب الجزائر.

وهو ما حتم معالجة هذه الأزمة عن طريق وجود دستور جديد منح صلاحيات واسعة للرئيس ديغول داخل النظام السياسي أولهما أن يستمد شرعيته من الشعب مباشرة عن طريق التعديل الدستوري لعام 1962: (أن التعديل الدستوري الذي تم بتاريخ 6 نوفمبر دون اقتراح برلماني قد عهد أيضا إلى الشعب مباشرة بتعيين رئيس الدولة، ومع ذلك فإن الحكومة

تبقى مسؤولية أمام البرلمان إذا كانت شروط هذه المسؤولية محددة بشكل دقيق بالإضافة إلى أن إمكان حل المجلس قد يؤول إلى التخفيف من وطأة الاقتراعات البرلمانية⁽¹⁸⁾.

ومن أجل استكمال ديغول حل الأزمة القائمة وتدعيم مركزه القانوني عمد بإدخال تعديلات على صلاحيات مجلس الشيوخ لكن الشعب الفرنسي رفض مشروع التعديل الدستوري عن طريق استفتاء شعبي عام 1969 مما جعل ديغول يستقيل.

وقد علق سان جويت على الدستورين 1946، و 1958 قائلاً (أن جميع الفنون قد أنتجت الروائع، غير أن فن الحكم لم ينتج سوى صورا قبيحة، ومن هذه الصور القبيحة بأن دستوري عام 1946 و عام 1958 يعدان من أسوأ الدساتير، كما يجب أن نتأكد أنهما لن يكونا الآخرين)⁽¹⁹⁾.

ذلك أن التجربة الفرنسية كانت تقوم في الأصل على التعاون والتوازن بين المؤسسات الدستورية فأصبحت تجسد دكتاتورية دستورية والملاحظ أن إدخال التعديلات على الأحكام الدستورية ليست بالأمر السهل، خاصة إذا كانت هناك أزمة اجتماعية حادة، حيث يجري التفكير هل تنال هذه التعديلات رضا الشعب.

وفي هذا الصدد قال البعض: (ومهما كانت درجة الاتقان التي بلغها حاليا الفن الدستوري، فإنه يصادف مع ذلك حدودا لا يمكن تفاديها، ونابعة من صميم كيانها، وسواء أكانت الدساتير ممنوحة أو مقترحة أو مفروضة من قبل الملك أم ثمرة مناقشات الجمعية التأسيسية، أم أقرها الشعب، فإنها تحمل في الغالب طابع الأزمة السياسية التي انبثقت عنها، كما أن مصيرها ليس منوطا بالنظام الذي تنطوي عليه بل بعلاقتها مع قوى البلاد الحقيقية وبوسائل التعبير التي تتيحها أو تحددها لها)⁽²⁰⁾.

ثم أن التقاء أعضاء الجمعية التأسيسية لمناقشة النقاط موضوع التعديل الدستوري أو إنشاء دستور جديد التي لا تستجيب حتما لأماني وتطلعات أفراد الشعب، ثم أن النصوص المتوصل إليها تعبر في كثير من الأحيان على توافق أدى إلى إحداث تنازلات من أجل التوصل لحكم معين لمسألة ما وهو ما يجعلنا نكون أمام القاعدة العامة التي تقضي بأخف الأضرار ولكن المهم في هذا كله في أبعاد القضية الدستورية عن التنازع السياسي⁽²¹⁾.

أما في الجزائر فقد شهدت أزمته كانت دعواها مختلفة ونتائجها متباينة:

أزمة 5 أكتوبر 1988: هذه الأزمة تعتبر أزمة اجتماعية بالدرجة الأولى التي تنجم عنها غليان شعبي صادف تدني سعر البترول وارتفاع نسبة البطالة التي جاءت عقب خطاب الرئيس الشاذلي بن جديد بتاريخ 19 سبتمبر 1988 الذي صادف افتتاح مناقشة المشروع التمهيدي لدستور الاتحاد بين الجزائر وليبيا، وذلك بعد انتقاد الرئيس أداء الحزب والحكومة، وهو ما جعل الرئيس يعلن حالة الحصار استنادا للمادة 119 من الدستور التي نصت (في حالة الضرورة الملحة يقرر رئيس الجمهورية في اجتماع لهيئات الحزب العليا والحكومة، حالة الطوارئ أو الحصار ويتخذ كل الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع).

وذلك ابتداء من 6 أكتوبر التي سمحت للجيش للخروج من الشكنات والتصدي للأوضاع القائمة خاصة في العاصمة من أجل ضمان حماية المؤسسات ومع ذلك فإن هذه الأزمة سقطت في ظلها حوالي 500 قتيل التي جاءت في ظل أعقاب

نقص 8 مواد أساسية ذات الاستهلاك الواسع مما جعل الشعب يقصد ما كان يعرف بأسواق الفلاح حيث أخذ المواد الغذائية (نُهب) وحرقت بعض المواد وبعض الأسواق نتيجة التخزين وتذبذب في سوء التوزيع. حتى أن البعض رأى فيه عاملا مفتعلا.

وعلى خلاف هذه النظرة أراد البعض أن يعطي هذه الأزمة الاجتماعية مبررا سياسيا في كونها متعلقة بالديمقراطية والحقوق والحريات الأساسية، غير أن هذا الكلام لا علاقة له بالواقع حيث استغلته أطراف وروجت هذه الفكرة عن طريق التهويل الذي كان دافعا لتجاوز دستور 1976

وقد نجم عن أحداث أكتوبر 1988 تعديل دستوري بتاريخ 1988/11/3 عن طريق استفتاء شعبي الذي تمت الموافقة عليه ولم يعرض على البرلمان الذي أسس لأول مرة في الجزائر مركز أو منصب رئيس الحكومة فأصبحت بذلك السلطة التنفيذية ثنائية الجهاز.

وبموجب هذا التعديل قامت المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان وبقي الرئيس بعيدا عن ذلك حتى أمام مسؤولية الشعب لأن الأزمة جعلت الرئيس مسؤول مباشرة.

ثم أنه بعد فترة حوالي ثلاثة أشهر صدر دستور 23 فبراير 1989 الذي لم يعط الفرصة لتطبيق تعديل 1988 مما يفيدان العمل كان متسارعا يعبر عن فوضى سياسية في أولويات العمل السياسي.

ثم أن هذه الأزمة الاجتماعية ارتبطت بوضع اقتصادي ناجم عن فساد إداري وسوء تسيير وعدم صلاحية النظام الاشتراكي، وكذلك تأخر إنجاز المشاريع، وزيادة المديونية نتيجة للاستيراد الواسع لمختلف المواد لتلبية احتياجات الشعب. فضلا عن وجود عوامل مساعدة أخرى وهي قضية اللغة الأمازيغية بعد أحداث ربيع 1980 وازدياد نشاط الصحوة الإسلامية بعد قيام ملتقيات الفكر الإسلامي، وحركة التعريب في الجامعات والصراع بين المعربين والمفرنسين أعوام 69، 75، 79.....

- أزمة 11 جانفي 1992:

هذه الأزمة تعتبر أزمة سياسة بالدرجة الأولى نجمت على إثر فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ ب 188 مقعدا في البرلمان، وجبهة القوى الاشتراكية ب 25 مقعدا وحزب جبهة التحرير ب 15 مقعدا وبقيت 199 مقعدا للتنافس عليها في الدور الثاني وكانت تلك أول تجربة سياسية تعددية شهدتها الجزائر المستقلة. غير أن هناك مناورات كانت تجري في الخفاء منها ما أعلنه رئيس الحكومة حينها الذي أكد على عدم نزاهة الانتخابات.

وفي الفترة بين 4-11 جانفي 1992 كان الجيش وقيادة الحكومة يتدارسون في كيفية إيجاد حل للوضع القائم خروجاً عن الدستور للحؤول دون مواصلة المسار الانتخابي لوجود طريق مسدود وهذا ما جعل رئيس الحكومة يصرح (لقد حصل الاتفاق بسرعة حول استحالة المضي قدما بالدور الثاني من الانتخابات (مهما كان الحال) المشكل الوحيد الذي بقي هو كيفية ملء شغور منصب رئيس الجمهورية، لذلك مر وقت لتبادل الأفكار حول الصيغة القانونية المناسبة مع استعراض كل ما كان يتداول هنا وهناك على أعلى مستوى في البداية فكرة لإنشاء مجلس أعلى للدولة، التي لم تكن من عندي،

خشيت من أن تجعل هذه الهيئة في عيون الرأي العام كمجرد واجهة تخفي انقلابا، وهذا عكس ما كنا نتمناه تماما من أية صيغة يقع الاتفاق عليها في آخر الأمر⁽²²⁾.

وقد نجم هذا التصريح استقالة (إقالتة) الرئيس يوم 11 جانفي 1992 وقبل المجلس الدستوري لها، وهو ما عمق الأزمة لأن الاستقالة تتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، وهو ما دعا الجيش للتدخل لحماية أمن البلاد، مما جعل المجلس الأعلى للأمن يصدر بيانا يوم 12 جانفي 1992 (في ظل غياب من يستدعيه (رئيسه) وعضويه رئيس المجلس الشعبي الوطني) جاء فيه: (1- يلاحظ استحالة مواصلة المسار الانتخابي حتى تتوفر الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات كما تنص عليه الفقرة الأخيرة من تصريح المجلس الدستوري.

2- يقرر أنه يتكفل مؤقتا بكل قضية من شأنها المساس بالنظام العام وأمن الدولة.

3- يعلن أنه في دورة مفتوحة وانه سيجمع دون توقف لأداء التزاماته حتى تتوصل الهيئات الدستورية التي يتم إشعارها إلى إيجاد حل لشغور منصب رئاسة الجمهورية⁽²³⁾.

وهكذا تحولت الهيئة الاستشارية إلى هيئة ذات نفوذ كبير نتيجة للازمة.

وعليه فإن الأزميتين اللتان عرفتهما الجزائر الأولى أدت لتعديل دستوري ثم دستور جديد أما الأزمة الثانية فقد أوقفت العمل بالدستور لتدخل البلاد في حالة واقعية.

المطلب الثاني: الثورات والانقلابات

القاعدة العامة أن الثورة والانقلاب يحدثان أثرهما على الدساتير القائمة سواء بالتعديل أو الإنهاء اللذان يتوقفان على نية الثوار والانقلابيين.

وفي بداية الأمر لا بد من إبداء ملاحظة هامة وهي أن الانقلاب ظاهرة غير شرعية وفق ما تقضي به القوانين الداخلية التي في مقدمتها الدستور وكذلك المعاهدات الدولية واغلب المواثيق الدولية تعتبر أن الانقلاب مناف للقواعد الديمقراطية التي تقضي بالتداول السلمي على السلطة.

وإذا كان الوضع كذلك فإن الفقه والواقع رتبا آثار قانونية شرعية لأعمال الانقلابيين وهي الاعتراف بتعديل الدستور أو تجميده أو إنهاء العمل به وهذا متناقض مع التأكيدات النظرية السالفة.

وتجدر الإشارة إلى أن الآثار المترتبة على الانقلاب أو الثورة محل تباين في تجارب الدول حيث أن الثورة الفرنسية اقتصر أثرها الأول على استبدال الملكية بالنظام الجمهوري في بداية الأمر، بينما عرفت ثورة 1954 تغييرا شاملا للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وقد شبه البعض وضعية الدستور أثناء الانقلاب أو الثورة بالغشاء المطاطي: (فالدستور في التطبيق كغشاء مطاطي تضغط على جوانبه تيارات مختلفة الاتجاه، فتعقره تارة وتحد به تارة أخرى حسب القوى التي تحملها هذه التيارات، أما متى ينهار الدستور فذلك عندما يستنفد هذا المطاط خاصية المرونة فيه فيتمزق لتصبح التيارات المنتصرة أن تتخذ شكلا آخر⁽²⁴⁾.

وعليه فإن الدستور بقاءه أو إلغاؤه يتوقف على النصوص التي تتعارض مع توجهات رجال الثورة والانقلاب حيث أن هناك نصوصا تسقط سريعا وأخرى يمكن أن يستمر العمل بها. ويستوي في ذلك أن تكون هذه النصوص خاصة بالحظر من عدمه استنادا لنظرية سحب الصفة الدستورية.

هذه النظرة تصدق على الثورات العربية التي وصفت بالربيع العربي التي نجم عنها وجود دستور جديد في كل من مصر 2014، 2012، المغرب 2011، تونس 2014، بينما شهدت الجزائر تعديلا دستوريا 2016.

ونتيجة للضغط الشعبي في كل من مصر وتونس أصبح مركز رئيس الجمهورية شاغرا الذي ترتب عليه إعلان حالة الطوارئ نتيجة عجز رئيسا الجمهورية عن قيامهما بمهامهما وهو ما تطلب إيجاد وضع انتقالي وجمعية تأسيسية أصلية لإعداد الدستور.

وبذلك اختلفت مصر وتونس في التصدي للثورة حيث شهدت مصر انقلابا عسكريا أطاح بالرئيس المنتخب وفرض دستورا جديدا بينما عاجلت تونس الوضع مدنيا حيث أن المجلس التأسيسي اسندت له عدة مهام لتسيير الحالة الانتقالية وذلك بعد إعلان رئيس الدولة المؤقت (فؤاد لميزع) (الرئيس بالنيابة) بتاريخ 2013/3/3 تجميد العمل بالدستور وحل البرلمان بمجلسيه وانتخاب مجلس تأسيسي تتمثل مهامه الأساسية في :

1- إعداد دستور جديد

2- ممارسة التشريع

3- انتخاب رئيس المجلس الوطني التأسيسي

4- الرقابة على الحكومة

5- التحكيم

6- المصادقة على تعيين محافظ البنك المركزي.

أما في مصر فإن المجلس الأعلى للقوات المسلحة تولى تسيير وضعية البلاد في الفترة الانتقالية بإصدار مراسيم تكفل ذلك، وتكليف أحمد محمد شفيق برئاسة الحكومة إلى غاية تشكيل حكومة جديدة وإجراء انتخابات تشريعية للبرلمان بغرفتيه وإجراء انتخابات رئاسية وتنفيذ الدولة للمعاهدات التي التزمت بها وحل البرلمان.

وتأسيس لجنة لتعديل الدستور عن طريق استفتاء شعبي، خاصة أحكام انتخاب رئيس الجمهورية والإشراف القضائي على الانتخابات والاطعون المترتبة عليها. وفعلا قامت لجنة التعديل لدستوري باقتراح تعديل 11 مادة (75، 76، 77، 88، 93، 138، 151، 148، 179، 189).

المطلب الثالث: الضغوط الدولية

تقوم الدول الكبرى بشكل مباشر أو غير مباشر عن طريق المنظمات الحكومية أو غير الحكومية بممارسة ضغوط مستمرة على الدول النامية خاصة، حتى تتخلى عن بعض القواعد القانونية أو بعض الممارسات وتبني قواعد جديدة تضمنها دساتيرها بمناسبة إعداد دستور جديد أو بمناسبة تعديل دستوري.

واستجابة لهذه الرؤية فإن دول المغرب قامت بإدخال مجموعة من القواعد على دساتيرها كتلك المتعلقة بحقوق الإنسان بالدرجة الأولى حيث بعد انضمام دول المغرب العربي إلى اغلب المواثيق الدولية لحقوق الإنسان فإنها مجبرة بإدخال التعديلات المناسبة على مختلف تشريعاتها الداخلية حتى تنسجم مع التزاماتها الدولية، ولعل هذا هو السبب الذي من أجله وجدنا سنة 1996 عرفت دول المغرب العربي أحكاما تكاد واحدة في نفس الفترة عن طريق تعديل دستوري أو عن طريق دستور جديد، منها القواعد التي سبقت الإشارة إليها:

- إحداث الغرفة الثانية للبرلمان
- ازدواجية السلطة التنفيذية
- ازدواجية القضاء
- القوانين العضوية
- المجالس الدستورية
- أما القواعد التي ظهرت في هذه المرحلة الجديدة يمكن أن نذكر منها:
- التنمية المستدامة
- الاعتراف بحقوق الطفل
- إقرار المناصفة بين الرجل والمرأة
- إقرار الحق في الحصول على المعلومة
- الحكم الراشد
- الأحكام غير الخاضعة للتعديل
- التوسع في إحداث الهيئات الاستشارية
- العدالة الاجتماعية
- المعاملة الإنسانية
- الديمقراطية التشاركية
- حياد الإدارة
- الاعتراف بالمعارضة
- الديباجة جزء من الدستور
- الفصل بين السلطات
- التداول عن السلطة سلميا.

وتبدى هذه الضغوط بشكل مباشر عن طريق التصريحات الانفرادية واللقاءات الثنائية أو الجماعية أو عن طريق تقارير المنظمات الحكومية أو غير الحكومية أو عن طريق شكاوى الأفراد والجمعيات أو عن طريق رقابة هذه المنظمات لأعمال وممارسات الدول في إطار موضوع أو مواضيع معينة.

خاتمة:

- التعديل في أحيان كثيرة لا يخضع لظروف موضوعية حيث يتم اللجوء إليه دون مبررات مقنعة وبذلك يأتي التعديل الدستوري الذي قد يلاقي انتقادات شديدة من الرأي العام.
- كثيرا ما تكون التعديلات الدستورية غطاء لإخفاء أوضاع معينة يتم التستر عنها لاعتبارات مختلفة فتكون الواجهة غير عاكسة للباطن.
- قد يكون التعديل هدفا لكسب الرأي العام وتحديث الأوضاع الداخلية بالاستجابة الجزئية لبعض المطالب، وبذلك يكون التعديل نوعا من التلهية الشعبية مما يضيف على التعديلات شكلية وظهرية بغية امتصاص الغضب أحيانا أو لإشغال الرأي العام بشيء جديد يثير نقاشا وجدلا في وقت ما.
- أحيانا تقدم الدولة على التعديل الدستوري في ظروف صعبة التي لم تدرك فيها القواعد الواجبة التعديل من غيرها كأن تكون هناك أزمة، فتكون هناك نوعا من الفوضى وعدم الفهم الصحيح للمعالجة، فتضيع أو تغيب الأولويات التي يجب تقديرها في ظل واقع دولي أو داخلي أو الاثنين معا، مما يؤدي إلى عدم التحكم فيما هو مطلوب فتكون التعديلات مضطربة تعكس رأي السلطة المختل الذي يبدو واضحا على الوثيقة الدستورية.

التهميش:

- (1) أحمد العزي النقشبندي، تعديل الدستور دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 27.
- (2) P.F. GONIDEC, Les systèmes politiques africains, 2^o partie, L GDJ, 1974, P 78.
- (3) جاك دونديو دوفابر، الدولة ترجمة سمحي فوق العادة، مكتبة الفكر لجامعي، منشورات عويدات، لبنان، 1970، ص 24-25.
- (4) P.F. GONIDEC, Op.cit, P 78.
- (5) G. CONAC, Les constitutions d'états d'Afrique et leurs effectivité ed. economica, Paris, 1980, P 386.
- (6) أحمد العزي النقشبندي، المرجع السابق، ص 28.
- (7) أحمد العزي النقشبندي، المرجع السابق، ص 29.
- (8) بوغزالت محمد الناصر، الأحكام العامة في القانون الدستوري والنظم السياسي، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الأولى ليسانس حقوق، بن عكنون، 2011-2012، الجزء الثالث، ص 17.
- (9) أحمد العزي النقشبندي، المرجع السابق، ص 31.
- (10) أحمد العزي النقشبندي، المرجع السابق، ص 35.
- (11) المرجع نفسه، ص 34.
- (12) المرجع نفسه، ص 35.
- (13) أحمد العزي النقشبندي، المرجع السابق، ص 36.
- (14) المرجع نفسه، ص 39.
- (15) اندريه هورويو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، الأهلية للنشر والتوزيع، لبنان، 1974، ص 307.
- (16) أحمد العزي النقشبندي، المرجع السابق، ص 39.
- (17) بوغزالت محمد ناصر، المرجع السابق، ص 52.
- (18) جاك درنديود وفابر، المرجع السابق، ص 30.
- (19) جاك درنديود وفابر، المرجع السابق، ص 34.

(20) المرجع نفسه، ص 21-22.

(21) المرجع نفسه، ص 22.

(22) عيسى طيبي، علاقة التعديل والتبديل الدستوريين في الجزائر بالأزمات في ظل مرحلة التعددية الحزبية، ملتقى الاغواط حول التعديلات الدستورية في البلدان

العربية، 5، 6، 7 ماي 2008، كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، جامعة تليجي عمار، ص 134.

(23) المرجع نفسه، ص 135.

(24) بيخال محمد مصطفى، دراسة حول فكرة القانون في الدستور، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص 214.

الدستور والتعديلات الدستورية في ليبيا



الأستاذ الدكتور/ البشير علي الكوت

أستاذ العلوم السياسية

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة طرابلس ليبيا



مقدمة

تعد التعديلات الدستورية مؤشراً على إحداث بعض التغييرات الايجابية أو السلبية في الحكم، من هنا تأتي أهمية التعرف على هذه التعديلات ودراستها، ودون الخوض في المطلق أو النظري الذي قد يتم تناوله في أوراق أخرى من هذا الملتقى الدولي سيتم التركيز في هذه الورقة البحثية على التعديلات الدستورية في ليبيا، وذلك باعتبارها إحدى الدول المغاربية التي تتميز بخصوصية وضعها، فهي أول الدول المستقلة مغاربية، ولذا كان دستور المملكة الليبية الصادر في 7 أكتوبر 1951 هو أول دستور لدولة مغاربية مستقلة.

إن تناول التطورات الدستورية والتعديلات التي جرت في ليبيا يقتضي البدء منذ صدور دستور عام 1951 وما طرأ عليه من تعديلات دستورية، وكذلك التعرف على التطورات الدستورية اللاحقة خلال فترة الحكم العسكري وما تلاها من تطورات، من ناحية أخرى لا بد من البحث في أسباب ودوافع التعديلات الدستورية وقيمتها على الصعيد العملي وهو ما يشكل هدف هذا البحث. من هنا تطرح الورقة جملة من التساؤلات حول، دوافع التعديلات الدستورية في ليبيا والهدف منها، وما أحدثته من تغييرات على الصعيد الدستوري.

وسوف يتم تناول موضوع البحث وفق العناصر التالية:

المطلب الأول: مدخل عام.

المطلب الثاني: دستور 1951 وتعديلاته.

المطلب الثالث: الوضع الدستوري والتعديلات الدستورية في مرحلة الحكم العسكري.

المطلب الرابع: الوضع الدستوري المعاصر في ليبيا والتعديلات الدستورية.

المطلب الأول

مدخل عام

إن الدساتير عادة ما تبين آليات تعديلها لعلم واضعيها أنها لن تكون مناسبة لكل زمان، ويُعرف البعض التعديل الدستوري باختصار بأنه: تغيير في الكلمات أو المعنى لقانون أو وثيقة كالدستور (www.merriam-webster.com).⁽¹⁾ ، من ناحية أخرى فإن تعديل الدساتير يعد أمراً بديهياً، ويبدو التعديل الدستوري أمراً أكثر احتمالاً في الدساتير التي تغرق في التفاصيل عنها في الدساتير العامة القصيرة مثل الدستور الأمريكي، ولهذا حظي الدستور الأمريكي بالبقاء مع تعديلات

محدودة (33 تعديل) على مدى أكثر من قرنين وربع، فقد نص الدستور الأمريكي على آلية واضحة ومحكمة في تعديل الدستور والذي يمكن أن يتم بطريقتين، الطريقة الأولى تتضمن موافقة ثلثي الأعضاء في الكونجرس بمجلسيه، والطريقة الثانية من خلال ثلثي الولايات المكونة للاتحاد أي 34 ولاية (المادة الخامسة من الدستور الأمريكي)⁽²⁾. إن البحث في البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية إلى جانب البحث في النص القانوني للتعديل عادة ما يتيح لنا التعرف على الأسباب الحقيقية للتعديل الدستوري، إذ لا يكفي الوقوف عند النصوص دون البحث في الأسباب والنوايا والأهداف خاصة مصالح ونوايا من يضعون هذه التعديلات، إذ قد يتساءل البعض لماذا تعدل الدساتير؟ ومن يقوم بتعديل الدساتير؟ ولمصلحة من تعدل هذه الدساتير؟.

وقد لا يجادل في الحقيقة المتعلقة بجواز تعديل الدساتير من آن لآخر لأنها من صنع البشر في ظروف بيئية معينة ولكننا قد نشكك في النوايا أو الحاجة لتعديل الدستور، كما أن الدساتير توضح في الغالب من يقوم بالتعديل وكيفية التعديل، لكننا لا نستطيع الجزم بأن ذلك يتم بنية المصلحة العليا للدولة، ولا الجزم بأنه لمصلحة عموم الشعب، ورغم أهمية التعديلات الدستورية في الكثير من الأحيان إلا أن مرونة التعديل قد تجعل من الدستور وثيقة هشة يتلاعب بها اللاعبون في المسرح السياسي، وهذا ما يجعل الكثير من الدول تلجأ إلى وضع إجراءات طويلة ومعقدة لإجراء التعديلات الدستورية وينتج عنه ما يعرف بالدساتير الجامدة.

بالعودة إلى الحالة الليبية يمكن القول أن ليبيا استقلت مبكراً عام 1951 إلا أنها تأسست وفق دستور حديث استطاع جمع شتات الأمة الليبية والخروج بها من محتتها التي مرت بها خلال الحرب العالمية الثانية وقبلها وبعدها، إن أول وآخر دستور وضع للدولة في ليبيا هو دستور الاستقلال الذي صدر في 7 أكتوبر 1951، أي أن ليبيا ومنذ استقلالها الذي مضى عليه نحو 66 عاماً لم تعرف إلا دستوراً واحداً لم يتم العمل به إلا لمدة 19 عاماً فقط، وقد أسس هذا الدستور لولادة الدولة الليبية الحديثة تحت اسم المملكة الليبية برعاية الملك إدريس السنوسي، وقد استمر العمل بهذا الدستور حتى 31 أغسطس عام 1969، إذ شهدت ليبيا انقلاباً عسكرياً في اليوم التالي ضمن حمى الانقلابات العسكرية التي شهدتها بعض الدول العربية في تلك الفترة، وقد قاد الانقلاب مجموعة من صغار الضباط الذين كانت أعمارهم تحت سن الثلاثين يقودهم الملازم أول معمر القذافي، وكانت أولى خطوات الانقلابيين إلغاء دستور الدولة الصادر عام 1951 وما نتج عن ذلك من إلغاء نظام الحكم القائم، ومنذ ذلك العام لم تعرف ليبيا أي دستور آخر حتى يومنا هذا.

بعد انقلاب سبتمبر 1969 تم إصدار ما عُرف بالإعلان الدستوري في نفس العام والذي يضم 38 مادة، وأعطى هذا الإعلان كافة السلطات التشريعية والتنفيذية لمجلس قيادة الثورة المشكل من مجموعة من قادة الانقلاب، وحصن الإعلان أحكام المجلس من النقض أمام القضاء، وظل هذا الإعلان سارياً حتى عام 1977 تاريخ إصدار إعلان جديد باسم إعلان قيام سلطة الشعب، وهو إعلان مقتضب يقع في أقل من صفحة ولا يحتوي على مواد ولم ينص على إلغاء الإعلان الدستوري الصادر عام 1969، غير أن محتوى إعلان سلطة الشعب يقتضي ضمناً تعطيل الإعلان الدستوري لأنه يطرح آلية جديدة لشكل نظام الحكم تخالف ما ورد بالإعلان الدستوري، من ناحية أخرى بانتهك الهوة في الممارسة بين ما ورد في

إعلان سلطة الشعب الذي ينص على ممارسة السلطة من قبل المؤتمرات الشعبية وبين ما يتم ممارسته على أرض الواقع حيث نظام فردي تسلطي شمولي.

بعد أحداث عام 2011 وما شاهده من تغييرات أبرزها سقوط نظام القذافي صدر الإعلان الدستوري المؤقت في 3 أغسطس من نفس العام، وهو الإعلان المعمول به منذ ذلك التاريخ إلى اليوم، وقد جاء هذا الإعلان في 38 مادة أيضاً كإعلان 1969، ورغم أنه وضع خارطة طريق نحو إقرار دستور جديد إلا أنه تميز بالاستعجال وعدم الدقة، ومازالت ليبيا حتى الآن (2016) تعيش في فوضى دستورية.

المطلب الثاني

دستور 1951 وتعديلاته

أولاً - نبذة حول دستور 1951:

صدر أول دستور لليبيا الحديثة في 7 أكتوبر 1951 حين كانت ليبيا ما تزال تحت الإدارة البريطانية في الشمال والفرنسية في الجنوب، إذ تم إعلان الاستقلال لاحقاً في 24 ديسمبر 1951 بعد اعتماد الدستور وبناء المؤسسات الأمنية وخاصة الجيش والشرطة، ووضع الدستور تحت إشراف مبعوث الأمم المتحدة لليبيا أديان بلت من قبل لجنة تضم 60 عضواً يمثلون أقاليم ليبيا الثلاثة (طرابلس وبرقة وفزان) بالتساوي، وقد تم اختيار أعضائها بالتوافق، كما استعانت اللجنة بخبراء دوليين في مجال القانون الدستوري، وكانت المخرجات الدستورية لعمل هذه اللجنة عبارة عن دستور عصري ملكية دستورية ذات نظام فيدرالي مكون من الأقاليم الثلاث⁽³⁾، وتضمن الدستور 213 مادة توزعت على 12 فصلاً، وكأي دستور معاصر فقد أكد على الحقوق والحريات وهو ما جاء في الفصل الثاني (المواد من 8 إلى 35 من الدستور)، وبالرغم من أن الدستور قد أعطى صلاحيات واسعة للملك باعتباره المتولي للسلطة التنفيذية والمتولي للسلطة التشريعية مع مجلس الأمة (المادتين 41 و42 من الدستور) وباعتباره "مصون وغير مسئول" (المادة 59 من الدستور)⁽⁴⁾ إلا أن الممارسة العملية لسلطات الملك لم تنم عن أي تجاوز دستوري أو إفراط أو أخطاء طيلة توليه العرش حتى تاريخ 31 أغسطس 1969.

ثانياً - التعديل الدستوري لسنة 1963:

في عام 1963 جرى أهم تعديل دستوري من خلال القانون رقم 1 لسنة 1963 الذي أصدره مجلس الأمة بغرفتيه وصدق عليه الملك إدريس، وبموجب هذا القانون ألغيت الفصل الثالث من الدستور والخاص بالنظام الفيدرالي (المواد من 36 إلى 39 والمادة 95 والمواد من 150 إلى 158 والمواد من 173 إلى 175 والمواد من 177 إلى 185 والمادة 199 والمادة 203 والمواد من 205 إلى 213)، وأبرز ما جاء في هذا التعديل هو إلغاء النظام الفيدرالي في ليبيا والذي كان يعتمد تقسيم الدولة إلى ثلاث ولايات (طرابلس وبرقة وفزان)، ووفقاً للتعديل المشار إليه تغير أسم الدولة من المملكة الليبية إلى المملكة الليبية المتحدة، كما تم تقسيم الدولة إدارياً إلى 10 محافظات⁽⁵⁾.

وقد كان التعديل المشار إليه هاماً وعميقاً لعدة اعتبارات، فهذا التعديل ألغى النظام الفيدرالي المكون من ثلاث ولايات، وربما جاء إلغاء نظام الولايات واستبداله بحكومة مركزية ونظام إداري يقسم البلاد لمحافظات من أجل وضع سياسات وخطط مركزية تعمل على تنمية البلاد وتجاوز البيروقراطية التي تمثلها سلطات الولايات، فقد كان هناك ثلاث

حكومات وحكومة مركزية ومجالس تشريعية مركزية ومحلية وجميعها تتمتع بسلطات دستورية، وتشكل عائق أمام التخطيط المركزي، وهنا نؤكد أن التعديل قد جاء في مرحلة تم فيها تجاوز التباعد الجغرافي بين الولايات الثلاث، إذ أصبح من الممكن إدارة البلاد بشكل مركزي لإدارة الثروة الواعدة التي ظهرت في البلاد لصالح التنمية وكذلك سهولة التواصل بينها.

المطلب الثالث

الوضع الدستوري والتعديلات الدستورية في مرحلة الحكم العسكري

في أول سبتمبر 1969 قام مجموعة من صغار الضباط في الجيش الليبي - الذين لا تتجاوز أعمارهم السبعة والعشرين سنة - بقيادة انقلاب عسكري أطاحوا فيه بالنظام الملكي الدستوري، ومنذ الإعلان عن الانقلاب تم الإعلان أيضاً عن إلغاء الدستور وبالتالي إلغاء النظام الملكي، وطيلة 42 عاماً من الحكم العسكري لم تعرف ليبيا أي دستور جديد بعد إلغاء دستور عام 1951، وفيما يأتي نستعرض بإيجاز الوضع الدستوري في ليبيا خلال فترة الحكم العسكري:

أولاً - الإعلان الدستوري لسنة 1969:

عقب انقلاب سبتمبر 1969 بأكثر من ثلاثة أشهر وبالتحديد في 11 ديسمبر أصدر قادة الانقلاب ما أطلقوا عليه الإعلان الدستوري، وقد احتوى على 38 مادة وزعت على دياحة وثلاثة أبواب رئيسية تتعلق بالحقوق والحريات ونظام الحكم وغيرها، وقد أعطى الإعلان لمجلس قيادة الثورة - المكون من قادة الانقلاب وعددهم 12 ضابطاً من صغار الضباط - كافة الصلاحيات التشريعية والتنفيذية، كما حصن أحكامه من النقض حتى أمام السلطة القضائية، وقد تمت الإشارة في الإعلان إلى اعتباره إعلاناً مؤقتاً للهدف منه هو أن "يكون أساساً لنظام الحكم في مرحلة استكمال الثورة الوطنية الديمقراطية، وحتى يتم إعداد دستور دائم يعبر عن الانجازات التي تحققتها الثورة ويحدد معالم الطريق أمامها"⁽⁶⁾، ورغم إشارة الإعلان صراحة إلى إصدار دستور جديد إلا أن البلاد لم تعرف دستوراً جديداً لأكثر من أربعة عقود من الحكم العسكري، بل إن الإعلان الدستوري نفسه قد اختفى خلال سبع سنوات دون الإشارة إلى إلغائه أو وقف العمل به إذ صدر إعلان آخر مقتضب من بضعة سطور حل محله، وهو إعلان قيام سلطة الشعب، ولا يمكن اعتبار الإعلان الجديد بديل للإعلان السابق ولا تعديل له ولا امتداد له لأنه ما من نص صريح يشير إلى ذلك صراحة، غير أن ما جاء به الإعلان المقتضب المسمى بإعلان قيام سلطة الشعب يتعارض والإعلان الدستوري وهو ما يعني إلغاء الأخير ضمناً.

ثانياً - إعلان قيام سلطة الشعب 1977:

في 2 مارس 1977 فاجأ رئيس مجلس قيادة الثورة العقيد معمر القذافي مؤتمر الشعب العام (البرلمان) بتصور جديد لشكل الحكم في ليبيا، ولم يكن هذا التصور تعديلاً دستورياً للإعلان الدستوري المعمول به آنذاك، بل هو إعلان جديد مقتضب تحت عنوان "إعلان قيام سلطة الشعب"، ويعكس هذا الإعلان مدى هشاشة الإعلانات الدستورية وإمكانية التلاعب بها وإلغائها بجرة قلم خاصة في دولة مثل ليبيا وفي ظل الحكم العسكري. نص الإعلان على النقاط الأربع التالية⁽⁷⁾:

أولاً: يكون الاسم الرسمي لليبيا (الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية).

ثانياً: القرآن الكريم هو شريعة المجتمع في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية.

ثالثا: السلطة الشعبية المباشرة هي أساس النظام السياسي في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية، فالسلطة للشعب ولا سلطة لسواه، ويمارس الشعب سلطته عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات والروابط المهنية ومؤتمر الشعب العام، ويحدد القانون نظام عملها.

رابعاً: الدفاع عن الوطن مسؤولية كل مواطن ومواطنة، وعن طريق التدريب العسكري العام يتم تدريب الشعب وتسليحه، وينظم القانون طريقة إعداد الإطارات الحربية والتدريب العسكري العام.

إن إعلان قيام سلطة الشعب لا يعدو أن يكون مجرد إعلان بإنهاء الديمقراطية والمشاركة السياسية ونهاية دولة القانون والمؤسسات بعد ثمان سنوات من عمر الانقلاب العسكري، فلا تتوفر في هذا الإعلان المقتضب أبسط الضروريات في الدساتير أو الإعلانات الدستورية، كما برهنت الممارسة العملية بعد أكثر من ثلاث عقود على أن ما ورد في هذا الإعلان عبارة عن كلام منمق لا علاقة له بالواقع، ولا يمكن تسيير وإدارة الدولة من خلاله، فقد كشفت التطورات السياسية اللاحقة في ليبيا عن بروز شكل من الحكم الفردي المطلق من خلال القرار فقد أصدر ما كان يسمى بمؤتمر الشعب العام (البرلمان) في ليبيا ما أطلق عليه "وثيقة الشرعية الثورية" في دورته بتاريخ 2 - 9 مارس 1990 والتي تقضي باعتبار كل توجيهات وترشيد قائد الثورة تعليمات واجبة التنفيذ! رغم أن قائد الثورة لا يتمتع بأية صفة عدا عن كونه القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو منصب منحه لنفسه. وفي ظل هذا الوضع كيف تكون التعديلات الدستورية حيث لا يوجد دستور أصلاً!

المطلب الرابع

الوضع الدستوري المعاصر في ليبيا والتعديلات الدستورية

رغم مضي خمس سنوات على الإطاحة بنظام القذافي إلا أنه لم يتم إجازة دستور دائم لليبيا حتى الآن، وكل ما تم تحقيقه في هذا المجال هو إقرار إعلان دستوري مؤقت، وهذا الإعلان يعتبر شبه معطل من الناحية العملية، وجرت محاولات لتعديله دون جدوى، كما فشلت الهيئة التأسيسية المنتخبة في إقرار الدستور الدائم، وعليه يمكن تلخيص الوضع الدستوري الراهن وتطورات في ليبيا على النحو التالي:

أولاً- الإعلان الدستوري المؤقت لسنة 2011:

بعد الانتفاضة التي شاهدها ليبيا بداية من فبراير 2011 وبعد التأكد من قرب سقوط نظام القذافي تم الإعلان عن إصدار إعلان دستور مؤقت في 3 أغسطس من نفس العام، وقد حمل الإعلان الجديد ملامح من الإعلان الدستوري السابق الذي صدر عام 1969، غير أن هذا الإعلان وضع خارطة طريق لمرحلة ما بعد النظام العسكري من حيث وضع دستور دائم وغيرها وفق جدول زمني، غير أن الجدول الزمني تعثر غير مرة، كما أن المؤسسات التي أنشئت بموجبه ظلت قائمة رغم انقضاء ولايتها.

إن الإعلان الدستوري المؤقت يحمل الكثير من الخصائص الدستورية المتعلقة بالدولة وشكل نظام الحكم والحقوق والحريات، ومع ذلك يبقى وثيقة دستورية مؤقتة كان يجب استبدالها بدستور دائم خلال فترة زمنية محددة وهو ما لم يحصل، فقد أدخلت الكثير من التعديلات على الإعلان، ووقعت الكثير من التجاوزات لأحكامه، كما شهدت البلاد صراعات وفوضى سياسية وعسكرية⁽⁸⁾.

ثانياً- تعديل الإعلان الدستوري:

تعرض الإعلان الدستوري لعدة تعديلات كانت الأهداف منها متنوعة، غير أن معظم هذه التعديلات عكست سعي تيارات وجماعات معينة إلى الهيمنة على المشهد السياسي وهو ما أدى إلى التلاعب بالنصوص الدستورية وتحويلها إلى أداة للسيطرة، وفي هذا السياق نشير إلى بعض التعديلات والهدف منها وما أدت إليه من نتائج:

1- التعديل الخامس للإعلان الدستوري المؤقت الخاص بالعزل السياسي:

وقد صدر هذا التعديل عن المؤتمر الوطني العام (البرلمان) بتاريخ 2 سبتمبر 2013، وواضح أن دوافع هذا التعديل تحقيق مصالح طرف يسعى للسيطرة على السلطة والمشهد السياسي وإقصاء الأطراف الأخرى، وذلك من خلال السماح بممارسة العزل السياسي للمعارضين فقد نص التعديل المشار إليه إلى ذلك في المادة الأولى بالقول: "ولا يعد إخلالاً بما ورد في أحكام هذا الإعلان عزل بعض الأشخاص ومنعهم من تولي المناصب السيادية والوظائف القيادية في الإدارات العليا للدولة لفترة زمنية مؤقتة وبمقتضى قانون يصدر في هذا الشأن وبما لا يخل بحق المعنيين في التقاضي" (المادة الأولى من قرار المؤتمر الوطني العام بتعديل القانون، بتاريخ 11 أبريل 2013)، وهذا التعديل هو عبارة عن إضافة إلى المادة السادسة من الإعلان الدستوري المؤقت والتي تحظر التمييز بين المواطنين أو حرمانهم من حقوقهم، إذ يقول نص المادة: "الليبيون سواء أمام القانون، ومتساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وفي تكافؤ الفرص، وفيما عليهم من الواجبات والمسؤوليات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين أو المذهب أو اللغة أو الثروة أو الجنس أو النسب أو الآراء السياسية أو الوضع الاجتماعي أو الانتماء القبلي أو الجهوي أو الأسرى".

2- التعديل الخاص بالهيئة التأسيسية لإعداد الدستور:

لقد نص الإعلان الدستوري المؤقت على إعداد دستور جديد خلال فترة زمنية محددة من خلال هيئة يتم اختيارها من المؤتمر الوطني العام، بينما نص التعديل الذي أدخله المجلس الوطني الانتقالي على توزيع أعضاء الهيئة التأسيسية على ولايات ليبيا الثلاث (برقة وطرابلس وفزان) بواقع عشرين عضواً عن كل ولاية وأن يتم ذلك عبر عملية الانتخاب الشعبي المباشر وليس عبر التعيين من قبل المؤتمر الوطني العام كما نصت على ذلك الفقرة 2 من المادة 30 من الإعلان الدستوري المؤقت على الآتي: "اختيار هيئة تأسيسية لصياغة مشروع دستور للبلاد تسمي الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، على أن تنتهي من تقديم مشروع الدستور للمؤتمر في مدة لا تتجاوز ستين يوماً من انعقاد اجتماعها الأول"، وواضح أن وراء التعديل تخوف من سيطرة إقليم معين مثل إقليم طرابلس الذي يضم نحو ثلاثة أرباع سكان ليبيا على الهيئة ومخرجاتها، وبالتالي فقد كان المخرج هو اللجوء إلى الحل الذي تم إتباعه في إعداد دستور عام 1951 الذي ساوى بين الأقاليم الثلاثة في هذه المسألة.

3- التعديل الخاص بانتخاب مجلس النواب:

وقد جاء هذا التعديل بعد أن تعطل تنفيذ خارطة الطريق حسب الإعلان الدستوري المؤقت بسبب فشل المؤتمر الوطني العام في إقرار دستور للدولة وانتهاء ولايته، وهو ما دفع لتشكيل لجنة من الخبراء القانونيين من خارج المؤتمر الوطني لإيجاد مخرج دستوري للوضع من خلال تعديل الإعلان الدستوري، وهو ما أطلق عليه التعديل السابع، وبالفعل وضعت اللجنة تعديلاً دستورياً تم إقراره من المؤتمر الوطني العام وبموجبه صدر قانون لانتخاب مجلس النواب، وتم انتخاب المجلس

بالفعل، غير أن التيار الذي يسعى للاحتفاظ بالسلطة والذي لم يحظ بالأغلبية في مجلس النواب لجأ هذه المرة إلى المراوغة عبر السعي لاستصدار حكم من المحكمة العليا لإلغاء مجلس النواب المنتخب، وبالفعل قامت الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا بتاريخ 6 يونيو 2014 بإصدار حكم بعدم دستورية الفقرة 11 من المادة 30 من الإعلان الدستوري بموجب التعديل الدستوري السابع، وبغض النظر عن محتوى الحكم إلا أنه كان من الصعب تصور عمل المحكمة العليا بدون ضغوط في بلد تعتبر فيه السلطة القضائية معطلة تقريبا، ولهذا لم يحظ حكم المحكمة العليا بالرضا والمصادقية إلا من الأطراف التي كانت وراءه، وعلى الأرض اشتعلت الحرب بين مؤيد ومعارض لفرض الأمر الواقع من قبل التيار المسيطر.

الخاتمة:

مما سبق ومن خلال مراجعة التطورات الدستورية في ليبيا يتضح لنا أنه بالرغم من أنها كانت أول دولة مغاربية تحصل على الاستقلال في ظل ملكية دستورية عام 1951 إلا أنها وفي ظل الحكم العسكري حرمت من الدستور لنحو أربعة عقود من الزمن، وهو ما جعل عودة الحياة الدستورية لليبيا بعد سقوط النظام العسكري عام 2011 أمراً متعثراً وبعيد المنال بسبب الافتقار إلى الممارسة والخبرة الدستورية، ومن خلال ما سبق تلخيص نتائج التطورات الدستورية في ليبيا في الآتي:

- 1- أن دستور المملكة الليبية كان دستورا مناسباً رغم أنه لم يتم الاستفتاء عليه، وأن التعديلات الدستورية في هذا الدستور كانت محدودة وضرورية وأقرت لتعزيز الوحدة الوطنية الليبية.
- 2- أن ليبيا شهدت تصحرا دستوريا خلال أكثر من أربعة عقود من الحكم العسكري، وأن التعديلات والتحويلات التي اتخذت في هذا المجال كانت لصالح تعزيز الحكم الفردي.
- 3- أن ما شاهده ليبيا بعد أحداث فبراير 2011 من الناحية الدستورية لا يتعدى أن يكون مجرد محاولات لإحداث تغييرات دستورية وخاصة لصالح ولادة دستور ولكنها لا تعدو أن تكون محاولات عقيمة لا أثر لها على أرض الواقع، ولم تحدث إي أثر قانوني ذي أهمية على أرض الواقع.

التهميش:

(1) قاموس ويبستر. (www.merriam-webster.com)

(2) دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1788.

(3) محاضر لجنة الستين الخاصة بإعداد دستور المملكة الليبية لعام 1951.

(4) دستور المملكة الليبية الصادر في 7 أكتوبر 1951.

(5) القانون رقم 1 لسنة 1963 بشأن تعديل دستور المملكة الليبية.

(6) الإعلان الدستوري الصادر في 11 ديسمبر 1969.

(7) إعلان قيام سلطة الشعب الصادر في 2 مارس 1977.

(8) الإعلان الدستوري المؤقت الصادر في 3 أغسطس 2011.

دراسة مقارنة حول مبادرات التعديلات الدستورية في الدساتير الجزائرية 1989 _ 1996 _ 2008 _ 2016 وأثرها على المسار الديمقراطي والحرية



الدكتور/ محمد لمين لعجال أعجال
أستاذ بجامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر



مقدمة

تعتبر المبادرة بالتعديل الدستوري في أي دستور من دساتير العالم بمثابة المفتاح الذي يمكن من خلاله مواكبة التطور في الأمور التشريعية، بغرض تشكيل توازنات معينة في مجال التشريع الداخلي لأية دولة من الدول، استجابة للتحويلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تمس المجتمعات المغاربية، والاستجابة لتطلعات شعوب المنطقة. وانطلاقا من هذا التوجه، فإن المداخلة سوف تلقي الضوء على أهم المستجدات التي رافقت النقطة الحساسة في الدساتير الجزائرية ألا وهي المبادرة بالتعديل الدستوري، والتي كانت حركا على السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في دستور 1989، وانتقلت في دستور 1996 لتدخل مؤسسة من مؤسسات ألا وهي البرلمان والذي يعتبر اختصاصه أصيلا في عملية المبادرة في التعديل الدستوري، باعتباره المشرع للقوانين، وكذلك سوف نتطرق إلى عملية المبادرة في التعديل الدستوري في دستور 2016، محاولين إبراز الأوجه الايجابية والسلبية لهذه المبادرات وربطها بتحقيق الديمقراطية والمسؤولية وتعزيز الحرية.

وفي الأخير طرح بعض الاقتراحات التي تنصب في تدعيم المسار الديمقراطي في الجزائر.

المحور الأول

دستور 1989 (23 - 02 - 1989)

بالنظر للظروف الدولية التي تمثلت في تهاوي أسعار البترول، وظهور بوادر الأزمة الاقتصادية والظروف الوطنية التي تمثلت في أحداث أكتوبر 1988 التي شهدتها الجزائر إثر الغضب الشعبي، المطالب بإصلاح الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بادرت الدولة الجزائرية بطرح دستور 1989\02\23، والذي حاز على نسبة 74,43 % بنعم من الأصوات المعبرة، قصد فتح المجال لعملية التغيير التي كانت تتمثل في المطالبة بالعدالة الاجتماعية لتلبية الاحتياجات الأساسية، وعليه تم إصدار الدستور الذي فتح المجال أمام التعددية الحزبية، وطرح نموذج اقتصادي مغاير للأول عبر الانفتاح الاقتصادي، بغية تهدئة الأوضاع الداخلية ومحاولة طمأنة المجتمع الجزائري.

ومنه فإنه يمكن اعتبار هذا الدستور دستور أزمة؛ حيث جاء كمحاولة لامتناس غضب الجماهير والمعارضة على أداء الحكومة، وصون لحقوق الإنسان وحريات المواطن، أو كذلك من الجانب الاقتصادي، عبر محاولة سد الاحتياجات وذلك للوصول إلى إرساء قواعد اقتصادية تعمل على تطوير المجتمع إلى الأفضل.

أولاً- الديباجة:

حثت الديباجة على أنّ الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، كما أشادت ببطولة الشعب الجزائري في كفاحه المسلح عبر تاريخ نضاله الطويل من أجل الحرية والانعقاد، وهذا كله في عدة فقرات متتالية، مجموعها سبعة (07) فقرات، كما انحنت الديباجة على جبهة التحرير الوطنية في الكفاح المسلح وإيمان الشعب بالاختيارات الجماعية.

إنّ المتأمل في فحوى هذه الديباجة يستنتج أنّ المشروع الدستوري الجزائري، قد أرجع السيادة للشعب ممثلة في الدستور، وحثّ على اختيار الشعب الحرّ في نمط حياته واختياراته عبر المشاركة في تسيير الشؤون العمومية، وعبر ممثليه في مختلف الهياكل والمؤسسات الدستورية.

ثانياً- الحقوق والحريات:

تضمن دستور 1989 في الفصل الثاني منه، وخاصة المادة 8 والمادة 10، الحث على الحريات واختيار الشعب كالاتي:

المادة 8: « يختار الشعب لنفسه مؤسسات غايتها ما يأتي:

- المحافظة على الاستقلال الوطني ودعمه.

- المحافظة على الهوية، والوحدة الوطنية، ودعمهما.

- حماية الحريات الأساسية للمواطن، والازدهار الاجتماعي والثقافي

للأمة...»

المادة 10: «الشعب حرّ في اختيار ممثليه.

لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نصّ عليه الدستور وقانون الانتخابات».

كما يمكن القول في هذا المجال أنّ الفصل الرابع من دستور 1989، قد أخذ حصة الأسد في المواد التي تتكلم عن حقوق وحريات المواطن الجزائري؛ حيث نجدها من المادة 28 إلى المادة 56.

تبدأ بالمساواة أمام القانون بدون تمييز، المادة 28: « كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتدرع بأيّ تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أيّ شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي»، وتنتهي بالمادة 56 المتضمنة صون ظروف المعيشة للفئات الهشة.

المادة 56: « ظروف معيشة المواطنين الذين لم يبلغوا سن العمل والذين يستطيعون القيام به، والذين عجزوا عنه نهائياً، مضمونة»، وذلك بعد المرور على مختلف الحقوق والحريات المكفولة في المواثيق الدولية، بما في ذلك حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي (المادة 40)⁽¹⁾.

ثالثاً- الديمقراطية:

لقد تطرق دستور 1989، سواء في ديباجته أو في مواده للعمل على ترسيخ الديمقراطية في الجزائر؛ حيث يلاحظ ذلك في عدة مواد سواء بصفة صريحة، أو بصفة ضمنية عن طريق التعاون بين السلطة التنفيذية والشعب، أو على شكل هيئات رقابية تضمن عدم الاستئثار بالرأي والحاسبة والمساءلة في أمور حساسة تخدم الشعب الجزائري. وعليه فإن في الديباجة يلاحظ الحث على بناء دولة ديمقراطية مزدهرة في الفقرة 3 أمّا في الفقرة السادسة (6)، فكان الكلام عن بناء المؤسسات الدستورية.

هذه الإشارات في الديباجة تعبر عن قيمة الاعتراف، بأن الشعب الجزائري من خلال مواد هذا الدستور سوف يعمل على صون وتجسيد الديمقراطية في مؤسساته المختلفة. أمّا بالنسبة للمواد التي أشارت بصفة صريحة للديمقراطية، فيمكن أن نجد في المواد 17-11-14 من دستور 1989.

المادة 7: « السلطة التأسيسية ملك للشعب.

- يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها.

- يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين.

- لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة.»

المادة 11: « تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب، شعارها " بالشعب وللشعب" وهي في

خدمته وحده.»

المادة 14: «تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر

فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.»

أمّا بالنسبة للمواد التي تتضمن الإشارة الضمنية الخاصة بالاستشارة بين الهيئة التنفيذية والشعب، نجد المادة 74 على

الخصوص، والتي تنص على ما يأتي:

« يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تحولها إتياء صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات

والصلاحيات الآتية:

(تعداد الصلاحيات حتى الفقرة 9؛ حيث تنص: يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق

الاستفتاء...»

أما بالنسبة للوجه الآخر للديمقراطية، فيمكن أن نستشفه عبر المساءلة والمراقبة لأعمال الحكومة من قبل المجالس المنتخبة (استجواب، أسئلة كتابية وشفاهية، عروض عن عمل الحكومة، التحقق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور)، وهذا في المواد التالية : 124- 125 - 149 - 150 - 152، هذه الأوجه من الديمقراطية مجتمعة، يستشف منها أنّها أدوات مهمّة تعمل على إرساء الديمقراطية والمحافظة عليها، في علاقة السلطة التشريعية المنبثقة عن الشعب عبر ممثليه وعمل الحكومة .

وتعتبر قمة الديمقراطية سواء ما تعلق بالاستشارة أو المساءلة أو الرقابة في إطار المواد الدستورية السالفة الذكر.
بالنسبة للمبادرة بالقوانين:

نصت المادة 113 على ما يأتي: « لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ثم يودع رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني ».

إنّ اشتراك النواب في المبادرة بالقوانين هو حق من حقوقهم نظرا لأنهم يمثلون الشعب ويسهرون على حماية حقوقه من تعسف استعمال السلطة من قبل الحكومة، كما يحاولون من خلال ذلك تطبيق مبدأ العدالة الاجتماعية.

رابعا- التعديل الدستوري:

لقد أفرد دستور 1989 للتعديل الدستوري أربعة مواد من المادة 163 إلى غاية 167 ولكن الملاحظ هنا أنّه قصر مهمة التعديل الدستوري على رئيس الجمهورية فقط، وذلك في المادة 163، والتي تنص على ما يأتي: « لرئيس الجمهورية حقّ المبادرة بالتعديل الدستوري وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، يعرض على استفتاء الشعب للموافقة عليه، ثمّ يصدره رئيس الجمهورية »، وهذا إجحاف في حق المجلس الشعبي الوطني، والذي من المفروض أن يكون هو أيضا له الحق في التعديل الدستوري؛ حيث تنصب مهمته على مطابقة الظروف والمستجدات مع القوانين، ومنه يمكنه اقتراح عملية التعديل للدستور ككل أو بعض مواده.

ملاحظات على دستور 1989:

ويعتبر دستور أزمة؛ حيث جاء بعد أحداث أكتوبر 1988، و ذلك لمجاهة الغضب الجماهيري والمعارضة، فيم يخص العدالة الاجتماعية والانفتاح السياسي .

تضمن أفكار إيجابية لحل أزمة الحكم، خاصة ما تعلق بالحريات والديمقراطية، التمثيل الشعبي، الرقابة والمساءلة على شكل هيئات ومؤسسات دستورية.

يعاب على هذه الوثيقة أنّها كرست نفوذ رئيس الجمهورية، خاصة في المسائل المصيرية، ما تعلق بوجه الخصوص بعملية التعديل الدستوري؛ حيث انفرد بها رئيس الجمهورية دون إشراك النواب من المجلس الشعبي الوطني، حيث أن هذه العملية تعتبر من المسائل التي يجب نواب المجلس في المبادرة بها، نتيجة الآثار السياسية والاجتماعية والاقتصادية والهوياتية التي تختص بكل مرحلة من مراحل نضال الشعب الجزائري من أجل حياة كريمة في كنف القانون.

يلاحظ أيضا أنّ دستور 1989 قد خصّص مادة وحيدة (المادة 24)، للتكلم عن دور الجيش الوطني الشعبي حامي البلاد والعباد، من ويلات الحروب الخارجية والانقسامات الداخلية، وهذا إجحافا في حق الجيش الوطني الشعبي؛ حيث أنّ مهمته تتمثل في المحافظة على الاستقلال الوطني والدفاع عن السيادة الوطنية (وحدة البلاد، السلامة الترابية، حماية المجال البري، الجوي والبحري)، وقبل ذلك كانت مشاركته في حرب التحرير مشاركة معتبرة؛ حيث لم يشر إلى ذلك في الديباجة وهذا يمكن استدراكه فيما بعد.

المحور الثاني

دستور 1996 (28 - 11 - 1996)

مرّت الجزائر بظروف صعبة قبل إقرار دستور 1996؛ حيث عاشت ويلات الإرهاب والعصيان المدني في العشرية السوداء، ممّا استوجب تعطيل العمل بالدستور لفترة معينة من الزمن ريثما استتبّت الأمور الأمنية، ومنه كان لزاما إعادة التفكير في إرساء قوانين جديدة تتماشى والمرحلة المقبلة، خاصة ما تعلق بدواليب الحكم والمؤسسات ومهامها. وعليه كانت مهمة الحكومة هي إخراج دستور قانون، يوضح فيه كل الأمور التي كانت غامضة، أو التي سها عنها المشرّع الدستوري الجزائري، أو التي لم يحسب لها حساب أثناء وضع الدستور السابق، حيث شملت التعديلات صلاحيات السلطة التشريعية، شغور منصب رئيس الجمهورية وحل البرلمان، الأحزاب السياسية، الهوية، التعديل الدستوري، حظر وعدم المساس ببعض المبادئ الأساسية التي يرتكز عليها المجتمع الجزائري.

أولا- الديباجة:

يلاحظ أنّ ديباجة دستور 1996، لم تختلف عن سابقتها في دستور 1989، خاصة ما تعلّق بالحثّ على الحقوق والحريات الأساسية الفردية والجماعية؛ حيث جاءت في سبعة فقرات، أكدت على كفاية الدستور لها عبر ضمائها والعمل على تجسيدها ميدانيا.

أمّا الشيء الجديد في الديباجة هو الإشارة إلى المكونات الأساسية للهوية؛ حيث تمت الإشارة إليها في الفقرة الثالثة كالتالي:

« وكان أول نوفمبر 1954، نقطة تحوّل فاصلة في تقرير مصيرها وتوتيجا عظيما لمقاومة ضروس، واجهته بها مختلف الاعتداءات على ثقافتها، وقيمها، والمكونات الأساسية لهويتها ظن وهي الإسلام والعروبة والأمازيغية، وتمتد جذور نضالها اليوم في شتّى الميادين في ماضي أمتها المجيد».

ثانيا- الحقوق والحريات:

لم يخرج دستور 1996 عن ما سبقه في الحث على الحقوق والحريات، في الفصلين الثاني (المادة 8 والمادة 10) والرابع (المواد من 29 إلى 59)؛ حيث تطرق إلى مختلف الحقوق والحريات، من حق الحياة إلى مختلف الحقوق والحريات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية، ولكن قد أدخل مواد جديدة اقتضتها الظروف المستجدة في المجتمع الجزائري

وذلك لمسايرة التطور الحاصل سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، مثل بروز الترويج للنموذج الليبرالي للاقتصاد العالمي ككل، ومن هذا المنظور جاءت المادة 37 من الدستور مؤكدة على الآتي:
« حرية التجارة والصناعة مضمونة، وتمارس في إطار القانون ».

وهذا دليل على التوجه شيئاً فشيئاً نحو النموذج الليبرالي للاقتصاد والانفتاح عن الخارج في هذا المجال.
أمّا من الناحية السياسية، فأمام تزايد اعتماد الأحزاب السياسية وعدم احترامها لمبادئ الديمقراطية والاستقرار والأمن الداخلي، شرع المشرع الدستوري الجزائري المادة 42 على النحو التالي:
« حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون، ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، والوحدة 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.
- يحظر 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 طبيعتها أو شكلها.
- تحدد التزامات وواجبات أخرى بموجب قانون.»

ثالثاً- الديمقراطية:

يلاحظ من خلال تصفح دستور 1996، أنه أشار في الديباجة وفي بعض نصوصه عن ترسيخ الديمقراطية كمثل سابقه دستور 1989، في الديباجة فقرة 6 (نفسها)، المواد: 7_ 11_ 14 نفس المواد، مع إضافة مادة جديدة المادة 23، الخاصة بعمل الإدارة وحيادها.

المادة 23: « عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون ».

أمّا بالنسبة للمساءلة والمراقبة فنجدتها جاءت في المواد 77، 133، 134، 135، 159، 161، 162، وكلها تشير إلى هيئات المراقبة التي تضطلع بها المجالس المنتخبة من البرلمان، مجالس شعبية ولائية وبلدية، أجهزة رقابة نصّ عليها الدستور على سبيل الحصر (استجواب، أسئلة كتابية وشفاهية، ملتصق رقابة، لجان تحقيق برلمانية)⁽²⁾.

رابعاً- بالنسبة للمبادرة بالقوانين:

في هذا المجال نجد هناك تعديلاً تمثل كالتالي:

المادة 119: « لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذ قدّمها عشرون نائباً، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثمّ يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني ».

يلاحظ في هذا الصدد تقييد المبادرة بالقوانين إلا بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وهذا تضيق على العملية التشريعية، بالإضافة إلى أنه يمكن أن يطول الرد على المبادرة، وبالتالي تفوت الفرصة على أعضاء المجلس الشعبي الوطني للمبادرة بالقوانين التي تكون لها آثار اجتماعية واقتصادية على فئات مهمة من الشعب الجزائري.

خامسا- السلطة التشريعية:

بالإضافة للاختصاص الأصيل للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، الذين يمثلان السلطة التشريعية، فيما يعرف بالبرلمان بغرفتيه، في إعداد القوانين والتصويت عليها، في المادة 98 من دستور 1996، ومراقبة أعمال الحكومة (المادة 99)، إلا أن المشروع الدستوري الجزائري، أجاز في المادة 124 لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر بين دورتي البرلمان كالاتي:

المادة 124: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في

مجلس الوزراء.»

إنّ الناظر إلى هذه العملية، يجزم بأنّ سلطة التشريع يتحاذبها هيئة لها اختصاص أصيل، ألا وهي المجلس الشعبي الوطني، وسلطة تنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، الذي يشرع بأوامر بين دورتي البرلمان، وما على هذا الأخير إلا الموافقة على النصوص التي اتخذها الرئيس؛ أي ليس هناك أي قيد يتقيد به رئيس الجمهورية في هذا المجال؛ حيث يمكنه أن يمرر ما يشاء من قوانين بين الدورتين مخافة إلغائها أو تعديلها بما يتفق والشأن العام، سواء من قبل النواب أو في الاستفتاء الشعبي، وهذا سلب للإرادة الشعبية المتغنى بها في هذا الدستور.

سادسا- التعديل الدستوري:

جاء التعديل الدستوري في خمسة مواد من المادة 174 إلى المادة 178، غير أنه هذه المرة في دستور 1996، قد

فسح المجال إلى البرلمان للمبادرة بالتعديل الدستوري، وفقا للمادة 177 والتي تنص على:

« يمكن ثلاثة أرباع (3\4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس

الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه.»

يلاحظ في هذا المجال أنّ تعديل الدستور تتحاذبه هيئتان، الأولى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية (المادة

174)، و أعضاء البرلمان (المادة 177)، إلا أنّ الملفت للنظر أنّه لا يمكن للبرلمان أن يجتمع بغرفتيه، ويكون النصاب

314، فهذا مستبعد نتيجة لعدم انضباط أعضاء البرلمان في الحضور، فما بالك اقتراح تعديل الدستور، إلا إذا تمت إعادة

انتخاب أعضاء البرلمان على أسس أخرى (نزاهة، كفاءة، التزام) هذا على الرغم من أن هذه المادة توحى بعملية الحرص

على إقامة توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

أما الشيء الجديد والمهم والإيجابي في نظرنا هو المادة 178، والتي تشير إلى عملية حظر المساس ببعض المبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع الجزائري، والتي لا بد أن تبقى بدون مساس، وفوق كل الأشخاص والمؤسسات مهما كانت أهميتها في هرم السلطة.

المادة 178: « لا يمكن تعديل دستوري يمس:

الطابع الجمهوري للدولة.

النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.

الإسلام باعتباره دين الدولة.

العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية.

الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن.

سلامة التراب الوطني ووحدته. ».

هذا الحظر مهم في التنصيص عليه في الدستور، لأنه العمود الفقري الذي يرتكز عليه دستور 1996، (الطابع الجمهوري والديمقراطي، الإسلام، الهوية، الحريات، سلامة التراب الوطني ووحدته).

وذلك لأنه قد تعالت بعض الأصوات وحاولت التأثير على الشعب عن طريق التشكيك في الهوية، والدعوة إلى التفرقة والتجزئة، ومنه فإنّ المشروع الدستوري الجزائري أحسن عملاً بأن أدرج هذا الحظر، لأنه يؤسس لحماية المجتمع الجزائري من تلاعبات الأشخاص والمؤسسات بطموحات الشعب في الحرية والازدهار والرفق والاستقرار.

المحور الثالث

التعديل الدستوري (15 - 11 - 2008)

يمكن الرجوع إلى خطاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أمام القضاة سنة 2008، أثناء افتتاح السنة القضائية؛ حيث أشار إلى تعديل جزئي ومحدود للدستور 1996 إذ استهل خطابه بأن الدساتير نتاج جهد بشري قابلة للتطور والتحسين، ونتيجة للظروف والالتزامات والأولويات والاستحقاقات، كان لزاما التفكير في إجراء تعديلات جزئية ومحدودة، تصب في مكافحة الإرهاب، تكريس سياسة الوئام المدني والمصالحة الوطنية، ومواصلة برامج الإصلاحات ومشاريع التنمية الكبرى؛ حيث انصبت تلك التعديلات على حماية رموز الثورة المجيدة، ترقية كتابة التاريخ وتعليمه، إعادة تنظيم للصلاحيات والعلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية، ترقية المرأة.

وقد انصب التعديل على تعديل بعض المواد، إضافة مواد، حذف عبارات، استبدال عبارات [13 مادة]⁽³⁾.

المادة 1: « تعدل المادة 5 من الدستور، وتحرر كما يلي: العلم الوطني والنشيد الوطني من مكاسب ثورة أول نوفمبر 1954، وهما غير قابلين للتغيير.

هذان الرمزان من رموز الثورة، هما رمزان للجمهورية بالصفات التالية:

- علم الجزائر أخضر وأبيض تتوسطه نجمة وهلال أحمر اللون.

– النشيد الوطني هو قسما بجميع مقاطعه.

يحدد القانون ختم الدولة «.

المادة القديمة: « العلم الوطني وخاتم الدولة، والنشيد الوطني يحددها القانون «.

يلاحظ أنّ هذا التعديل قد جاء حماية لمبدأ من المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري من عمليات التلاعب والانحراف عبر دستورها وحظر تغييرها (العلم الوطني والنشيد الوطني)، هذا بالإضافة إلى اعتبارها من المقدسات التي لا يجوز تغييرها (رموز الثورة والجمهورية)، بالإضافة إلى أنّ الإصرار على حظر تغيير النشيد الوطني وتوضيح ذلك بعبارة: بجميع مقاطعه، دلالة على حرص المشرع الدستوري الجزائري على أنّ المستعمر يظل مستعمر، ولا يمكن أن ننسى التاريخ الوطني، مهما طوينا صفحته، وكذلك جاءت هذه المادة للردّ على المشككين، والذين يصطادون في المياه العكرة، ويريدون أن يبقى المستعمر ماسكا بزمام أمورنا؛ حيث تعالت أصوات في فترة زمنية معينة مرتبطة بالخارج داعية إلى عمليات المصالحة مع الذاكرة الجماعية للشعب عبر حذف بعض المقاطع التي يشير لفرنسا المستعمر و لم تكن تفلح في ذلك.

إضافة مادة خاصة بترقية المادة 31 مكرر، والتي تنص على الآتي:

« تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، يحدد قانون عضوي

كيفية تطبيق هذه المادة «.

الحث على مكانة المرأة في المجتمع وفي المؤسسات باعتبارها جزء من المجتمع الجزائري.

تعديل المادة 62 من الدستور وتحرر كالاتي:

« على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته اتجاه المجموعة الوطنية، التزام المواطن إزاء الوطن وإجبارية المشاركة في

الدفاع عنه، واجبان مقدسان دائما.

تضمن الدولة احترام رموز الثورة وأرواح الشهداء وكرامة ذويهم والمجاهدين .

وتعمل كذلك على ترقية كتابة التاريخ وتعليمه للأجيال الناشئة «.

هنا نجد التفاتة إلى إعادة كتابة التاريخ، والذي طالما نادى به أصوات مفكرة خوفا من طمس الذاكرة الوطنية

والاستفادة من شهادات المجاهدين الأحياء قبل رحيلهم، وهذا من شأنه تدعيم اللحمة الوطنية بين أجيال الماضي والحاضر

وانتفاء عملية المجاهدة بينهما، بل التعاون والتضامن لإعادة كتابة التاريخ وتنقيته من الشوائب التي شابته، وهو دعوة صريحة

للمؤرخين الجزائريين، للتدقيق في كتابة تاريخنا المجيد، الذي استقينا للأسف من مصادر أجنبية صورت فيه الحقائق، ومجّدت

فيه المحازر التي ارتكبت في حق الشعب الجزائري وطمست شخصيته ووجوده وماضيه العتيد قبل دخول المستعمر الفرنسي

أرض الجزائر.

تعديل المادة 74، والتي تختص بالعهدات الرئاسية (فتح وغلق العهدات) قبل التطرق إلى تعديل المادة 74 الخاصة

بالعهدات الرئاسية تجدر بنا استعراض هذه القضية في دستور 1989 وفي دستور 1996.

المادة 71 دستور 1989: « مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات، يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية «.

المادة 74 دستور 1996: « مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات، يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة ». «

يلاحظ مما سبق أن المشرع الجزائري في دستور 1989 قد فتح العهودات إلى ما لانهاية عندما لم يقيد ذلك، بل اكتفى بعبارة: « يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية »، وهي عبارة صريحة على فتح العهودات إلى ما لا نهاية، وهذا ما يجعل رئيس الجمهورية يخلد في المنصب إلى أن يموت أو يغتال.

هذه القضية تجعل احتكار رئيس الجمهورية لمنصبه، حتى وإن وافق الشعب على ذلك، وهذا منافي لمبدأ التداول على السلطة والديمقراطية.

أما بالنسبة للمادة 74 من دستور 1996، فإنها تحدد العهودات بعهدتين عندما تضيف عبارة « مرة واحدة » إذا عملية التجديد "مرة واحدة" تفيد إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لعهدة ثانية.

هذه المادة في نظرنا الأنسب؛ لأنها تحمل في طياتها مبدأ التداول على السلطة.

أما المادة 74 المعدلة فهي ترجعنا إلى المادة 71 من دستور 1989، والذي يستشف منها فتح العهودات إلى ما لا نهاية.

المادة 74 المعدلة في التعديل الدستوري 2008: « مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات، يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية ». «

أما باقي المواد فنجد المادة 77 المعدلة، والتي تتكلم عن صلاحيات رئيس الجمهورية؛ حيث في ثناياها يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزء من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، وكذلك يمكن أن يعين نائبا أو عدّة نواب للوزير الأول.

وهذا في رأينا إجراءات قانونية للسير الحسن للعملية الحكومية، مع استبدال عبارة "رئيس الحكومة" بالوزير الأول (المواد 79، 80، 81، 85، 87، 90).

أما الجديد في الحظر المتضمن في المادة 178، فهو إضافة الفقرة السابعة: « العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية والذي لا يمكن أن يطالهما أي تعديل دستوري ».

المحور الرابع

دستور 06-03-2016

جاء هذا الدستور بعد حوالي 10 سنوات من دستور 1996، وعليه يمكن القول بأنه تزامن مع تغيرات كثيرة طبعت الساحة العربية والدولية (الربيع العربي، الحرب على الإرهاب، الأزمة المالية العالمية، انخفاض أسعار البترول، ضغوط اقتصاديات عدة بلدان سواء المتقدمة أو النامية وقد سبقته إصلاحات سياسية في الجزائر في شكل قوانين عضوية عرفت بإصلاحات سنة 2012، تمثلت في النظام الانتخابي، حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، كيفية توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة الجمعيات، الإعلام) (4).

أولاً- الديباجة:

كسابقه نجد دستور 2016، قد أفرد 7 فقرات في الديباجة تتكلم عن الحرية، ولكن الشيء الجديد هو التطرق إلى نضال الشعب الجزائري وتاريخه الممتدة جذوره عبر آلاف السنين، وهي العبارة التي تدحض الفكرة المروج لها بأن الأمة الجزائرية نشأت قبيل الاستعمار الفرنسي فقط، بل هي موجودة قبل ذلك، بل قبل الفتوحات الإسلامية. مع الإشادة بجيش التحرير الوطني في الحرب التحريرية، وإدخال مقاطع خاصة تتكلم عن المأساة الوطنية، التمسك بالوحدة والمصالحة، السيادة، الفصل بين السلطات، الفوارق الاجتماعية، الشباب، دور الجيش، الدبلوماسية، فبالنسبة للمأساة الوطنية يمجّد الدستور الشعب الجزائري على تمسكه الثابت بوحدته عبر تنفيذ سياسة السلم والمصالحة الوطنية، التي أعطت ثمارها عن طريق عملية الاستقرار السياسي والاجتماعي.

كما ألح على أنّ الشعب الجزائري خرج من الفتنة والعنف باستعمال لغة الحوار والمصالحة في ظل احترام الدستور وقوانين الجمهورية.

أمّا بالنسبة للشباب فحمله رفع التحديات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وهو في صلب الالتزام الوطني من جيل إلى جيل.

أمّا بالنسبة للجيش، فقد ثمن التزامه المثالي واستعداده البطولي على التضحية كلما تطلّب الواجب الوطني ذلك، واعتزاز الشعب الجزائري بجيشه الوطني الشعبي، مما ساهم في تعزيز اللحمة الوطنية وترسيخ روح التضامن.

كما حمّل الدولة مهمة احترافية الجيش الشعبي الوطني وعصرته، وذلك للقيام بمهامه المتمثلة في الحفاظ على الاستقلال الوطني، والدفاع عن السيادة الوطنية، ووحدة البلاد وحرمتها الترابية، وحماية مجالها البري والجوي والبحري، عبر مده بقدرات مادية ومالية وتكوينية، لتسهيل تلك المهام السالفة الذكر.

أمّا بالنسبة للدبلوماسية الجزائرية، فقد ثمن حضورها في المحافل الدولية عبر عمليات الشراكة القائمة على توازن المصالح المنسجمة مع الاختيارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع الجزائري⁽⁵⁾.

ثانياً- الديمقراطية:

يلاحظ أنّ موضوع الديمقراطية قد تطرقت إلى الديباجة في 4 فقرات، تمثلت في النضال دوماً في سبيل الحرية والديمقراطية، الإشارة إلى بناء دولة ديمقراطية وجمهورية، تكريس التداول الديمقراطي عن طريق الانتخابات، الفصل بين السلطات والحماية القانونية للأشخاص العمل على الحدّ من الفوارق الاجتماعية، بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة.

كما أفرد في صلب الدستور عدة مواد تتكلم عن الديمقراطية والمشاركة، منها المواد 12، 13، 15، 17.

ثالثاً- الحقوق والحريات:

يمكن أن نستشف في المواد 9، 8، 10، 11، والفصل الرابع من المواد 32 إلى 73، التطرق إلى الحريات والحقوق واحترام حقوق الإنسان والمواطن الجزائري بمختلف أنواعها.

رابعاً- التعديلات على المواد وإضافة أخرى:

تعديل على المادة 3: « اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، تظل العربية هي اللغة الرسمية للدولة. يحدث لدى رئيس الجمهورية مجلس أعلى للغة العربية، يكلف المجلس الأعلى للغة العربية على الخصوص بالعمل على ازدهار اللغة العربية وتعميم استعمالها في الميادين العلمية والتكنولوجية، والتشجيع على الترجمة إليها لهذه الغاية». إن إحداث مجلس أعلى للغة العربية، يعبر عن تمجيد هذه اللغة بغية ازدهارها وتعميم استعمالها في الميادين العلمية والتكنولوجية، إنما هو رد الاعتبار لهذه اللغة، التي طالما وصفها البعض بأنها لغة التخلف، ولغة الشعر، ولا يمكن أن ترقى لأن تكون لغة علم، هذه الالتفاتة تشجع القائمين على ترقية هذه اللغة، وتزيدهم عزيمة وتقدماً إلى الأمام، بغية استعادة مكانتها في ميادين التطور والرقي، وهي دعوة صريحة لأبنائها للنهوض بها، وإعادة الاعتبار لها كما كانت من قبل في الحضارة العربية الإسلامية التي استمد منها العرب معظم معارفه، عبر ترجمة الكتب من العربية إلى اللغات الأخرى.

المادة 4 مادة جديدة مضافة: « تمازيغت هي كذلك لغة وطنية ورسمية، تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها، بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني.

يحدث مجمع جزائري للغة الأمازيغية، يوضع لدى رئيس الجمهورية، يستند المجمع إلى أشغال الخبراء، ويكلف بتوفير الشروط اللازمة لترقية تمازيغت، قصد تجسيد وضعها كلغة رسمية فيما بعد». إن دسترة تمازيغت كلغة وطنية ورسمية، بمختلف تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني، هو صمام الأمان لمن كانوا يصطادون في المياه العكرة، عبر خلق النعرات في مختلف ربوع الجزائر؛ حيث بذلك لا يمكن استغلال هذه النقطة من قبل الأعداء، سواء في الداخل أو في الخارج هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن التنصيص على أن يحدث مجمع جزائري للغة الأمازيغية، كدليل قاطع على قطع الطريق عن بعض الأصوات التي تتبنى هذا المطلب من الخارج، قصد زعزعة الاستقرار الوطني، وكذلك هو تنويح للقانون رقم: 03\02 المؤرخ في 10 أفريل 2002 المتضمن التعديل الدستوري الذي يضيف المادة 3 مكرر: « تمازيغت هي كذلك لغة وطنية ... ».

المادة 88: « مدة المهمة الرئاسية هي خمس (5) سنوات، يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة ». يلاحظ أنّ المشرع الجزائري عاد إلى دستور 1996 في هذه القضية؛ حيث عمد إلى تحديد العهدة بعهدتين على الأكثر، وهذا هو وجه الصواب في مجال التداول على السلطة.

خامساً- المبادرة بالقوانين:

يلاحظ في هذا المجال بأن المشرع الدستوري الجزائري قد وسع المشاركة في المبادرة بالقوانين إلى أعضاء مجلس الأمة (20 عضواً)، بالإضافة للوزير الأول و20 نائباً من المجلس الشعبي الوطني.

حيث جاءت المادة 136 كالاتي : « لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة ، إذا قدمها عشرون (20) نائباً، أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه ».

تعتبر هذه المبادرة من المبادرات المستحسنة؛ حيث أنّها بهذه الصورة تزيد من حظوظ أعضاء البرلمان في تقديم تصوراتهم وخبراتهم حول المسائل التي تستوجب قوانين معينة، بغية حلّ القضايا المطروحة، سواء منها السياسية، أو الاقتصادية، أو الثقافية، التي تستوجب ازدهار ورقّي المجتمع .

سادسا- مراقبة الانتخابات:

أشار هذا الدستور إلى مسألة مراقبة الانتخابات في مادتين اثنتين، المادة 193، والتي تتكلم عن التنظيم والشفافية والحياد، والمادة 194 والتي تنشئ هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، هذه المسألة عن طريق دستورها وتوضيح المهام والصلاحيات من شأنها أن تصحّح الأوضاع في الاستحقاقات المقبلة، ولكن المشكلة في عملية التطبيق فقط.

سابعا- المؤسسات الاستشارية:

بالإضافة إلى المجلس الإسلامي الأعلى، والمجلس الأعلى للأمن، الذين لا يخلو أي دستور منه، فقد أضاف المشرّع الجزائري أربعة مجالس استشارية أخرى، وهي مجلس وطني لحقوق الإنسان، مجلس أعلى للشباب، هيئة وطنية للوقاية من الفساد، مجلي وطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، هي المؤسسات الضرورية للسير الحسن للمجتمع، كما أنّها تساعد الهيئات والمؤسسات المتخصصة في تذليل الصعوبات أثناء القيام بواجباتها.

المادتان 198 - 199: خصصتا للمجلس الوطني لحقوق الإنسان (استقلالية إدارية ومالية)، المهام: المراقبة والإنذار المبكر، دراسة حالات انتهاك حقوق الإنسان، أعمال تحسيسية (آراء و مقترحات)، رفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية. — إنّ إنشاء هذا المجلس وتحديد مهامه واستقلالته الإدارية والمالية، يكون بمنأى عن كل التدخلات، بل يجعل منه مجلسا يعمل بارتياح، ويحاول صون حقوق الإنسان في الجزائر، بعيدا عن المضايقات الداخلية أو الإملاءات الخارجية. المادتان 200 - 201: خصصتا للمجلس الأعلى للشباب (آراء، توصيات مسائل متصلة بازدهار الشباب، ترقية التضامن الاجتماعي والحس المدني والقيم الوطنية).

— إنّ استحداث هذا المجلس ينم عن روح التضامن بين الأجيال السابقة واللاحقة ويعمل على إعطاء الفرصة للشباب طليعة المستقبل في تحمل المسؤولية، اتجاه بعضهم البعض واتجاه الوطن، عبر العمل على تربيته وازدهاره؛ أي بمعنى إقحام الشباب في كافة الميادين عبر الإنصات إلى آرائهم وأفكارهم حول تنمية مجتمعهم، تجسيد تطلعاتهم ميدانيا. المادتان 202 - 203: خصصتا للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (استقلالية إدارية ومالية)، تصور وضع سياسة شاملة للوقاية، تكريس دولة القانون النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية، رفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية.

— هذه الهيئة من شأنها أن تساهم في الوقاية من الفساد عبر استقلاليتها الإدارية والمالية، وتطبيق القانون في شتى مجالاته؛ حيث جاءت مكملة للقانون الخاص بالوقاية من الفساد.

المادتان 206 - 207: خصصتا للمجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات ترقية البحث العلمي الوطني في مجال الابتكار، تنمية القدرات الوطنية في هذا المجال، عملية التقييم للأجهزة الموجودة بما يتفق وتطوير الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة.

- هذا المجلس من شأنه ربط البحث العلمي والابتكار بما يعود بالفائدة على الاقتصاد الوطني، وليس الابتكار من أجل الابتكار، وإنما الابتكار من أجل حلّ المشاكل والقضايا التي تصادف المؤسسات الاقتصادية المتواجدة، ومن خلاله يضاف رصيد معرفي يأخذ في الحسبان الأجيال القادمة.

ثامنا- بالنسبة للتعديل الدستوري:

يمكن الإشارة هنا إلى أنّه لم يتغير منذ دستور 1996، إلا أنّه فيم يخص حظر المسائل من التعديل الدستوري، فنجد إضافة الفقرة الثامنة في المادة 212 « إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط ».

وهذا دليل على أنّ المشرّع الجزائري عاد إلى العهدين، بل أدرجهما في خانة الحظر؛ أي عدم المساس بهذه المسألة واعتبارها من المحرمات، شأنها شأن المسائل والمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري، والتي لا يمكن أن تتغير مهما تغيرت الحكومات.

بحيث أصبحت المادة 212 تضم الآتي:

المادة 212 : « لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمسّ:

- 1- الطابع الجمهوري للدولة.
- 2- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.
- 3- الإسلام باعتباره دين الدولة.
- 4- العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية.
- 5- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن.
- 6- سلامة التراب الوطني ووحدته.
- 7- العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية.
- 8- إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط ».

خاتمة:

بعد استعراضنا لمختلف الدساتير التي مرّت بها الجزائر خلال الفترة من سنة 1989 إلى غاية 2016 ، والتي اتسمت بأربعة دساتير، منها 3 دساتير عدلت كلية، ودستور عدّل جزئياً؛ حيث طالت التعديلات الواردة حذف مواد يعينها، إضافة مواد جديدة، تعديل بعض المواد، إضافة فقرات، ومنه يمكن تقديم الملاحظات التالية:

أولاً: أنّ كل دستور أو تعديل جزئي للدستور برز في فترة زمنية معينة، تخللتها تطورات وظروف داخلية ودولية عديدة، منها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والهوياتية، وكانت استجابة لطموحات المجتمع الجزائري بصفة عامة.

ثانيا: اتسمت الدساتير المتعاقبة بصفتين متلازمتين، فمنها من صنّف على أساس أنها دساتير أزمة مثل دستور 1989، منها من صنّف على أنها دساتير قانون كدستور 1996 والتعديل الدستوري 2008، ودستور 2016.

ثالثا: إنّ جميع الدساتير حثت وعملت على إبراز الطابع الحر والديمقراطي لمسيرة الشعب الجزائري، وتجسيد الدساتير لذلك في عدة مواضيع وعدة مواد، وهذا الشيء إنّما يدل على حرص الدولة الجزائرية على إرساء الديمقراطية بمختلف أساليبها وأدواتها على المؤسسات الديمقراطية، التي تحاول بمختلف السبل إرساء دولة ديمقراطية يكون فيها الشعب هو سيد قراراته.

رابعا: رغم ما جاءت به تلك الدساتير من مواد تضمنت الحث على الحريات، الديمقراطية التمثيل الشعبي، الرقابة والمساءلة، المبادرة في التعديل الدستوري، إلا أنّ المشوار مازال طويلا، والعمل على تجسيد تلك الأفكار يشوبه شوائب عديدة، فعلى النواب والمجتمع المدني، ومختلف القوى الحية في البلاد الالتفاف حول المؤسسات الديمقراطية للوصول إلى تحقيق ما يصبو إليه الشعب الجزائري من رقي وازدهار في كنف الاستقرار، وهذا لا يكون إلا بالعمل الجاد والتضامن والحوار والتكاتف، كلّ في موقعه، وكلّ بأسلوبه محترما بذلك القانون الذي يكون فوق الجميع.

التهميش:

(1) للمزيد من المعلومات عن موضوع الحقوق والحريات يمكن تصفح المواد من 28 إلى غاية 56 من دستور 1989.

(2) دستور 1996\11\28، الفصل الثاني (الشعب)، السلطة التشريعية.

(3) التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 6، 16 نوفمبر 2008.

(4) للمزيد من المعلومات حول هذه القوانين العضوية، يمكن الرجوع إلى مداخلتنا "الإصلاح السياسي في الجزائر نظرة نقدية"، مقدمة في المؤتمر الدولي المشترك الأول حول حقوق الإنسان في ظل التغيرات العربية الراهنة، المنعقد بجامعة آريس ببيروت، لبنان، أيام 5. 6. 7 أبريل 2013. أو الإطلاع بالتفصيل على هذه القوانين العضوية في الجريدة الرسمية رقم 1 بتاريخ 14\01\2012، وكذلك الجريدة الرسمية رقم: 2 بتاريخ 15/01/2012.

(5) قانون رقم 01-16، 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري 2016 منشورات برقي، الجزائر.

التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات



الدكتور / عبد الحليم مرزوقي

أستاذ بجامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر

الأستاذ / صالح بنشوري

أستاذ بجامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر



مقدمة:

أجرى المشرع الدستوري الجزائري وبمبادرة من رئيس الجمهورية تعديلا دستوريا دون المرور عبر الاستفتاء الشعبي، وهو قرار اتخذته هذا الأخير، بعد رأي المجلس الدستوري بأن مقترح التعديل لا يمس البتة وبأي كيفية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس أيضا التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية. ومن بين التعديلات المهمة التي أوردها المشرع الدستوري، نجد الإدراج الصريح لمبدأ الفصل بين السلطات في ديباجة النص الدستوري، بل واعتبره من خلال نص المادة 15 من المبادئ التي تقوم عليها الدولة.

وبما أن المبدأ تم تجاهله خاصة في فترة الحزب الواحد الذي تبنى الإيديولوجية الاشتراكية بدل الليبرالية، التي تعتبر حاضنة هذا المبدأ، بل وحتى دستور 1989 وإن تضمن المبدأ في روحه، إلا أن تجسيده لم يتم نظرا لما مرت به الدولة، استدعى دستورا لمواجهة الأزمة سنة 1996، ورغم تعديلي 2002، 2008 إلا أن تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات لم يكن من بين الأولويات، إلى أن جاء تعديل 2016 ليضع الأمور في نصابها، ويعلن التنبؤ الصريح للمبدأ، وعلى ضوءه لا بد من مساندة باقي مواد الدستور المتعلقة بالسلطات العامة في الدولة والعلاقات بينها لهذا المستجد، وعلى اعتبار أنه لا يكفي ذكره في الدستور صراحة، وإنما الحاجة إلى تجسيده فعليا تبدو أكثر أهمية، وعلى كل المستويات العضوية والوظيفية، فهل كرس التعديل الدستوري في مضمونه مبدأ الفصل بين السلطات بكل أبعاده، لتحقيق أكبر قدر ممكن من الاستقرار والفعالية في عمل الهيئات التي تشكل النظام الدستوري الجزائري؟.

فإذا سلمنا بأنه على مستوى الفصل العضوي قد فصل فيها على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان وأي منصب آخر (المادة 116 من التعديل الدستوري)، قصد ضمان التفرغ التام، فإن الإشكال السابق يطرح بشدة على مستوى آليات العمل، والعلاقات بين السلطات خاصة التنفيذية والتشريعية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن السلطة القضائية يجب أن تكون مستقلة مهما كانت طبيعة النظام الدستوري المتبع.

وعليه سنحاول من خلال منهج تحليلي مادته الأولى نصوص مواد التعديل الدستوري 2016، إبراز آلية عمل السلطات العامة في الدولة، وحقيقة الفصل بينها، وقبل ذلك العودة بإيجاز لفهم المبدأ أكثر؛ انطلاقا من نشأته، ومضمونه، ومبرراته، والانتقادات التي طالته، وصولا إلى التعرض للدراسات الجزائرية المتعاقبة وموقفها منه، وكل ذلك من خلال ما سيأتي.

الفرع الأول

مدخل مفاهيمي لمبدأ الفصل بين السلطات

يرى "مونتسكيو" أنه إذا لم تتوافر الحرية السياسية في الحكومات المعتدلة جمهورية كانت أو ملكية، فالسبب في ذلك يعود لإساءة استخدام السلطة، فالحرية تضيع إذا لم يتم الفصل بين السلطات الثلاث، الضامن السياسي بل والدستوري لعدم إساءة استعمال السلطة⁽¹⁾.

أولاً - نشأة مبدأ الفصل بين السلطات:

ظهرت بدايات الحديث عن مبدأ الفصل في الفلسفات السياسية الإغريقية، حيث أكد كل من "أفلاطون" و"أرسطو" على أهمية توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة بعيدا عن الاحتكار⁽²⁾، ضمانا لمنع الاستبداد والتمرد. وفي سنة 1688 وعلى إثر ثورة الأساقفة على الملكية الإنجليزية المطلقة، والتي تحولت إلى ملكية مقيدة بفكرة الفصل بين السلطات، وظهر المبدأ في دستور "كرومويل" بعد ذلك لمنع استبداد البرلمان أيضا، غير انه ما لبثت الملكية المطلقة وأن عادت إلى سابق عهدها .

وفي كتابه "الحكومة المدنية" المنشور سنة 1690 رأى "جون لوك" أن كل نظام لا يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات فهو نظام غير صالح، وبعد أكثر من نصف قرن من ذلك زار المفكر الفرنسي "مونتسكيو" إنجلترا وأعجب بالنظام الإنجليزي، وبخاصة مبدأ الفصل بين السلطات، وعلى ذلك نشر كتابه "روح القوانين" سنة 1748 الذي ذاع صيته بأوروبا ثم في العالم أجمع⁽³⁾.

ويعود الفضل إلى "مونتسكيو" - رغم إسهامات سابقه - في التمييز التقليدي بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبأنه ينبغي إسنادها إلى ثلاث هيئات متميزة، كوسيلة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم ومنع الاستبداد والطغيان⁽⁴⁾.

إن الهدف من الفصل بين السلطات عند "مونتسكيو" هو تحقيق التوازن بين هذه السلطات منعا للاستبداد بالحرية، ويؤكد أن كل ذي سلطة ميال إلى إساءة استعمالها، إلى أن يجد حدودا توقفه، ولكي لا يقع إساءة استعمال السلطة لا بد أن توقف السلطة سلطة أخرى.

وبناء عليه فإن إسناد الوظائف الثلاث للدولة إلى هيئات متميزة يجعل كلا منها تستطيع أن توقف الأخرى عند حدود مهمتها، وأن تقسيم السلطات وسيلة للحصول على اعتدال في التعامل بينها والتوازن بين صلاحياتها⁽⁵⁾، وهو ما حدا بعالم الاجتماع الفرنسي "غوستاف لوبون" أن يؤكد أن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة.

لكن بقراءة كتاب 'روح القوانين' لمونتسكيو يتبين أنه لا يقصد بالفصل بين السلطات الفصل التام، على أساس الفهم الخاطئ للمبدأ في بداياته، وطبيعة الأشياء تقتضي التعاون، فالسلطات تشكل مع بعضها في النهاية وحدة لقيادة آمنة للدولة، وهي مضطرة للسير معا بانسجام⁽⁶⁾.

ثانياً - مبررات مبدأ الفصل بين السلطات:

قرر الفقهاء مجموعة من المبررات التي عجلت بالمناداة لتطبيق المبدأ، ونجمل أهمها في ما يلي:

- 1- منع الاستبداد والطغيان: فجمع السلطة في يد واحدة يؤدي إلى الطغيان والفساد وهذا تؤكد طبيعة الأشياء، والإنسان بطبعه أيضا ميال إلى الاستغناء والاستبداد، ما لم يعترض طريقه أحد⁽⁷⁾.
- 2- مبدأ تقسيم العمل والتخصص: إن الدولة المعاصرة تقوم في مختلف جوانبها على تقسيم العمل، والتخصص فكيف يستقيم الأمر بأهم عنصر من عناصر الدولة وهو السلطة، هذه الأخيرة مخولة بمهام جسيمة وعظيمة، لا يمكن لجهة ما مهما أوتيت من قوة وإمكانيات أن تضطلع بها على الوجه الأكمل ولوحدها. لذلك اعتمد الفقه الدستوري الحديث على التقسيم الذي وضعه "مونتسكيو" بشأن اختصاصات السلطة العامة، حيث يميز بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ وسلطة القضاء.
- 3- حماية الحقوق والحريات العامة: يرى "مونتسكيو" أن الحرية السياسية لا توجد إلا في ظل حكومة معتدلة غير مستبدة، والحرية لا توجد إلا عندما لا يساء استعمال السلطة، فهو يرفض كل تركيز للسلطة، لأنه يؤدي إلى تهديد وجود الحرية ذاتها⁽⁸⁾.
- 4- تحقيق شرعية الدولة: وذلك بكفالة احترام القوانين، وتطبيقها تطبيقا سليما عادلا، وشرعية الدولة تعني خضوع الجميع حكاما ومحكومين وسلطات للقانون، بخلاف الاستئثار بالسلطة الذي سيؤدي إلى عدم استقرار القوانين والاستهتار بها⁽⁹⁾.

ثالثا- الانتقادات الموجهة للمبدأ:

- رغم أهمية المبدأ ودوره في تحقيق الشرعية في الدولة، وتسهيل آليات عمل سلطاتها العامة، وتحقيق سيادة هذه السلطات في إدارة مهامها، إلا أن المبدأ لم يسلم من الانتقادات نذكر بعضها فيما يلي:
- 1- الفصل المنسوب إلى "مونتسكيو" يجافي الحقيقة لكونه استخدم لفظة التقسيم Division وليس الفصل Séparation، وهو انتقاد شكلي لا يمس الحقيقة السياسية التي أرادها "مونتسكيو"، وهي التمييز بين السلطات الثلاث في الهيئات والاختصاصات⁽¹⁰⁾.
 - 2- إن تقسيم السلطات هو تفتيت للمسؤولية حيث تتهرب كل سلطة من تحمل مسؤولياتها، وتلقي بتبعاتها على السلطات الأخرى، لكن هذا الانتقاد يتناسى الفصل المرن، أو التعاون الذي أكده "مونتسكيو" في روح القوانين، كما أن الفصل الجامد الذي تبناه المشرع الدستوري الأمريكي، في إطار النظام الرئاسي، لم يمنع ظهور علاقات تعاون مفروضة بين السلطات.
 - 3- أن الفصل بين السلطات يتعارض مع فكرة السيادة التي تتطلب كيانا واحدا⁽¹¹⁾، لكن هذا الانتقاد يغفل مسألة مهمة في السيادة وهي عدم تلازمها مع السلطة الحديثة المؤسسة والمجردة عن الشخصية⁽¹²⁾. فإذا كان صحيحا القول بأن السيادة للحاكم في ظل السلطة المطلقة للملوك والأباطرة، فإن السيادة في ظل السلطة المؤسسة التي جاء مبدأ الفصل لتنظيمها، أصبحت في يد الشعب أو الأمة، ولا تمارسها السلطة إلا بالتفويض أو النيابة.

4- إن الفصل بين السلطات عند البعض من الفقهاء هو أمر خيالي غير واقعي، إذ لا تلبث إحدى هذه السلطات حتى تستولي على اختصاصات السلطات الأخرى، لكن إذا كان ذلك ممكنا في القرون التي تلت ظهور المبدأ⁽¹³⁾، فإن الاستقرار الدستوري الذي يحققه، جعل الخطابات السياسية والدساتير الحديثة تحتفي به وتقره، بل وجعلته أساسا لتصنيف الأنظمة الديمقراطية النيابية⁽¹⁴⁾.

رابعاً- أنواع الفصل بين السلطات:

قد يكون جامداً أو مطلقاً كما هو الحال في النظام الدستوري الأمريكي، حيث تستقل السلطات الثلاث في عملها عن بعضها البعض، إلا أن التجربة العملية وظهور الأحزاب على الساحة السياسية، وشخصية الرئيس، أوجد نوعاً من العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽¹⁵⁾.

كما قد يكون الفصل مرناً كما هو الحال في النظام البرلماني البريطاني، حيث العلاقة بين البرلمان والحكومة، تتراوح بين الرقابة والتعاون، وقد تصل إلى حد إزالة إحداها للأخرى، كما تلعب الأحزاب كذلك دوراً مهماً في تعديل هذا النموذج⁽¹⁶⁾.

خامساً- مبدأ الفصل في الدساتير الجزائرية:

تحدث دستور 1963 عن السلطات الثلاث بصورة منفصلة عن بعضها، كما منح لكل سلطة صلاحيات، مما يظهر وكأن الفصل قائم بينها، غير أن حادثة عهد الدولة بالاستقلال والبناء المؤسساتي، السياسية منها والاجتماعية والاقتصادية، جعلت من تكريس المبدأ ليس أولوية، وانصب الجهود حول بناء الدولة عبر قاعدة الشعب صاحب السيادة، وتبني أفكار الحزب الواحد، مع تبني الاشتراكية كأيدولوجية تتعارض مع المبادئ الليبرالية، التي تعتمد مبدأ الفصل بين السلطات، وعليه الأولوية ليست لتفتيت السلطات بل لتركيزها تجسيدا لوحدة القيادة للحزب والدولة⁽¹⁷⁾.

وعلى شاكلة سابقه جاء دستور 1976 متبنيا النهج الاشتراكي، محولا السلطات العامة إلى مجرد وظائف، وأضحى النظام الدستوري يقوم على فكرة التقسيم الوظيفي للسلطة في ظل وحدة القيادة، وتلك فكرة لا تساعد على تكريس مبدأ الفصل بين السلطات.

أما دستور 1989 الذي جسّد التحول أكثر نحو الليبرالية، إلا أنه لم ينص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات، ولو أن روح المبدأ تجسدت ضمناً ولو بصورة مرنة، حيث أعاد لها وصف السلطة، وأعطى لكل منها صلاحيات مستقلة عن الأخرى، إلا أن الأزمة السياسية والأمنية وفترة المرحلة الانتقالية أوقفت المسار، نظراً للظروف التي تستدعي توحيد الجهود لمواجهة الصفة، وبهذه الصفة جاء دستور 1996 كدستور أزمة، حافظ على وجود السلطات العامة وصلاحياتها، لكن مع توسيع لصلاحيات السلطة التنفيذية، وخاصة رئيس الجمهورية نظراً لخصوصية المرحلة.

وعلى اعتبار أن التعديلات 2002، 2008 لم يأتيا بجديد بخصوص تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، كان الدور على تعديل 2016، حيث كرس صراحة المبدأ من خلال ديباجته، ومن خلال المادة 15 منه، والدور الآن لتكييف باقي مواد الدستور حسب هذا المستجد، خاصة المتعلقة بالسلطات العامة، وعملها وعلاقاتها المتبادلة، وهذا ما سنحاول معرفته من خلال الفرع الثاني.

الفرع الثاني

مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

الأکید أن رئیس الجمهورية یجسد السلطة التنفيذية من خلال ما یملکه من سلطات وصلاحيات، تجعل من أعضاء الحكومة والوزير الأول بمثابة الساهرين على تنفيذ برنامجه، من خلال مخطط عمل الحكومة، وفي هذا تشبه صريح بالنظام الرئاسي القائم على وحدوية السلطة التنفيذية، ولكن باستقراء نصوص القانون رقم 16—01 المتضمن التعديل الدستوري، لا نجد صعوبة في اكتشاف عوامل يمكن أن تصنف كوسائل ذات بعد تعاوني وتلك ذات بعد رقابي، لكن في النهاية تجسد أبعاد قدرة تأثير السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية، ويمكن تلخيصها في الآتي:

أولاً: المساهمة في عملية التشريع

المتفق عليه أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل لعملية التشريع وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها (نص المادة 112 من التعديل الدستوري)، إلا أنه ولاعتبارات متعددة أضحت هذه المهمة ليست حكراً على البرلمان لوحده دون باقي السلطات خاصة السلطة التنفيذية.

وبالرجوع لنص الدستور بعد التعديل الأخير نجد أن المشرع الدستوري قد حصر مجال اختصاص البرلمان في مجال التشريع من خلال نص المادة 140، 141، لكن الملاحظ على أغلبها أن البرلمان يشرع في إطار القواعد العامة فقط، إضافة إلى حصر مجالات التشريع وقصره - في معظمه - على القواعد العامة يقابله نص المادة 143 الذي يفتح المجال للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية دون حدود في المجالات غير المخصصة للقانون، بل أكثر من ذلك يصبح الرئيس مشرعاً من خلال نص المادة 142 والتي تنص على إمكانية أن يشرع رئيس الجمهورية في مسائل عاجلة، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة الاستشاري وفي الحالة الاستثنائية (نص المادة 107 من التعديل الدستوري).

والأوامر الرئاسية بعد مصادقة البرلمان عليها تصبح لها قوة القانون، وعليه يتولى رئيس الجمهورية عرض نصوص الأوامر التي اتخذها وفقاً للدستور على غرفتي البرلمان في أول دور لتوافق عليها، وهنا أعضاء البرلمان مقيدون أثناء التصويت، فهم مطالبون بالموافقة على الأمر برمته، أو رفضه برمته، وفي هذه الحالة الأخيرة يصبح الأمر لاغياً.

1- مساهمة رئيس الجمهورية في عملية التشريع:

كما يملك رئيس الجمهورية إضافة إلى ما سبق، وفي مجال مساهمته في عملية التشريع الصلاحيات الآتية:

أ. إصدار القوانين:

ويكون ذلك متى استوفى القانون كل شروطه، ولم يكن له مانع دستوري يحول دون نشره، وذلك في أجل 30 يوماً من تاريخ تسلمه، وعن الموانع التي تقف أمام إصدار القانون في آجاله نجد مثلاً⁽¹⁸⁾:

- طلب قراءة ثانية، أو مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في أجل ثلاثين يوماً الموالية لتاريخ إقراره من طرف رئيس الجمهورية.

- وجود إخطار للمجلس الدستوري من أي سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 من الدستور قبل صدور القانون.

ب. إخطار المجلس الدستوري:

يتقدم رئيس الجمهورية بقائمة السلطات المعنية بإخطار المجلس الدستوري في شأن دستورية مخرجات السلطة التشريعية، في إطار الحفاظ على مبدأ سمو الدستور، فالرئيس هو حامي الدستور (نص المادة 84 من التعديل الدستوري)، وهو ما قد يؤدي إلى إلغاء النص القانوني كاملاً، أو بعض فقراته، وبالتالي إعادة النظر فيها، وبذلك يساهم رئيس الجمهورية فعلياً بتصحيح وتصويب نصوص تشريعية.

ج. سلطة استدعاء البرلمان للانعقاد:

بالرجوع لنص المادة 135 من التعديل الدستوري يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، كما يمكن أن يجتمع بناء على استدعاء من هذا الأخير أيضاً، ولكن بطلب من الوزير الأول أو بطلب من 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

د. سلطة تعديل الدستور:

استناداً لنص المادة 208 لرئيس الجمهورية المبادرة بالتعديل الدستوري، وأن يعرضه على استفتاء الشعب خلال خمسين يوماً من تاريخ إقراره في البرلمان، ويصدره بعد موافقة الشعب عليه، مع مراعاة أحكام المواد 209، 210، 212 من التعديل الدستوري، ومهما يكن التعديل سيمس كل المنظومة القانونية السائدة لتتكيف مع التعديلات الجديدة، وهو ما يضطر البرلمان في كل مرة إلى إعادة صياغتها، وتكييفها مع الدستور الجديد، أو إلغائها نهائياً.

هـ. إصدار قانون المالية بأمر:

الأصل في المصادقة على قانون المالية أن يكون من طرف البرلمان، ولكن في أجل 75 يوماً من تاريخ إيداعه (المادة 138 من التعديل الدستوري)، ولكن في حالة انتهاء هذا الأجل نتيجة الصراعات الحزبية والسياسية في البرلمان بغرفتيه، يتدخل رئيس الجمهورية - حتى لا يبقى مصير الدولة وميزانيتها رهينة المصالح الحزبية - ويصدر قانون المالية بأمر له قوة القانون على نفس الصيغة التي أودعتها الحكومة لدى البرلمان للمناقشة والإثراء والتعديل إن أمكن، وبالتالي فقانون المالية لا يمكن أن يصل إلى مرحلة السحب، لأن الأمر يتعلق بتسيير سنة مالية كاملة للدولة، فالرئيس استناداً إلى أنه يجسد وحدة الأمة، ويستمد قوته وسلطته من الشعب مباشرة، يتدخل ويتجاوز البرلمان في إصدار قانون المالية بشرط فشله في التقيد بالآجال الدستورية لذلك.

و. حل البرلمان:

يمكن الدستور رئيس الجمهورية وحده من إمكانية إزالة المجلس الشعبي الوطني - مجلس الأمة غير معني بالحل-، في عدة حالات:

- رفض عمل مخطط الحكومة للمرة الثانية (نص المادة 96 من التعديل الدستوري)، وهو حل وحيوي بقوة القانون.

- حل رئاسي استنادا إلى سلطة تقديرية مطلقة لرئيس الجمهورية حسب نص المادة 147.
- حل رئاسي نتيجة عدم منح الثقة للوزير الأول، وقبل قبول استقالته وذلك بنص المادة 98 من التعديل الدستوري الأخير.

2- مساهمة الوزير الأول في عملية التشريع:

إضافة إلى رئيس الجمهورية يختص الوزير الأول أيضا بعدة سلطات وصلاحيات لها تأثير على البرلمان، بموازاة مع صلاحيات رئيس الجمهورية نلخصها فيما يلي:

أ. المبادرة بمشاريع القوانين:

استنادًا إلى نص المادة 136 من التعديل الدستوري، يمكن للوزير الأول أن يبادر بمشاريع للقوانين، وتعرض على مجلس الوزراء، بعد أن يكون قد ناقشها على مستوى مجلس الحكومة، وبالتالي عرضها في مجلس الوزراء في الحقيقة هو عرض على رئيس الجمهورية، والأمر هنا منطقي لأن مشاريع القوانين التي سوف يطرحها على البرلمان آتية في سياق تنفيذ مخطط عمل الحكومة، الذي هو مستنبط من برنامج رئيس الجمهورية، والذي اطلع ووافق عليه خلال مجلس الوزراء، ولا يملك الوزير الأول التغيير والتعديل إلا بموافقة رئيس الجمهورية (نص المادة 94 من التعديل الدستوري).

ب. السلطة التنظيمية للوزير الأول:

بالرجوع إلى نص المادة 134 من الدستور يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي للوزير الأول، مما يمكنه من السهر على حسن تطبيقها، والوزير الأول عند ممارسته للسلطة التنظيمية⁽¹⁹⁾ عن طريق المراسيم التنفيذية خاصة، يراعي ما يصدر عن البرلمان من قوانين والرئيس من أوامر، إضافة أنه يمارس السلطة التنظيمية في إطار السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

ج. دعوة البرلمان للانعقاد أو تمديد الدورة العادية:

للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية للبرلمان لأيام معدودة لاستكمال نقطة في جدول الأعمال، ويمكنه أن يطلب اجتماع البرلمان من رئيس الجمهورية، وهذا الأخير يتولى استدعاءه بناءً على هذا الطلب (نص المادة 135 من التعديل).

د. طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء:

في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، للوزير الأول أن يطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، والمشكلة من ممثلي كلتا الغرفتين في أجل 15 يوما لإيجاد حل للخلاف خلال 15 يوما أيضا⁽²⁰⁾، ويعرض هذا الحل على غرفتي البرلمان للمصادقة دون تعديلات إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الحسم، سواء من النص المنبثق عن اللجنة المتساوية الأعضاء، أو بالنص الأخير الذي صوت عليه، وإذا لم تطلب الحكومة ذلك من المجلس الشعبي الوطني يسحب النص.

هـ. طلب التصويت بالثقة:

وهو يعتبر في نظر الكثيرين من وسائل ضغط الحكومة على البرلمان أمام عدم موافقته على سياستها⁽²¹⁾، على اعتبار أنه في حالة عدم منح الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن ينتصر لوزيره الأول، ويطبق نص المادة 147 من التعديل الدستوري، والقاضية بحل البرلمان.

ثانياً- المساهمة في اختيار أعضاء البرلمان:

يلعب رئيس الجمهورية دوراً بارزاً في تشكيل العنصر البشري للبرلمان، بطريق مباشرة أو غير مباشرة، وتكون هذه المساهمة بصورتين:

1- استدعاء الهيئة الناخبة:

ويتم استدعاؤها بموجب مرسوم رئاسي في غضون ثلاثة أشهر، التي تسبق إجراء الانتخابات، ويدوم الاقتراع يوماً واحداً يحدد أيضاً بمرسوم رئاسي⁽²²⁾.

2- تعيين 3/1 أعضاء مجلس الأمة:

حسب مقتضيات المادة 112 من التعديل الدستوري الأخير، يعين رئيس الجمهورية 3/1 أعضاء مجلس الأمة من الكفاءات والشخصيات الوطنية، ويتم تجديد نصفهم خلال ثلاث سنوات⁽²³⁾.

الفرع الثالث

مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية التهميش

بعد أن أوجزنا أهم مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، نخرج من خلال هذا الفرع على مظاهر التأثير السلطوية التشريعية على عمل السلطة التنفيذية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن رئيس الجمهورية بعيد عن هذا التأثير مهما كان نوعه، رغم كونه صاحب التأثير البارز والقوي في مواجهة البرلمان، في حين لا يملك هذا الأخير تجاهه أية سلطة، ولا يملك مساءلته، وهو جانب قصور نرى ضرورة تداركه.

ومن أهم المظاهر المؤثرة على السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية نجد جانب الرقابة، حسب نص المادة 113 من التعديل الدستوري، وبعد دراسة متأنية لأدوات الرقابة هذه رأينا تقسيمها إلى نوعين؛ أولها رقابة فاعلة وذات أثر على الحكومة، وأخرى غير فاعلة تماماً.

أولاً- رقابة فاعلة مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة:

هذا النوع من الرقابة تترتب عنه مساءلة الحكومة سياسياً بداية من مناقشة مخطط عملها، ثم بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة سنوياً أمام البرلمان.

1- مناقشة مخطط عمل الحكومة:

استناداً لنص المادة 94 من التعديل الدستوري يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة، أمام المجلس الشعبي الوطني أولاً للموافقة عليه بعد مناقشة عامة، وبالتشاور مع رئيس الجمهورية يمكن للوزير الأول تعديل مخطط عمله، على أن يقدمه بالشكل الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، أمام مجلس الأمة، ولهذا الأخير أن يصدر لائحة، ولكن دون ذكر إمكانية المناقشة، وحالتي القبول والرفض.

وفي حالة عدم موافقة المجلس على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية⁽²⁴⁾.

2- مناقشة بيان السياسة العامة:

استناداً لنص المادة 98 من التعديل الدستوري، الحكومة ملزمة أن تقدم بياناً سنوياً عن السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، وتعبه مناقشة من قبل النواب لعمل الحكومة، يمكن أن تختم بلائحة، كما يمكن أن تترتب عن هذه المناقشة إيداع ملتمس الرقابة، يقوم به المجلس وينصب على مسؤولية الحكومة، ويجب أن يكون موقعا من 7/1 عدد النواب على الأقل، وتتم الموافقة عليه بتصويت يساوي أو يفوق 3/2 من عدد النواب، على أن يجرى التصويت بعد 03 أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة⁽²⁵⁾، وهذا حتى يفسح المجال للمساعي الودية على اعتبار نتيجة العملية قد تكون إسقاط الحكومة. وإذا أصر النواب وصوتوا لصالح ملتمس الرقابة في حدود النسب المطلوبة أو أكثر، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية⁽²⁶⁾، وعليه المجلس الشعبي الوطني هو من يملك السماح لبداية العمل للحكومة لقبول مخطط عملها، أما مواصلة العمل قد يتعرض للمنع من طرف المجلس نفسه بالتصويت الايجابي على ملتمس الرقابة، أي إقامة المسؤولية السياسية على الحكومة⁽²⁷⁾.

ثانيا: رقابة غير فاعلة عديمة الأثر المباشر على الحكومة

مادامت هذه الأنواع من الرقابة تملك قاسما مشتركا وهو عدم إلحاق الأذى بالحكومة وإسقاطها عن طريق أعمال مسؤوليتها السياسية، رأينا جمعها تحت العنوان الذي ذكرناه سلفا، ويمكن تلخيص أنواعها فيما يلي:

1- استجواب الحكومة:

بناء على نص المادة 151 من التعديل الدستوري، يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وهو يختلف عن السؤال، حيث يتضمن معنى اتهام الحكومة كلها، أو أحد أعضائها، وتجرى سياسته⁽²⁸⁾. واستناداً إلى هذا التعريف الأصل في كل استجواب أن يحرك عنصر الاتهام والمتابعة، إلا أن النص الدستوري أفرغ الاستجواب من محتواه، واكتفى بذكر هذا النوع من الرقابة دون أن يرفقه بأثر الاتهام، خاصة إذا أخفق عضو الحكومة، أو الحكومة كلها في إقناع النواب.

2- مساءلة الحكومة:

أي توجيه سؤال إلى أي عضو فيها لطلب الاستيضاح والاستفسار من النواب عن أمور تعلمها الحكومة ويجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، وهناك نوعين من الأسئلة حسب نص المادة 152 من التعديل الدستوري:

أ- الأسئلة الكتابية: ميزتها أنها توجه كتابة إلى الحكومة ويكون الجواب عنها كتابة أيضا في أجل أقصاه ثلاثين يوما.

ب- الأسئلة الشفوية: يوجه أيضا لأعضاء الحكومة، ولا يتعدى أجل الجواب ثلاثين يوما، وتعد لذلك جلسة أسبوعية على مستوى كل غرفة تخصص للإجابة عن الأسئلة المطروحة. وإذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال، يبرر إجراء مناقشة تجرى هذه المناقشة حسب نصوص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽²⁹⁾.

3- لجان التحقيق البرلمانية:

يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تشكل في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، إلا إذا كانت وقائعها محل إجراءات قضائية سارية المفعول (مقتضيات المادة 180 من التعديل الدستوري). وفي المقابل الملاحظ أن المشرع الدستوري أغفل نتائج التحقيق وأثرها على الحكومة، أو على أي شخص آخر يثبت التحقيق إدانته، وما مصير التقرير النهائي للجنة أمام الرأي العام، خاصة وأن تاريخ العمل البرلماني في جزائر التعددية الحزبية أفرز عدة لجان تحقيق بقيت نتائجها حبيسة الإدراج، ولم تظهر للعامة بإيعاز من الحكومة وقبول من البرلمان.

4- المصادقة على قانون المالية:

للبرلمان بغرفتيه في ذلك في أجل 75 يوم تبدأ من يوم إيداعه كمشروع من قبل الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم المصادقة يتدخل رئيس الجمهورية ويصدره بالشكل الذي وضعته الحكومة بأمر رئاسي (نص المادة 138 من التعديل الدستوري).

5- التصويت على قانون تسوية الميزانية:

استنادًا إلى نص المادة 179 من التعديل الدستوري فإن الحكومة ملزمة بتقديم عرض سنوي عن استعمالها للاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان لكل سنة مالية، من خلال الموافقة على قانون المالية، ويختتم العرض بتصويت من قبل كل غرفة، ولكن يبقى السؤال مطروحًا حول الهدف من هذا التصويت، ما لم يترتب عنه تحميل جهة ما المسؤولية، إذا كانت نتائج التصويت رافضة لطريقة صرف الاعتمادات المالية، والتي تمس كل القطاعات. وبعد إبرازنا وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ورأينا مدى النفوذ الذي تملكه السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية في مواجهة السلطة التشريعية، وانعدام التوازن التام بين الرئيس والسلطة التشريعية، أما السلطة القضائية فالمفروض أنها مستقلة مهما كانت فلسفة الحكم في الدولة، ففي الديمقراطيات الليبرالية يؤمن القضاء رقابة على الحكام عبر مبدأ أساسي وهو مبدأ الشرعية⁽³⁰⁾، وهي الأقدار على استعادة التوازن المفقود بين السلطات. وباستقراء التعديل الدستوري الأخير نجد أنه ومن خلال نص المادة 156 يؤكد صراحة على استقلال السلطة القضائية بضمن من رئيس الجمهورية، والقاضي يصدر أحكامه باسم الشعب الجزائري، ولا يخضع إلا للقانون، وهو محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته، أو تمس نزاهة حكمه، وهو مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء، وكل هذه العناصر تخدم مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن هل كفل التعديل الدستوري فعلاً استقلال السلطة القضائية، الأكيد عضويًا نعم، أما وظيفيًا ذلك ما سنحاول إبرازه من خلال ما يلي:

الفرع الرابع

السلطة القضائية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية

رغم اعتبار السلطة القضائية يجب أن تكون مستقلة مهما كانت طبيعة النظام الدستوري المتبع، أو فلسفة الحكم السائدة، ويجب أن تخرج من كونها طرفًا في تجاذبات السيطرة، والاستفراد بالهيمنة بين السلطات، ويجب أن تكون على مسافة واحدة من جميع السلطات، حتى تؤدي دورها كصمام أمان لتحقيق دولة الحق والقانون.

ورغم ذلك ومن خلال ما ورد في التعديل الدستوري نجد أن السلطة التنفيذية خاصة رئيس الجمهورية يمتلك عدة منافذ، يمكن أن تلعب دورا في التأثير على عمل السلطة القضائية نذكر منها:

1- سلطة رئيس الجمهورية للتعين في مناصب قضائية:

من خلال نص المادة 92 من التعديل الدستوري نجد أنه من صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التعيين؛ تعيين الرئيس الأول للمحكمة العليا، ورئيس مجلس الدولة، وكذا القضاة بمرسوم رئاسي، ومن يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل.

2- رئاسة المجلس الأعلى للقضاء:

ويتولاها رئيس الجمهورية بنص المادة 173 على أن ينوبه وزير العدل، وإذا عرفنا الدور المهم الذي يضطلع به هذا المجلس، ندرك الأهمية الكبيرة التي تعنيها رئاسة أعلى هيئة في السلطة القضائية من طرف السلطة التنفيذية، خاصة وأنها تتحكم في تعيين القضاة، ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي.

بالرجوع لتشكيلة المجلس من خلال القانون العضوي 04-12 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته⁽³¹⁾، وبالتحديد المادة 03 منه نجد أن الرئيس يعين من بين أعضائه العشرين 06 أعضاء من خارج سلك القضاء بناء على تقديره، فبالإضافة إليه شخصيا وإلى وزير العدل، وإذا ألحقنا بهما الرئيس الأول للمحكمة العليا، والنائب العام لدى المحكمة العليا، واللذين يعينهما الرئيس في منصبيهما الأصليين وله أن يعزلهما، نكون أمام تعادل مع تشكيلة القضاة وإذا عرفنا أن رئيس المجلس يتمتع بأفضلية الترشيح في حالة تساوي الأصوات، من خلال كل هذا ندرك حقيقة دور السلطة التنفيذية وبالتحديد رئيس الجمهورية في هذا الجهاز وهو ما ينعكس على دوره في مواجهة السلطة القضائية ككل.

أ. لرئيس الجمهورية حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها:

وذلك بصريح الدستور ونص المادة 91 وهو قرار غير قابل للطعن فيه، ولا يدخل في مجال التنظيم يتخذه الرئيس رافة بالمحكوم عليه نهائيا، ولا يلتزم الرئيس بتقديم تبريرات عن اتخاذه القرار، أما طبيعته فقد ذهب الأستاذ الدكتور "سعيد بو الشعير" إلى اعتباره عمل تشريعي ذو طبيعة فردية، بكونه يحلل المحكوم عليه من صرامة القانون الذي بموجبه عوقب، مما يحول تصرف الرئيس إلى عمل من أعمال السيادة غير القابل للمراقبة والطعن⁽³²⁾.

ب. عدم مسؤولية رئيس الجمهورية مدنيا ولا جزائيا:

ذلك أمام الجهات القضائية المعروفة إلا في إطار الخيانة العظمى، والتي يؤسس لها حسب نص المادة 177 من التعديل الدستوري الحالي جهاز قضائي متخصص هو المحكمة العليا للدولة، والتي يفهم أنها مستقلة عن محكمة الجنايات ومحكمة الجنح، ولذلك ترك أمر تنظيمها وسيرها والإجراءات المطبقة أمامها لقانون عضوي لاحق.

ج. حدود القضاء أمام مسألة أعمال السيادة وعدم جواز توجيه أوامر للإدارة:

يعود أصل عمل السيادة إلى ظروف تاريخية خاصة بمجلس الدولة الفرنسي، حيث أقامه كدرع واق لحمايته من خطر إلغاءه من طرف السلطة الإدارية المركزية، وتجنبنا للاصطدام بها⁽³³⁾، وكما يتجلى من مجلس قضاء مجلس الدولة الفرنسي تضم:

● علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية.

● تصرفات الحكومة في مجال العلاقات الدولية.

وإخراج أعمال السيادة من رقابة ضد القضاء تفرضها المسؤوليات الجسيمة الملقاة على عاتق السلطة التنفيذية في تسيير أمور الدولة، وعادة ما يأخذ المشرع الجزائري بمعيار الباعث السياسي لتقرير أن الأعمال التي تقوم بها الحكومة تصنف ضمن أعمال السيادة، كما أنه وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات اعتاد القاضي الإداري الجزائري حصر دوره تجاه أعمال الإدارة القانونية في مجال المشروعية، وفي إبطال القرار الإداري أو تفسيره أو وقف تنفيذه أو التعويض عن القرار المعيب، ولكن دون أن يتدخل في مسألة الملائمة وتوجيه أوامر للإدارة.

الفرع الخامس

السلطة القضائية وعلاقتها بالسلطة التشريعية

طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات لا يستطيع القضاء إصدار قرارات تتضمن نصوصا تشريعية، أو وقف تنفيذ قانون أو أكثر، وبالمقابل لم يرد أي نص يمنع المشرع من التدخل في أعمال القضاء، ولم ينشئ أي جهاز يمكنه إلزام السلطة التشريعية على الالتزام بعدم التدخل في أعمال القضاء⁽³⁴⁾.

ورغم الاستقلال الوظيفي والعضوي بين السلطتين إلا أنه يمكن للسلطة التشريعية أن تؤثر بطريق مباشر، أو غير مباشر على السلطة القضائية، يمكن إيجازها في عدة نقاط نذكر منها:

1- عند التصويت على القانون الأساسي للقضاء، والنصوص المتعلقة بتنظيمه، سواء بالتعديل أو الإثراء أو الاقتراح.

2- تؤثر السلطة التشريعية على سير القضايا أمام القضاء بإصدار قوانين تطبق عليها.

3- تصويت البرلمان على ملتمس الرقابة بما يعني استقالة الحكومة، ومعها وزير العدل، المرتبط بالمجلس الأعلى للقضاء، وبجهاز النيابة العامة .

4- استجواب الحكومة لوزير العدل ينطوي على اتهام له ولسياسته في تسيير الأمور المتعلقة بوزارته.

5- حرمان القضاء من رقابة دستورية القوانين، بحيث استقر المشرع الدستوري الجزائري على اعتماد

المجلس الدستوري كضمان لرقابة دستورية القوانين بدلا عن المحكمة الدستورية، التي اعتمدت لدى الكثير من الدول، بنص المواد 182،191 من التعديل الدستوري الجديد، تحت عنوان الرقابة.

خاتمة:

جاء التعديل الدستوري الأخير بالعديد من الأفكار التي تبرز ملامح الإصرار على التوجه أكثر نحو تجسيد الإيديولوجية الليبرالية، من خلال أحد أهم مبادئه الثلاثة وهو مبدأ الفصل بين السلطات، ولعل النص الصريح على المبدأ يؤكد هذا التوجه في موضعين هما الديباجة، وفي المادة 15 ، إضافة إلى ما يفيد هذا المعنى، خاصة المادة 112 التي تؤكد أن السلطة التشريعية تمارس مهام التشريع بكل سيادة، وكذلك المادة 156 باعتبار السلطة القضائية مستقلة.

إن ورود مبدأ الفصل بين السلطات في ديباجة الدستور يجعل منه إحدى الأفكار التي ساهمت في صياغة باقي بنود الدستور بما يتوافق وإرادة الأمة، ويحفظ مصالحها وتوجهها الإيديولوجي، ومراعاة للتناغم والترابط بين نصوص الدستور لا بد من صياغة مواده بالشكل الذي يكفل تجسيد المبدأ، إن صراحة أو ضمنا.

الملاحظ أن المشرع الدستوري على مستوى الفصل العضوي أخذ بالفصل الجامد طريقا، متوخيا للفعالية المطلوبة في أداء كل سلطة لمهامها الدستورية، أما على المستوى الوظيفي فقد جنح نحو تحقيق فصل مرن بين السلطات، من النص على الرقابة المتبادلة، لكن بما لا يفيد التضاد، إلى التعاون المتبادل بما لا يؤدي إلى استيلاء سلطة على صلاحيات الأخرى، مع أفضلية واضحة لرئيس الجمهورية، الذي يجسد السلطة التنفيذية من حيث النصوص، ويرتقي إلى مرتبة الحكم بين السلطات أحيانا، ويجمع في يده كل السلطات في الأوضاع الاستثنائية وتلك ضرورة مرحلية. ولتجسيد أكثر فعالية وإيجابية لمزايا المبدأ نرى ما يلي:

- إعطاء دور أكثر فعالية للسلطة القضائية في مراقبة عمل السلطات، فبالنسبة للسلطة التنفيذية بتمديد صريح لاختصاص القاضي الإداري نحو الملائمة، ووضع تفسير ضيق وواضح لأعمال السيادة.
- أما مراقبة مخرجات السلطة التشريعية فذلك يكون بإنشاء محكمة دستورية تسهر على احترام مبدأ سمو الدستور.
- تحقيق أكبر للتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بمنح هذه الأخيرة سلطة إسقاط الحكومة، دون خوف من حل البرلمان.
- جعل العلاقة بين كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، والبرلمان أكثر وضوحا ومرونة.
- منح استقلالية أكثر للسلطة القضائية، خاصة على المستوى العضوي، لمواجهة السلطة التنفيذية.

التهميش:

- (1) كريم أحمد يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1987، ص 401، 403.
- (2) قسم أفلاطون وظائف الدولة على ست هيئات في كتابه "القوانين"، أما أرسطو فقسّمها إلى ثلاث وظائف في كتابه "السياسية"، في حين قسمها لوك إلى أربعة، انظر عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم القانونية والقانون الدستوري، دار المعارف، قصر 1997، ص 163.
- (3) سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، مصر، ط3، 1988، ص 489.
- (4) أحمد سعيغان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط1، 2008، ص 209.
- (5) Jean Paul Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, 3emeedi, 1998, p37,38
- (6) أحمد سعيغان، المرجع السابق، ص 210.
- (7) العربي بلا، السلطة والمعارضة ودولة القانون في دول المغرب العربي، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، أكتوبر 2002، ص 215.
- (8) كريم أحمد يوسف كشاكش، المرجع السابق، ص 403، وكذلك انظر: سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 130.
- (9) محمود سعيد عمران وآخرون، النظم السياسية عبر العصور، دار النهضة العربية، ط1، 1999، ص 360.
- (10) كريم أحمد يوسف كشاكش، المرجع السابق، ص 400.
- (11) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2: النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ط2، 1994، ص 172. وانظر كذلك:

- ليندة اونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2015/2014، ص 30.
- (12) حول تأسيس السلطة وتشخيصها، أنظر سعاد الشراقوي، المرجع السابق، ص 113 – 121 .
- (13) حتى في بدايات ذلك العهد نجد المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي تنص على أن " كل مجتمع لا تقرر فيه ضمانات الحقوق والحريات للأفراد، ولا يسود فيه مبدأ الفصل بين السلطات ليس له دستور". في ذلك أنظر: احمد سعيان، المرجع السابق، ص 211.
- (14) سعاد الشراقوي ، المرجع السابق ، ص136.
- (15) حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دار عطوة للطباعة، بيروت، 1981، ص35.
- (16) عادل ثابت، النظم السياسية، دار الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 62
- (17) فريد علوش، نبيل قرقور، "مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عدد4، مارس 2008، ص 231،232.
- (18) انظر المادتين 144، 145 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.
- (19) انظر المادة 99، المرجع نفسه.
- (20) انظر المادة 138، المرجع نفسه.
- (21) Pierre Pactet, Institutions Politiques: Droit constitutionnel, Masson, Paris, 4eme edi, 1978, P105
- (22) أنظر المادتين 25، 30 من القانون 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات بتاريخ: 2012/01/12، ج ر عدد 01، صادرة بتاريخ: 2012/01/14.
- (23) انظر كذلك المادة 119 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق.
- (24) انظر المادة 95 المرجع نفسه.
- (25) انظر المادتين 153، 154، المرجع نفسه.
- (26) انظر المادة 155، المرجع نفسه.
- (27) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة السياسية في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة، دار هومة، عين مليلة، 2002، ص225.
- (28) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط6، 1996، ص482.
- (29) انظر المادة152، من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق.
- (30) موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية، ط1، 1992، ص152.
- (31) قانون عضوي 04-12 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، مؤرخ في: 2004/09/06، ج ر عدد 57، صادرة بتاريخ: 2004/09/08.
- (32) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، ط2، 1993، ص252
- (33) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية: القضاء الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص20.
- (34) بوبشير محمد أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل، 2002، ص37.

السلطة التنفيذية على ضوء دستور المغرب 2011



الأستاذ الدكتور/ أحمد حضرائي

أستاذ التعليم العالي - المغرب

رئيس مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية



مقدمة:

كرس دستور 2011 الحضور الفعلي للمؤسسة الملكية ضمن النسق السياسي المغربي؛ فما زال الملك يتربع على رأس باقي المؤسسات الدستورية، ويتبوأ مكانة سامية ذات اختصاصات واسعة في الحالات العادية، وسلطات متميزة في الظروف الاستثنائية. فهو الذي يعين أعضاء الحكومة، وينهي مهامها، وإن وفقا لشروط وشكليات معينة، لا تخلو من مستجدات طالت المؤسسة الحكومية، على مستوى مكانتها، واختصاصاتها ودور رئيسها، بل تمت دسترة مجلس الحكومة، ولأول مرة. وبموجب ذلك تم توسيع اختصاصات الحكومة ورئيسها.

ومع ذلك ظل الملك ذا اختصاصات محفوظة خاصة في المجال الديني، وفاعلا أساسيا في السياسة العامة للدولة التي تحمل صيغة "التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة (الفصل 49)، بيد أن رئيس الحكومة فهو الفاعل في مجال السياسات العمومية (المشتركة)، بينما يكون الوزراء هم المسؤولين عن السياسات القطاعية، (والتي تكمن في مجموع التدابير المقررة والمطبقة في مجالات معينة، والنهوض أو الارتقاء بها، تحقيقا لأهداف التنمية المنشودة).

والذي يهم في هاته الورقة البحثية هو العلاقة التي تطبع الملك برئيس الحكومة. وهو ما يمكن معالجته من خلال ما يلي:

الفقرة الأولى: مسألة تعيين الملك لرئيس الحكومة وإشكالية التنصيب.

أولا: تأليف الحكومة وتعيينها.

ثانيا: التصويت على البرنامج الحكومي ومسألة التنصيب.

1- انفراد مجلس النواب بالتصويت على البرنامج الحكومي.

2- تساؤلات حول التنصيب البرلماني.

الفقرة الثانية: ثنائية السلطة التنفيذية: سلطات الملك ورئيس الحكومة.

أولا: السلطات الاستراتيجية المحتفظ بها للملك واختصاصات رئيس الحكومة.

1- احتكار الملك للحقل الديني والاستراتيجي.

2- اختصاصات الحكومة ورئيسها.

ثانياً: الاختصاصات المتقاطعة والمشاركة بين الملك ورئيس الحكومة.

1- مشاركة رئيس الحكومة للملك في المجال التنفيذي.

2- الدور الاستشاري لرئيس الحكومة على سبيل الختم.

الفقرة الأولى

مسألة تعيين الملك لرئيس الحكومة وإشكالية التنصيب

جلت الوثيقة الدستورية الجديدة بمستجدات همت تشكيل الحكومة، سواء على مستوى التعيين، أو من حيث

التنصيب، اقتداء بالتجارب المقارنة، والذي لا يحول دون طرح تساؤلات بخصوص ترتيب المسؤولية. فكيف؟

أولاً- تأليف الحكومة وتعيينها:

فخلافًا للفصل التاسع والخمسين من دستور 1996 الذي كان يحدد أعضاء الحكومة في الوزير الأول والوزراء، فإن الفصل السابع والثمانين من دستور 2011 قد وسع من أصناف أعضائها، واستبدل صيغة الوزير الأول برئيس الحكومة، فهاته الأخيرة قد أضحت تتكون من رئيسها والوزراء، ويمكن أن تضم كُتّاباً للدولة⁽¹⁾، وتمت الإحالة على قانون تنظيمي لتحديد القواعد المتعلقة بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها⁽²⁾، وحالات التنافي، وقواعد الحد من الجمع بين المناصب، والقواعد الخاصة بتصريف الحكومة للأمر الجارية⁽³⁾.

وأصبحت سلطات الملك مقيدة في ظل الدستور الجديد، قطعت مع تمتع الملك بالسلطة التقديرية في اختيار الوزير الأول، فقد نصت مقتضيات الفصل السابع والأربعين بتعيين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها. وكذا تعيين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها، التصويت على البرنامج الحكومي ومسألة التنصيب وإذ يكرس الدستور المغربي قاعدة ذهبية سائدة في الديمقراطيات الرائدة⁽⁴⁾، فإن الدستور التونسي قد ذهب في نفس النهج، بل اعتمد صيغة انفتاحية، من شأنها أن تقدم أجوبة عن كل الاحتمالات الممكنة، وهذا ما يستشف من أحكام فصله التاسع والثمانين، الذي خول لرئيس الجمهورية صلاحية تكليف (وليس تعيين) مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب، بتكوين الحكومة خلال شهر مجدد مرة واحدة. وفي حالة التساوي في عدد المقاعد يُعتمد للتكليف عدد الأصوات المتحصل عليها.

هذا على مستوى تعيين الحكومة، أما من حيث إعفائها، فقد أضافت مقتضيات دستور المغرب (الفصل 47) أحكاماً أخرى جديدة عن تلك التي كانت مؤطرة بموجب الفصل الرابع والعشرين من دستور 1996، فرغم تكريسها لسلطة الملك في إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم، ولكن هاته المرة مع احترام مبدأ توازي الأشكال، فالإعفاء المذكور لا يتم إلا بعد استشارة رئيس الحكومة⁽⁵⁾، كما يمكن لهذا الأخير أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر، من أعضاء الحكومة بمبادرة منه، أو بناء على استقالتهم، الفردية أو الجماعية⁽⁶⁾، ويترب عن استقالة رئيس الحكومة إعفاء الحكومة بكاملها. وتواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة⁽⁷⁾.

ولالإشارة، فالمقصود من تصريف الأمور الجارية، حسب المادة السابعة والثلاثين من القانون التنظيمي رقم 13-065، هو اتخاذ تدابير، تختزل في المراسيم والقرارات والمقررات الإدارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها وضمان انتظام سير المرافق العمومية ولا يكفي التعيين الملكي لتبشير الحكومة مهامها، بل لا بد أن تنتزع ثقة مجلس النواب.

ثانياً- التصويت على البرنامج الحكومي ومسألة التنصيب:

يخضع البرنامج الحكومي لمراقبة البرلمان بمجلسيه (مجلس النواب ومجلس المستشارين)، إلا أن الجزاء المترتب عن هذه المراقبة هو انفراد مجلس النواب، ودون مجلس المستشارين، بالتصويت على البرنامج المذكور⁽⁸⁾.

1- انفراد مجلس النواب بالتصويت على البرنامج الحكومي:

لقد تم ربط التصويت على البرنامج الحكومي بتنصيب مجلس النواب للحكومة، ووفقاً لنصاب قانوني محدد، وهذا ما يمكن استشفافه من مقتضيات الفصل الثامن والثمانين من الدستور، والتي هي كالاتي: "بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به، في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية. يكون البرنامج المشار إليه أعلاه، موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب.

تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح البرنامج الحكومي⁽⁹⁾.

وتثير المقتضيات المذكورة بعض الملاحظات. فكيف ذلك؟

2- تساؤلات حول التنصيب البرلماني:

- إن البرنامج الحكومي الذي يتقدم به رئيس الحكومة أصبح يعرض أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، وليس أمام كل مجلس على حدى، كما كان الشأن في ظل دستور 1996.

- تكريس الدستور لانفراد مجلس النواب وحده بالتصويت على البرنامج الحكومي، الذي يكون موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين⁽¹⁰⁾.

- تنصيب الحكومة مشروط بانتزاع ثقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب⁽¹¹⁾، "فبوصفة" الحكومة ملزمة بكسب "أسهم" أصوات النواب اللازمة لذلك (الأغلبية المطلقة)، وعند عدم تحقق هذا السقف، وفي مقابل أصوات سالبة أو مناوئة للبرنامج الحكومي، وبصرف النظر عن عددها، تكون الحكومة غير منصبة، هذا من جهة ومن جهة أخرى، فصريح عبارة النص الدستوري قطعت مع الجدال الفقهي الذي احتدم في عهد دستور 1996، بخصوص تشكيل الحكومة. هل تخضع لتنصيب أحادي -التعيين الملكي-، أم ازدواجي (تعيين ملكي وتزكية مجلس النواب)⁽¹²⁾.

- عدم ترتيب الدستور لأي آثار أو جزاء جزاء عدم كسب الحكومة ثقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس

النواب. وهنا تنتصب التساؤلات التالية:

أ. هل بإمكان الفريق الحكومي الرجوع مرة ثانية إلى مجلس النواب، ببرنامج جديد أو معدل؛ أملاً في التصويت عليه، اقتداء بدستور إسبانيا لسنة 1978 الذي نص على تسمية الملك للمرشح لرئاسة الحكومة إذا انتزع ثقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، وعند عدم تحققها يتم اللجوء إلى جولة ثانية تكفيها الأغلبية النسبية⁽¹³⁾.

ب. هل يقوم الملك بتعيين حكومة جديدة من نفس الأغلبية، أو أخرى لتسلك مسطرة التنصيب بعد ذلك⁽¹⁴⁾؟ ولقد تدارك الدستور التونسي الأمر، و نصّ على أن عدم حصول الحكومة على ثقة مجلس نواب الشعب، يدفع رئيس الجمهورية، في أجل عشرة أيام، للقيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر⁽¹⁵⁾.

ج. هل يلجأ الملك إلى حل مجلس النواب، وفي هذه الحالة، فلا بد من الإشارة إلى دستور إسبانيا، الذي يخول للملك بصريح العبارة حل مجلس النواب، والدعوة لانتخابات جديدة عند عدم تنصيب الحكومة⁽¹⁶⁾، وهو ما ذهب إليه الدستور التونسي في معرض إشارته إلى حالة عدم منح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة بعد مرور أربعة أشهر على التكليف الأول، إذ يحق لرئيس الجمهورية حلّ مجلس نواب الشعب، والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه 45 يوماً وأقصاه 90 يوماً.

د. وهل يقدم الفريق الحكومي استقالته؟ على غرار ما هو سائد في التشريع المقارن، وخاصة أحكام المادة الخمسين من دستور فرنسا لسنة 1958⁽¹⁷⁾، والتي ترتب على عدم تصويت الجمعية الوطنية على برنامج الحكومة، تقديم الوزير الأول لاستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية. أو كما ذهبت إلى ذلك مقتضيات المادة الخامسة والتسعين من الدستور الجزائري (2016)، التي قضت بتقديم الوزير الأول لاستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على خطط عمله.

وللإشارة فقد كان دستور 1996 يربط بين التصويت على البرنامج⁽¹⁸⁾ ومنح الثقة⁽¹⁹⁾، ذلك أن رفض البرنامج بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، يُفضي إلى سحب الثقة من الحكومة المجبرة على الاستقالة الجماعية، في حين تحاشى دستور 2011 الربط الصريح بين فصليه 88 و103.

يتبين من هذه المقتضيات أنها تعيد صياغة أحكام الفصل الستين من دستور 1996، مع حذف أو التخلي عن فقرته الأخيرة، بمعنى أنه تم القطع مع ترتيب التصويت على البرنامج الحكومي لمسؤولية الحكومة، عن طريق سحب الثقة⁽²⁰⁾. فلقد تم الحرص على الحضور اللفظي أو اللغوي لتعايير تربط بين التصويت الإيجابي على البرنامج الحكومي وثقة مجلس النواب والتنصيب. فهل الأمر يتعلق فقط بعمل قصدي، يقف عند الهندسة اللغوية (التنصيب لأول مرة على كلمة التنصيب) وكخطوة أولى فقط، ودون أن تتعداها إلى النتيجة الطردية لسحب الثقة من الحكومة، والتي لا تتحقق إلا من خلال ربطها مع مقتضيات الفصل 103 من الدستور⁽²¹⁾.

وهكذا يبدو أن الدستور الحالي (2011) حاول أن يجيب عن السؤال، أو يمتص الجدل الفقهي الذي كان قد احتدم بخصوص التنصيب الأحادي أو الإزدواجي للحكومة، لكنه لم يقدم أجوبة ممكنة لحالة عدم انتزاع البرنامج الحكومي للثقة المطلوبة والمشروطة، كما كان الشأن في ظل الدستور السابق أو التشريع المقارن.

الفقرة الثانية

ثنائية السلطة التنفيذية: سلطات الملك ورئيس الحكومة

فعلى غرار الثنائية المجلسية، فقد كرس دستور 2011 ثنائية السلطة التنفيذية، موفقا بذلك بين توسيع اختصاصات الحكومة و الحفاظ على المكانة المركزية للملك في النسق السياسي المغربي. فكيف ذلك؟
أولا- السلطات الإستراتيجية المحتفظ بها للملك واختصاصات رئيس الحكومة:
 يظل الملك هو المهندس المحوري للسياسة العامة والاستراتيجية للدولة، غير المشتركة أو المتقاطعة إلى حد ما مع الجهاز الحكومي.

1- احتكار الملك للحقل الديني والاستراتيجي:

فبمقتضى الفصل الواحد والأربعين من الدستور، فالملك هو أمير المؤمنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية، وبهاته الصفة فهو يرأس المجلس العلمي الأعلى، الذي يتولى دراسة القضايا التي يعرضها عليه، ويعتبر المجلس المذكور الجهاز الوحيد المؤهل لإصدار الفتاوى المعتمدة رسمياً، بشأن المسائل المحالة عليه، استناداً إلى مبادئ وأحكام الدين الإسلامي الحنيف، ومقاصده السمحة⁽²²⁾، كما أن آلية ممارسة الصلاحيات الدينية من لدن الملك والمتعلقة بإمارة المؤمنين، تتم بواسطة ظهائر⁽²³⁾، فالجمال الديني "المحتفظ به" للملك، يندرج في إطار الحقل التقليدي، والذي يفتح على ما هو حدائثي سياسي (الملك رئيس الدولة...) ووطني (الحكم الأسمى بين المؤسسات، والساهر على احترام الدستور...). وهذا ما تم تكريسه بموجب أحكام الفصل الثاني والأربعين من الدستور، والتي جاءت كالتالي: "فالملك رئيس الدولة وممثلها الأسمى ورمز وحدة الأمة وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حقوقها الحقة"⁽²⁴⁾.

ويعد الملك سلطة تأسيسية لمراجعة الدستور، إذ بإمكانه أن يعرض (اختيارياً) مباشرة على الاستفتاء، المشروع الذي اتخذ المبادرة بشأنه (الفصل 172)، بل إن كل مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور تعرض إلزامياً على الشعب قصد الاستفتاء، بواسطة ظهائر، وتشكل هاته الأخيرة آلية كذلك، وبعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، لعرض مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور على البرلمان، والذي يدعوه الملك للانعقاد في اجتماع مشترك لمجلسيه، للمصادقة على مشروع هذه المراجعة (الفصل 174).

وهاته المكانة المركزية تحول للملك سلطات عديدة، فالملك هو القيم على الأمن الديني والروحي، وحتى العسكري، إذ يمتلك الملك سلطة التعيين في الوظائف العسكرية⁽²⁵⁾، وبإمكانه تفويض ذلك لغيره، باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية (الفصل 53)⁽²⁶⁾. وهو ما تجاربه الدساتير المقارنة، فالدستور السينغالي لسنة 2011 اعتبر في مادته الخامسة والأربعين أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للجيش، وهو يعين في كل الوظائف العسكرية⁽²⁷⁾، ولم يشدّ الدستور الجزائري عن ذلك، فبمقتضى المادة الواحدة والتسعين منه، فرئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات، ويعين في الوظائف العسكرية (المادة 92).

وفي الحقل الدبلوماسي يعتمد الملك السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، ولديه يُعتمد السفراء وممثلو المنظمات الدولية، ويصادق على المعاهدات الدولية بعد موافقة البرلمان، لكنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة... إلا بعد الموافقة عليها بقانون (الفصل 55).

2- اختصاصات الحكومة ورئيسها:

تتم الإشارة في هذا الصدد إلى اختصاصات الحكومة ككل، و لرئيسها. وحبل الدستور في هذا الجانب بعدة مستجدات منها:

دسترة مجلس الحكومة، كما سبق الذكر، والذي يتداول، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية: السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري، السياسات العمومية، السياسات القطاعية، طلب الثقة من مجلس النواب؛ قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام، مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب، مراسيم القوانين، المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري⁽²⁸⁾.

ممارسة الحكومة للسلطة التنفيذية⁽²⁹⁾، بل إن هذه العبارة الأخيرة هي التي تعنون الباب الخامس من الدستور. وتعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي. وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسة الحكومية كل في القطاع المكلف به، وفي إطار التضامن الحكومي تبعاً لأحكام الفصل الثالث والتسعين من دستور 2011⁽³⁰⁾.

ولهذا الغرض فالإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية. ممارسة رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه للوزراء، وتحمل المقررات التنظيمية، الصادرة عن رئيس الحكومة، التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها (الفصل 90). وهو ما سلكه الدستور التونسي في هذا الشأن، إذ قضت مقتضيات الفصل الرابع والتسعين منه على ممارسة رئيس الحكومة للسلطة الترتيبية العامة، وإصدار الأوامر الفردية التي يرضيها بعد مداولة مجلس الوزراء، ويتم الإمضاء الجاور للأوامر ذات الصبغة الترتيبية من قبل كل وزير معني⁽³¹⁾.

ولا يمكن إغفال المستجد الذي حبل به دستور 2011، والذي حوّل لرئيس الحكومة حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور (الفصل 172).

ثانياً- الاختصاصات المتقاطعة أو المشتركة بين الملك ورئيس الحكومة:

وسّع الدستور الجديد من اختصاصات الحكومة، فرئيسه يشارك في اتخاذ القرار في مجال السياسات العمومية، وإن بشكل تابع لرئيس الدولة.

1- مشاركة رئيس الحكومة للملك في المجال التنفيذي:

يشارك رئيس الحكومة للملك في اتخاذ القرار العمومي المدرج في إطار السلطة التنفيذية:

رئيس الحكومة سلطة اقتراحية في المجال السياسي والإداري: ففيما يتعلق بالجانب الأول، وكما سبق الذكر، فرئيس الحكومة يقترح على الملك تعيين أعضاء الحكومة، ويطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر، من أعضائها (الفصل 47)⁽³²⁾، أما بخصوص الشق الثاني، فالمقصود بذلك التعيين في المناصب و الوظائف المدنية السامية، التي يمتلك الملك فيها سلطة التعيين (والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي و عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية)⁽³³⁾، والتي تتم باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، تبعا لأحكام الفصل التاسع والأربعين من الدستور⁽³⁴⁾. ويتم التداول في هاته التعيينات في المجلس الوزاري⁽³⁵⁾، أما التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، فهي منوطة برئيس الحكومة، والقابلة للتفويض حسب مقتضيات الفصل الواحد والتسعين⁽³⁶⁾.

المجلس الوزاري والقرارات الحاسمة: يعتبر المجلس الوزاري الإطار الذي تتخذ فيه القرارات السيادية والإستراتيجية كحالة الحصار وإشهار الحرب، فبالنسبة لحالة الحصار، المتخذة من لدن الملك، بواسطة ظهير، يوقعه بالعطف رئيس الحكومة، تبعا لأحكام الفصل الرابع والسبعين من دستور 2011، أما مقتضيات الفصل التاسع والتسعين منه، فقد قضت باتخاذ قرار إشهار الحرب داخل المجلس الوزاري، وبعد إحاطة البرلمان علما بذلك⁽³⁷⁾. فالمجلس الوزاري أداة لاتخاذ قرارات غير عادية، تسجل حضور رئيس الحكومة، ورغم أن الملك هو الذي يرأس المجلس الوزاري، فإن هذا الأخير يعقد بمبادرة من الملك، أو بطلب من رئيس الحكومة. ويمكن للملك أن يفوض لرئيس الحكومة، بناء على جدول أعمال محدد، رئاسة مجلس وزاري. وهذا التفويض هو من مستجدات الفصل الثامن والأربعين من دستور 2011، وبذلك يسلك الدستور المغربي مسلك الدستور الفرنسي في هذا الشأن (المادة 15 من دستور 1958)، بيد أن الدستور التونسي لسنة 2014 ينص على أن رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء، الذي يعقد بدعوة من رئيس الحكومة، وهو من يضبط جدول أعماله، ولا يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء وجوبا إلا في مجالات الدفاع، والعلاقات الخارجية، والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية⁽³⁸⁾.

2- الدور الاستشاري لرئيس الحكومة:

يحاط رئيس الحكومة علما بما يعتزم الملك القيام به من أعمال وقرارات، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية. فعلى المستوى الأول، فرئيس الحكومة، وكما سلف الذكر، يستشار من لدن الملك، عند إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة (الفصل 47)، أو إخباره عند عزم الملك حل مجلسي البرلمان معا أو أحدهما (الفصل 96). كما أن الرئيس الفرنسي يستشير الوزير الأول عند عزمه حل الجمعية الوطنية⁽³⁹⁾.

ومن الجانب الثاني، فرئيس الحكومة يستشار كذلك من لدن الملك، عند إعلان حالة الاستثناء⁽⁴⁰⁾، فقد نصت مقتضيات الفصل التاسع والخمسين من الدستور على حالة الاستثناء، وذلك كما يلي: "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يُعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه

خطاب إلى الأمة. ويُجول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقتضيها الرجوع، في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية.

لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية. تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة. تُرفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها".

الخاتمة:

وما تجب الإشارة إليه في الختام، أنه تُنشط برئيس الحكومة بعض الاختصاصات الأخرى، و ذات الطابع التنظيمي، فإذا كان الملك يرأس المجلس الوزاري، ورئاسة المجلس الأعلى للأمن (الفصل 54)⁽⁴¹⁾، فالإمكانية متاحة لرئيس الحكومة ليرأس المجلسين معاً، ولكن بتفويض من الملك، وعلى أساس جدول أعمال محدد⁽⁴²⁾. وهاته الرئاسة التفويضية من مستجدات دستور 2011⁽⁴³⁾.

وعموماً فإن جهازي المجلسين الحكومي والوزاري يُشكّلان أداتين للتنسيق والتعاون وتبادل الآراء بين أعضاء الفريق الحكومي عن طريق المجلس الأدنى (مجلس الحكومة)، وكذا لتحضير القضايا التي سيتم عرضها على المجلس الأعلى (المجلس الوزاري)، وليتوج في إطار هذا الأخير باتخاذ القرارات في القضايا الكبرى والإستراتيجية. وإن كان تواجد المؤسستين الحكومية والوزارية يعزز بنیان النظام الدستوري المغربي القائم على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، لكن الواضح على أن هناك تبعية تامة للحكومة ورئيسها للمؤسسة الملكية، وفي مختلف المجالات، والتي تعزز المكانة والاختصاصات الحصرية التي يتمتع بها الملك كقيّم على الأمن الروحي والعسكري والدبلوماسي.

التهميش:

(1) وهو ما سلك مسلكه الدستور التونسي لسنة 2014 في فصله 89. والذي اعتبر أن الحكومة تتكون من رئيس ووزراء وكتاب دولة، يختارهم رئيس الحكومة، وبالتشاور مع رئيس الجمهورية بالنسبة لوزاريّ الخارجية والدفاع، بيد أن الحكومة في إسبانيا تتكون من رئيسها ونوابه ومن الوزراء وأعضاء آخرين: المادة 98 من دستور 27 دجنبر 1978: عن الموقع الإلكتروني في 3 ماي 2015: www.univ-perp.fr

(2) فقد وسعت المادة الثانية من القانون التنظيمي رقم 13. 065 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها من كلمة "الوزراء" لتطال وزراء الدولة والوزراء المتدربين لدى رئيس الحكومة أو الوزراء، وعند الاقتضاء كتاباً للدولة لدى رئيس الحكومة أو لدى الوزراء، وبذلك يتم تقديم الجواب عن التساؤل أو الجدل الذي أثير بخصوص وضعية "وزير الدولة" الذي كان موجوداً ضمن التشكيلة الأولى للحكومة، المعينة من لدن الملك في 3 يناير 2012، والذي لم يرد ذكره ضمن أحكام الفصل 87 من الدستور، كما يلاحظ عدم إدراج وضعية المندوبيات الوزارية أو السامية ضمن الهيكلة الحكومية، وبالتالي لم تتم الاستجابة لتوصيات المجتمع المدني، وخاصة ما كانت قد نهبت إليه مذكرة "جمعية الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان"، والتي أعدتها تحت عنوان "مقترحاتنا الإجرائية الثلاثون لرئيس الحكومة المكلف" في 13 دجنبر 2011 بمناسبة الإعداد للتصريح الحكومي.

(3) ففي معرض فحصه للقانون التنظيمي رقم 13. 065 السالف الذكر، اعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم 15. 955 الصادر في 4 مارس 2015 أن المادة 37 التي نصت في فقرتها الثانية على أنه لا تندرج ضمن تصريف الأمور الجارية التداير التي من شأنها أن تلزم الحكومة بصفة دائمة ومستمرة، وخاصة المصادقة على مشاريع القوانين والمراسم التنظيمية وكذا التعيين في المناصب العليا، ليس فيها ما يخالف الدستور، إلا أنه يتعين في إعمالها مراعاة ما قد تستلزمه حالة الضرورة من اتخاذ تدابير تشريعية أو تنظيمية لمواجهةها: عن الموقع الإلكتروني في 3 ماي 2015 :

www.conseil-constitutionnel.ma

(4) فالملك في بريطانيا هو الذي يعين الوزير الأول من بين أعضاء الحزب الفائز في انتخابات مجلس العموم.. وحتى في فرنسا التي لا يلزم فيها الرئيس باختيار الوزير الأول من زعيم الحزب الحاكم، فتكاد تكون هناك قاعدة عرفية لاحترام الاختيار الديمقراطي منذ تعيين الرئيس "فرانسوا ميتران" الوزير الأول "جاكشيراك". فقد تخضعت عن الانتخابات التشريعية لأعضاء الجمعية الوطنية لسنة 1986 صعود أغلبية يمينية، مشكلة من التحالف بين حزبي التجمع من أجل الجمهورية واتحاد

الديمقراطيات الفرنسية، وأدت الانتخابات التشريعية لفتح يونيو 1997 إلى فوز أغلبية يسارية في عهد الرئيس "جاك شيراك" إثر حل هذا الأخير للجمعية الوطنية في 21 أبريل 1997: أحمد حضرائي: الأنظمة الدستورية المقارنة: مقارنة للتجارب الدولية والمغرب، مطبعة سجلماسا مكناس 2015 ص 108.

(5) بيد أن الفصل 92 من دستور تونس لسنة 2014 قد حول لرئيس الحكومة إقالة عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة أو البت في استقالته، وذلك بالتشاور مع رئيس الجمهورية إذا تعلق الأمر بوزير الخارجية أو وزير الدفاع

(6) وأغفل القانون التنظيمي رقم 13. 065 السالف الذكر الإشارة إلى تطبيقات مقتضيات الفصل 47 من الدستور، وخاصة تلك التي تم طلبات إنهاء مهام عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة. فكيف يتم الحرص على تفصيل توسيع أحكام الفصل 87 من دستور 2011، (تأليف الحكومة وولادتها)، ودون تناول مسألة

إنهاء مهامها، والتي كان من شأن اعتمادها أن تخدم بناء الهندسة الدستورية، هذا من جهة، ومن جهة ثانية، أن تقدم أجوبة عن واقعة تقدم وزراء لاستقالتهم من (7) وعلى مستوى المقارن، يلاحظ أن الدستور التونسي لسنة 2014، اهتم بمسطرة وتشكيل حكومة تصريف الأعمال، وهذا ما يستشف من أحكام فصله

100، تواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأعمال تحت إشراف عضو منها، يختاره مجلس الوزراء، ويسميه رئيس الجمهورية إلى حين مباشرة الحكومة الجديدة مهامها. أما الدستور الجزائري لسنة 2016 فلم تفته مسألة أجل هاته الحكومة، فحسب المادة 96 فالحكومة القائمة تستمر في تسيير الشؤون العادية إلى غاية

انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك ي أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

(8) وللإشارة فإن التنصيب الحكومي من طرف المجلس الأدنى (مجلس النواب)، هو موجود في عديد من التجارب الدستورية المعاصرة كفرنسا (استنادا لأحكام المادة التاسعة والأربعين من دستور 4 أكتوبر 1958)، وألمانيا (فصول 63-67 من دستور 23 ماي 1949)، وإسبانيا (الفصل 99 من دستور 27 دجنبر 1978)،

أما تنصيب الحكومة في إيطاليا فيتم من طرف المجلسين حسب مقتضيات الفصل الرابع والتسعين من دستور 27 دجنبر 1947: أحمد حضرائي: م س ص 135.

(9) قدم رئيس الحكومة، على إثر الانتخابات التشريعية ل 25 نوفمبر 2011 برنامجه أمام البرلمان في 19 يناير 2011، وعلى إثر استقالة وزراء حزب الاستقلال، تم تعيين النسخة الثانية من تلك الحكومة من لدن الملك في 10 أكتوبر 2013، وأثير بخصوص هاته الحكومة جدل ونقاش حول ضرورة الخضوع للتنصيب البرلماني،

كما لجأت المعارضة البرلمانية، وخاصة بمجلس المستشارين إلى تحكيم المجلس الدستوري، الذي قضى بموجب قراره رقم 972/13 في 7 نونبر 2013 بعدم اختصاصه؛ فبتقديره انه ليس في فصول الدستور ولا في القوانين التنظيمية ما يخول للمجلس الدستوري اختصاص البت في دستورية انعقاد الجلسات الرقابية لمجلس

المستشارين على العمل الحكومي. وحسب البعض فالتعيين الملكي للحكومة والتنصيب البرلماني يكون في الحالات التالية: تعيين الحكومة التي تخلف حكومة سابقة مستقبلة اثر استقالة رئيس الحكومة (الفصل 47) أو سحب الثقة (الفصل 103)، التصويت على ملتمس الرقابة (الفصل 105)، وطبعا تلك الحالة الناجمة عن

الانتخابات: محمد لعرج: (أستاذ ونائب برلماني): محاضرة ألقيت لطلبة السداسية الثالثة بكلية الحقوق بمكناس بتاريخ 13 نونبر 2013). بينما ذهب الاتجاه المؤيد للتنصيب البرلماني إلى اعتبار هذا الأخير ينصب على البرنامج الحكومي، ولا يتطرق إلى الأشخاص المعينين في التشكيلة الحكومية، وحصول تصدع في الأغلبية السابقة

(خروج حزب الاستقلال من الأغلبية والحكومة والانضمام إلى المعارضة، والذي كان قد صوت ايجابيا على البرنامج السابق، خلافا لحزب التجمع الوطني للأحرار، الذي انضم إلى التشكيلة الحكومية، وسبق له أن صوت سلبا على البرنامج المذكور، كما أن هناك ترابط بين الفصلين 47، الذي له مجاله والفصل 88

والذي له موضع خاص يكمل ما يقته الأول، ولا محل للحديث عن تطبيق الفصل الأول وحجب الثاني عن التطبيق (سعيد أو لعربي: مساهمة في مقارنة إشكالية التنصيب البرلماني للحكومة الحالية: جريدة المساء، عدد 2218 في 14 نوفمبر 2013 ص 8)، فالأمر لم يقتصر على تعديل جزئي بسيط، اكتفى باستبدال الوزراء

المستقلين بأخرين؛ بسبب ارتفاع عدد الحقب الوزارية، التي انتقلت من 31 حقبية وزارية (حكومة يناير 2012) إلى 39 حقبية وزارية (حكومة أكتوبر 2013)، بل خلقت وزارات جديدة و أحدثت تغييرات في مواقع البعض، واستبدال تلك الخاصة بالأغلبية والمعارضة المشار إليها سابقا.

(10) وبذلك يسلك الفصل 88 من دستور 2011 مسلك الفصل 60 من دستور 1996. وهو ما سار عليه دستور الجزائر في مادته 94، إذ يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، كما يقدم عرضا ماثلا لمجلس الأمة مثلما وافق عليه الأول.

(11) وهي نفس الأغلبية المطلوبة في انتزاع برنامج عمل الحكومة لثقة نواب الشعب (الفصل 89 من الدستور التونسي).

(12) بخصوص هذه المسألة يمكن الرجوع إلى: أحمد حضرائي: النظام السياسي المغربي. مقارنة لتجربة دستور 1996، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية عدد 39. 2002 ص 41 وما يليها.

(13) المادة 99 من دستور اسبانيا لسنة 1978.

(14) ولقد جاء في مقترحات مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية المتعلقة بالإصلاحات الدستورية أنه في حالة تعذر تشكيل الأغلبية، أو عدم موافقة مجلس النواب على البرنامج الحكومي، يختار الملك رئيسا للحكومة على أساس نتائج الانتخابات، وإضافة إلى مذكرة حزب الاستقلال المتعلقة بالإصلاحات الدستورية، والتي اقترحت طلب الوزير الأول من الملك بإعفائه من التكليف، في حالة عدم تمكنه من تشكيل الحكومة خلال أجل أقصاه شهرا، أو عدم حصول التشكيلة

لحكومة والبرنامج التي تقدمت به لطلب الثقة على الأغلبية، بعد ذلك يعين الملك وزيرا من الحزب الذي يليه من حيث النتائج الرسمية المعلنة، ثم الذي يليه باتباع نفس المسطرة.

(15) الفصل 89 من الدستور التونسي.

(16) بيد أن دستور 2011، وإن كان يخول للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما (الفصل 51)، إلا أن هذا الحل يظل مشروطا باستشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيسي مجلس النواب، ومجلس المستشارين، وبعد توجيه خطاب إلى الأمة (الفصل 96). مما يستفاد معه أن اللجوء إلى قرار الحل لن يتم إلا في ظل حكومة منصبة (إخبار رئيس الحكومة) لا تلك التي استعصى تنصيبها.

(17) للاطلاع على نسخة الدستور الفرنسي، يمكن الإحالة على الموقع الإلكتروني، في 3 ماي 2015: www.conseil-constitutionnel.fr

(18) "... يتقدم الوزير الأول أمام كل من مجلسي البرلمان بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه... ويتلو مناقشته في مجلس النواب تصويت يجب أن يقع وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل 75، ويرتب عليه الأثر المشار إليه في الفقرة الأخيرة منه (الفصل 60). (19) بإمكان الوزير الأول أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يفضي به الوزير الأول في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه. ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب... يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية (الفصل 75).

(20) وعوضت بمقتضى أو فقرة جديدة: "... تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء، الذين يتألف منهم، لصالح برنامج الحكومة".

(21) "يمكن لرئيس الحكومة أن يربط، لدى مجلس النواب، مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه. لا يمكن سحب الثقة من الحكومة، أو رفض النص، إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء، الذين يتألف منهم مجلس النواب. لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على تاريخ طرح مسألة الثقة. يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية".

(22) نص تصدير الدستور على أن المملكة المغربية دولة إسلامية، وأكدتها أحكام الفصل الثالث: "الإسلام دين الدولة"، والدولة تضمن لكل واحد حرية ممارسة شؤونه الدينية"، كما أن المراجعة الدستورية لا تظال الدين الإسلامي (الفصل 175).

(23) وإذ أن القرارات المتخذة من لدن الملك في مسائل ذات طابع تأسيسي، سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية، تتم من خلال آلية الظهائر، وإذا كانت هاته الأخيرة، وكقاعدة، توقع بالعطف من قبل رئيس الحكومة (الفصل 42)، فيستثنى منها القرارات المتخذة في القضايا التالية: ممارسة الملك للصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين... (الفصل 41)، تعيين الملك لعشر شخصيات بمحض اختياره في مجلس الوصاية (الفصل 44)، تعيين الملك للحكومة وإقالتها (الفصل 47)، حل مجلسي البرلمان أو أحدهما (الفصل 51)، تعيين القضاة (الفصل 57)، إعلان الملك لحالة الاستثناء (الفصل 59)، تعيين أعضاء المجلس الدستوري (الفصل 130)، عرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور على الشعب قصد الاستفتاء (الفصل 174). فهاته القرارات ينفرد الملك باتخاذها بموجب ظهائر، ودون حاجة إلى توقيعها بالعطف من لدن رئيس الحكومة.

(24) فبعض الأحكام المذكورة أعلاه، تذكر بمقتضيات الفصل 19 من الدساتير السابقة.

(25) وكذا الموافقة على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية (الفصل 57).

(26) وبدوره فإن رئيس الجمهورية بموريتانيا هو الذي يقود سياسة الدفاع والأمن، وهو الرئيس الأعلى للقوات المسلحة (المادتان 30 و 34 من دستور 1991 والتعديلات اللاحقة عليه): عن الموقع الإلكتروني في 4 ماي 2015: <http://www.assemblee-nationale.sn> /Mauritanie-constitutionwww.ami.mr/ ...

(27) <http://www.assemblee-nationale.sn>

(28) ويطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداوات مجلس الحكومة (الفصل 92).

(29) الفصل 89 من الدستور، كما تدير الحكومة الإسبانية السياسة الداخلية والخارجية، والإدارة المدنية والعسكرية، وتمارس السلطة التنفيذية والتنظيمية (المادة 97 من دستور 1978). بيد أن الدستور الموريتاني أتاح لرئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنفيذية ورئاسة المجلس الوزاري (المادة 25)، أما الدستور التونسي فقد حول لرئيس الجمهورية و رئيس الحكومة معا ممارسة السلطة التنفيذية (الفصل 71).

(30) كما أن التضامن الحكومي هو الذي يطبع المؤسسة الحكومية بالسينغال (المادة 56 من دستور يناير 2001).

(31) وتسمى الأوامر الصادرة عن رئيس الحكومة أوامر حكومية.

- (32) وفي فرنسا تنص المادة الثامنة من الدستور على تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول، ولأعضاء الحكومة، وينتهي مهامهم بناء على اقتراح من الوزير الأول، وفي السنغال يعين رئيس الجمهورية الوزراء باقتراح من الوزير الأول (المادة 48 من الدستور)، أما في الجزائر فإن رئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول (المادة 93 من دستور 2016).
- (33) وقد فصل القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور. (ج ر ع 6066 في 19 يونيو 2012) في لائحة هذه المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية.
- (34) ويتولى رئيس الجمهورية بأوامر رئاسية التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا برئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة لها، التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة (الفصل 78 من الدستور التونسي). كما يعين رئيس الجمهورية بالجزائر في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، والتعيينات التي تتم في مجلس وزاري (المادة 92 من دستور الجزائر).
- (35) يرأس الملك المجلس الوزاري، الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء (الفصل 48).
- (36) يعين رئيس الحكومة الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يتم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة. ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية، بعد تداول مجلس الحكومة بشأنها، تحت رئاسة رئيس الحكومة (الفصل 92).
- (37) وأكد أن القرار النهائي يعود إلى الملك باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية (الفصل 53). وضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة (الفصل 42).
- (38) ولرئيس الجمهورية أن يحضر ما عداها من مجالس الوزراء، وعند حضوره يرأس المجلس (الفصل 93).
- (39) المادة 12 من دستور الجمهورية الخامسة.
- (40) كما يستشار رئيس الحكومة عند اتخاذ رئيس الجمهورية لحالة الاستثناء (الفصل 80 من دستور تونس لسنة 2014). وبذلك فالدستور المغربي
- (41) كما يعد رئيس الحكومة عضواً في المجلس الأعلى للأمن، وفي مجلس الوصاية (الفصل 44).
- (42) وفي هذا الإطار يسلك الدستور المغربي مسلك نظيره الفرنسي (المادة 21). أما في إسبانيا، فالملك لا يرأس مجلس الوزراء إلا بناء على طلب من رئيس الحكومة وباستدعاء من هذا الأخير (الفصل 62 من الدستور).
- (43) لم يحظ رئيس الحكومة لحد الآن بترأس المجلس الوزاري، الذي ينعقد بمبادرة من الملك، أو بطلب من رئيس الحكومة.

المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016



الدكتور/ عبد العالي حاحتا

أستاذ بجامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر

الدكتورة/ آمال يعيش تمام

أستاذة بجامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر



مقدمة:

أعطى المشرع للسلطة التنفيذية أهمية كبيرة ضمن النظام السياسي الجزائري، وذلك بأن أولها مكانة متميزة ضمن المؤسسات الدستورية، ويبرز ذلك من خلال تنظيمها، أو سيرها، أو علاقتها بباقي السلطات الأخرى في الدولة، وهذا في مختلف الدساتير، بداية بدستور 1963 مروراً بدستور 1976، انتهاءً بدستور 1989 والذي أدخل عليه المشرع الكثير من التعديلات الجذرية، لعل أهمها ذلك التعديل الصادر سنة 1996 والذي يعتبره البعض بمثابة دستور جديد، والذي خضع بدوره لسلسلة من التعديلات كانت على التوالي سنة 2002 و 2008، هذا الأخير الذي أدخل تغييراً جوهرياً في السلطة التنفيذية، تمثل في إلغاء منصب رئيس الحكومة وتعويضه بمنصب الوزير الأول، كما عُزِّزت في ظلّه صلاحيات رئيس الجمهورية.

غير أن أهم تعديل وتنقيح على الإطلاق مس دستور 1996 هو ذلك التعديل الصادر بموجب القانون رقم: 01/16 المتضمن التعديل الدستوري وهو الذي جاء بكثير من المستجدات التي تتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية، أهمها إعادة تنظيم المركز القانوني لرئيس الجمهورية باعتباره أهم مؤسسة في السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى الوزير الأول الذي تراجعت مكانته في النظام الدستوري الجزائري منذ تعديل سنة 2008.

والملاحظ أن المشرع الجزائري في ظل التعديل الجديد قد كرس وأكد على أحادية السلطة التنفيذية وبدأ يتراجع عن فكرة ثنائية المؤسسات الدستورية، وهو المبدأ الذي ساد فترة من الزمن، حيث كانت في ظلّه تُقسّم كل سلطة إلى قسمين متوازنين، وهذا في إطار مبدأ الفصل بين السلطات الذي طبق بطريقة خاصة في الجزائر.

وعليه كانت السلطة القضائية تقوم على مبدأ الازدواجية؛ قضاء عادي وقضاء إداري، والسلطة التشريعية مقسمة إلى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والسلطة التنفيذية كانت تنفرع إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. انطلاقاً مما سبق تأتي هذه الورقة لمعالجة الإشكالية التالية:

ما مدى مساهمة التعديل الدستوري لسنة 2016 في تعزيز المركز القانوني لرئيس الجمهورية بما يسمح

بتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري؟.

الجزء الأول

إعادة النظر في المركز القانوني لرئيس الجمهورية من الناحية العضوية

احتل رئيس الجمهورية على امتداد الفترات الدستورية التي عرفتها الجزائر انطلاقا من دستور 1963-1976 - 1989-1996 مكانة بارزة و متميزة استمدها خصوصا من طريقة اختياره وشروط ترشحه وكيفية إنهاء مهامه ومدة العهدة الرئاسية.

غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾ أعاد النظر في الجوانب السابقة وفقا للشكل التالي:

1- استحداث شروط جديدة للمرشح لرئاسة الجمهورية:

يُنتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ويتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها.

كلّ الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ الاستقلال أجمعت على انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري من بين مجموعة من المترشحين، وذلك بالاقتراع على اسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، ويتم اللجوء لدور ثانٍ لا يشارك فيه إلا المترشحان الاثنان اللذان تحصّلا على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول، في حالة عدم تحقق الأغلبية المطلقة في الدور الأول، وفق شروط حددها الدستور والقانون معا على أن يتم الفوز بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنهم⁽²⁾.

وقد وضع الدستور الجزائري مقابل ذلك مجموعة من الشروط التي ينبغي توافرها في أي مواطن جزائري حتى يتسنى له خوض غمار الرئاسيات ومن جملة هذه الشروط التي حددها المادة 87 من التعديل الدستوري أن يكون:

- غير متجنّس بجنسية أجنبية.
- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم.
- يدين بالإسلام.
- يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب.
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.
- يُثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
- يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها مدة عشر (10) سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح.
- يُثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942.
- يُثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضدّ ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942.
- يقدم التصريح العلي بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

بالإضافة إلى هذه الشروط الدستورية حددت أيضا شروط قانونية وفقا للمادة 142 من قانون الانتخابات رقم

10/16⁽³⁾ من أهمها:

أن يجمع المترشح الراغب في الترشح لرئاسة الجمهورية 600 توقيع لأعضاء منتخبين في المجالس المنتخبة برلمانية، أو ولائية، أو بلدية، أو 60 ألف من توقيعات المواطنين موزعة على 25 ولاية، على أن لا يقل عدد الموقعين عن 1500 موقع لكل ولاية.

2- غلق العهدة الرئاسية:

حددت المادة 88 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مدة المهمة الرئاسية بخمس سنوات ويمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط.

والملاحظ أن المشرع وفقا للمادة 212 من التعديل الدستوري 2016 قد أدرج مدة العهدة الرئاسية ضمن قائمة المحظورات التي يمنع على أي تعديل دستوري المساس بها.

ويعتبر غلق العهدة الرئاسية مطلباً سياسياً بامتياز توافقت عليه أغلب التشكيلات السياسية بمناسبة إجراء المشاورات التي قامت بها الرئاسة في هذا المجال، ويعتبر هذا رجوعاً لنصوص التعديل الدستوري لسنة 1996 التي جاءت بهذا المبدأ قبل أن يتم تعديل الدستور سنة 2008 والسماح بفتح العهدة⁽⁴⁾.

3- إعادة تنظيم عملية انتهاء مهام رئيس الجمهورية:

تنتهي مهام رئيس الجمهورية تلقائياً بانتهاء مدة المهمة الرئاسية (05 سنوات) كما قد تنتهي بالوفاة أو الاستقالة. وتأخذ الاستقالة شكلين أساسيين هما⁽⁵⁾:

أ. الاستقالة الوجوبية (بقوة القانون):

تتحقق الاستقالة الوجوبية إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير مزمن، وفي هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري وجوباً، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه ويكلف رئيس مجلس الأمة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 45 يوماً.

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء 45 يوماً، يعلن الشغور بالاستقالة وجوباً .

وفي هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري وجوباً من جديد ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، ويجتمع البرلمان وجوباً، ويتولى بعدها رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها (90) يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

ب. الاستقالة الإرادية:

- يحق لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته بإرادته لأي سبب يراه و يقدره شخصياً.

وفي هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري ويثبت حالة الشغور، ثم يجتمع البرلمان بغرفتيه ليبلغ بشهادة الشغور، ويتولى مهام رئيس الدولة رئيس مجلس الأمة لمدة أقصاها 90 يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

- حالة اقتران استقالة أو وفاة رئيس الجمهورية بشغور منصب رئاسة مجلس الأمة.

وفقا للمادة 102 من التعديل الدستور فإن رئيس المجلس الدستوري هو الذي يتولى رئاسة الدولة طبقا لنفس الإجراءات السابقة.

الجزء الثاني

تعزيز مكانة رئيس الجمهورية من الناحية الوظيفية في الحالات العادية

يتفق التعديل الدستوري لسنة 2016 وباقي الدساتير والتعديلات السابقة على ضرورة منح وتزويد رئيس الجمهورية بعدة صلاحيات للنهوض بمهامه الجسيمة وذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية⁽⁶⁾.

ويتمتع رئيس الجمهورية في الحالات العادية بمركز إداري وسياسي مرموق يسمو فوق جميع المناصب السياسية في الدولة ويلعب الدور الرئيسي في توجيه شؤون الحكم فيه، إذ جاء إلى منصبه بانتخابات صوت له أغلبية الشعب فيها لذلك يعتبر رئيس الجمهورية الممثل الأول للشعب والمعبر عنه والراعي لمصالحه والمحقق لأهدافه والساهر على حماية استقلال دولته ويكون من الطبيعي إذن أن يتمتع هذا الرئيس المنتخب من الشعب بسلطات هامة، باعتباره حامي الدستور، ومجسد وحدة الأمة، و مجسد الدولة داخلها وخارجها.

1- صلاحيات في مجالات متنوعة:

ركز التعديل الدستوري الأخير أغلب السلطات الدستورية في يد رئيس الجمهورية ضمانا لتفوقه السياسي⁽⁷⁾، وعليه يتمتع بصلاحيات واسعة في المجالين الداخلي والخارجي.

والصلاحيات التي يمارسها داخليا حددتها المادة 91 من التعديل الدستوري ونذكر منها يلي:

1- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية.

2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.

3- يترأس مجلس الوزراء (دراسة مشاريع القوانين، المصادقة على المراسيم...).

4- يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه.

5- يوقع المراسيم الرئاسية... .

أما الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية خارجيا فتتمثل بالأساس فيما يلي⁽⁸⁾:

1- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.

2- يعين سفراء الجمهورية و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم.

3- يتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.

4- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.

وبالإضافة إلى السلطات السابقة، يملك رئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2016 صلاحيات أخرى في

مجالات متنوعة، تبرز من خلالها مكانته في النظام الدستوري الجزائري.

2- سلطة تعيين متزايدة:

إن أهم سلطة يتمتع بها رئيس الجمهورية وقد تم التأكيد عليها في ظل التعديل الدستوري الحالي هي سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية الواردة بالمادة 92 من التعديل الدستوري، ويمكن ذكر أهم الوظائف التي تعود له فيها صلاحية التعيين، والتي عرفت توسعا بالمقارنة مع سبق من تعديلات ودساتير، وهي ما يلي:

1 - الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.

2 - الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.

3 - التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.

4 - الرئيس الأول للمحكمة العليا.

5 - رئيس مجلس الدولة.

6 - الأمين العام للحكومة.

7 - محافظ بنك الجزائر.

8 - القضاة (عن طريق المجلس الأعلى للقضاء).

9 - مسؤولو أجهزة الأمن.

10 - الولاية.

هذا بالإضافة إلى تعيينات أخرى واردة في مواد أخرى من الدستور:

- كتعيين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية.

- تعيين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول.

- تعيين ثلث أعضاء المجلس الدستوري، وثلث أعضاء مجلس الأمة وكل أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى (15

عضواً).

- تعيين السفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج.

3- سلطة تنظيمية غير محددة:

نصت المادة 143 من التعديل الدستوري على صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال التنظيم بقولها: "يمارس رئيس

الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"

هذا النص يطرح إشكال التفرقة بين مجال القانون ومجال التنظيم⁽⁹⁾.

بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المشرع الجزائري قد حدد مجال التشريع أو القانون بنوعيه

العادي والعضوي بموجب المادتين 140 و 141.

فالتشريع العادي والعضوي على هذا النحو يهتم بوضع القواعد العامة في المجالات المذكورة في المادتين السابقتين، أما

التنظيم فيكسر قواعد جديدة خارج مجال التشريع.

وبهذا فإن السلطة التنظيمية واسعة وغير محددة، كما أنها مستقلة عن السلطة التشريعية لأنه تم تحديدها بطريقة سلبية⁽¹⁰⁾، مما يجعل مجالها واسعا يطل كل الميادين والمجالات باستثناء ما هو مخصص للقانون حصريا في المادتين 140 و141 أعلاه.

4- تدخل رئيس الجمهورية في الاختصاص التشريعي:

ومظاهر هذا التدخل يمكن إبرازها من خلال المؤشرات التالية:

أ. التشريع بموجب أوامر:

وفقا للمادة 142 من التعديل الدستوري لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، وبعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تُعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور وتتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

ويعتبر التشريع بأوامر خروجاً عن مبدأ الفصل بين السلطات والذي يقتضي عدم تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات السلطة التشريعية؛ لأن التشريع هو حق أصيل للسلطة التشريعية ولا يجب أن تشاركها أي سلطة في ذلك، وحسنا فعل المشرع الدستوري في دستور 1989 عندما لم يمنح رئيس الجمهورية مثل هذا الحق، ولكن تراجع عنه في دستور 1996⁽¹¹⁾ والتعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

ب. رئيس الجمهورية وحق المبادرة بمشاريع القوانين:

وفقا لنص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016، لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

فهل يعني هذا أن رئيس الجمهورية غير معني بحق المبادرة بمشاريع القوانين؟ باستقراء الفقرة الثالثة من المادة 136 أعلاه والتي تنص على أنه: "يعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة". نجد أن المشرع اشترط عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، ولهذا الأخير أن يحدد ويعدل مضمون المشروع وفقا لما يقدمه من ملاحظات وتوصيات.

والمبادرة بمشاريع القوانين يعد كذلك خروجاً صريحاً عن مبدأ الفصل بين السلطات لأن المبادرة هي تدخل في الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهو اقتراح مشاريع القوانين.

كما يظهر استئثار السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية بالتشريع من خلال قانون المالية، فرغم أنه قانون إلا أنه ليس للسلطة التشريعية أن تبادر باقتراحه مثله مثل باقي القوانين الأخرى، إذ يعتبر قانون الموازنة العامة قانوناً ذا طبيعة خاصة وهو حكر على الحكومة.

فالسطة التنفيذية - وزارة المالية - هي التي تقوم بتحضير وإعداد مشروع قانون المالية ثم تعرضه على مجلس الوزراء ثم السلطة التشريعية للمصادقة عليه.

وقد قيد المشرع السلطة التشريعية حتى أثناء فترة الإجازة أو المصادقة كما جاء في نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أن نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

وبهذا فإننا أمام سلطة تعديل لا يمكن للبرلمان ممارستها إلا في ظل توافر شروط معينة.

ج. سلطة إصدار القوانين والاعتراض عليها:

(12) نصت المادة 144 من التعديل الدستوري 2016 على أنه: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسليمه إياه.

غير أنه إذا تم إخطار المجلس الدستوري قبل صدور القانون، فإنه يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط المحددة.

ويمكن لرئيس الجمهورية أن يعلق صدور القانون بطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.

د. تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة:

منح المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية امتياز تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، والثقافية، والمهنية، والاقتصادية، والاجتماعية.

هـ. حل المجلس الشعبي الوطني:

منح الدستور لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وهذا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول⁽¹³⁾.

في حين لم يمنح المشرع الدستوري البرلمان أي حق أو سلطة في مواجهة رئيس الجمهورية ما عدا مسؤولية الحكومة في هذا المجال أمام البرلمان الذي يمكنه رفض مخطتها أو سحب الثقة من رئيسها.

و. تعديل الدستور:

لرئيس الجمهورية وفق للمادة 208 من التعديل الدستوري 2016 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.

وإذا صادق الشعب على التعديل، فإن رئيس الجمهورية يصدره، وإذا لم يصادق الشعب على التعديل فإنه يعد لاغيا ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية.

كما يحق كذلك لثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، ويصدره في حالة الموافقة عليه⁽¹⁴⁾.

ز. دعوة البرلمان للانعقاد:

لرئيس الجمهورية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد عن طريق الوزير الأول في دورته العادية أو غير العادية.

ح. إخطار المجلس الدستوري:

يحق لرئيس الجمهورية أن يقوم بإخطار المجلس الدستوري حول مدى دستورية نص تشريعي، أو تنظيمي، أو معاهدة دولية، وذلك وفقا للمادتين 186 و 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

5- استشارة رئيس الجمهورية ببعض صلاحيات السلطة القضائية

أ. رئاسة المجلس الأعلى للقضاء المادة 173 من التعديل الدستوري 2016 والذي من خلاله يتم تعيين القضاة ومتابعة مساهم المهني.

ب. حق إصدار العفو، وتخفيض العقوبات، أو استبدالها: المادة 175 من التعديل الدستوري 2016.

ج. تمتعه بالحصانة ضد المتابعات القضائية: يتمتع رئيس الجمهورية بالحصانة من المتابعات بسبب المسؤولية المدنية أو الجزائية بخلاف الوزير الأول الذي يمكنه مساءلته عن الأفعال السابقة.

غير أنه وفقا للمادة 177 يمكن مساءلة رئيس الجمهورية عن الخيانة العظمى فقط وذلك أمام المحكمة العليا للدولة والتي لم يصدر القانون العضوي المتعلق بتنظيمها إلى حد الساعة.

الجزء الثالث

تقوية مركز رئيس الجمهورية من الناحية الوظيفية في الحالات الاستثنائية

أعطى التعديل الدستوري لسنة 2016 لرئيس الجمهورية سلطات واسعة وكبيرة جدا أثناء الظروف الاستثنائية، وذلك للمحافظة على أمن الدولة، وسلامتها، واستقرار مؤسساتها، وله في سبيل ذلك الحق في اتخاذ جملة من التدابير أهمها: إعلان حالة الطوارئ والحصار، كما يمكنه تقرير الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية واستقلالها وسلامتها، كما منح صلاحية إعلان الحرب إذا ما تبين أنه وقع عدوان فعلي على البلاد أو وشك أن يقع.

والجدير بالذكر أنه إذا كانت المؤسسات السياسية الجزائرية كلها تعمل حول رئيس الجمهورية في حالة السلم فإنها في حالة الحرب تتقلص وتتركز في يد رئيس الجمهورية⁽¹⁵⁾.

1- إعلان حالة الطوارئ والحصار:

وفقا للمادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، الوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ، أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا⁽¹⁶⁾.

2- إعلان الحالة الاستثنائية:

وفقا للمادة 107 من التعديل الدستوري 2016 يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. وعلى رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تتطلبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، ويجتمع البرلمان وجوبا⁽¹⁷⁾.

3- التعبئة العامة:

يُقصد بالتعبئة العامة جعل كل ما يهّم الجهود الحربية من أفراد، وعتاد، وأموال تحت طلب الحكومة، كما يمكن تحويل العديد من الصناعات إلى الاختصاصات الحربية. ويقرر رئيس الجمهورية حسب المادة 108 من التعديل الدستوري 2016 التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

4- إعلان حالة الحرب:

وفقا للمادة 109 من التعديل الدستوري 2016 إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد إجماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري. يجتمع البرلمان وجوبا ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك ويوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات وإذا انتهت المدة الرئاسية خلال الحرب تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب.

خاتمة:

إن المتمعن في التعديل الدستوري لسنة 2016 يصل إلى نتيجة مفادها أن مؤسسة رئاسة الجمهورية تبقى أقوى مؤسسة دستورية في البلاد لما تتمتع به من مكانة خاصة، تجعل رئيس الجمهورية وهو رئيس السلطة التنفيذية، الفاعل الأساسي في النظام السياسي الجزائري، يعلو ويسمو على باقي السلطات في الدولة، وهذه المكانة يستمدّها من التعديل الدستوري الأخير، سواء أعلق الأمر بالجانب العضوي الذي تم تعزيزه، كطريقة انتخابه وشروط ترشحه وانتهاء مهامه، أو بالجانب الوظيفي والموضوعي الذي أعيد تنظيمه كالسلطات والصلاحيات الواسعة التي أصبح يتمتع بها. فهو القائد والموجه والمهيمن على باقي السلطات في الدولة، وهو الأمر الذي انعكس على طبيعة وملامح النظام السياسي الجزائري، الذي أصبح يتجه أكثر نحو النظام الرئاسي بعدما كان أقرب للنظام الشبه الرئاسي في ظل دستور 1996 والنظام الرئاسي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008.

ولعلّ ما يؤكد ذلك هو إلغاء منصب رئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 واستبدال برنامج الحكومة بمخطط العمل، وهو الأمر الذي تم تأكيده بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 وهو ما أنهى الجدل القائم حول معالم وهوية النظام السياسية الجزائري.

التهميش:

- (1) القانون رقم: 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج، عدد 14 لسنة 2016.
- (2) منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013/2014، ص 58.
- (3) قانون عضوي رقم: 10/16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج، عدد 50 لسنة 2016.
- (4) لمزيد من التفصيل حول العهدة الرئاسية انظر: بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب القانون رقم 09/08) دراسة مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بومرداس، 2010/2009، ص 52.
- (5) وهو ما نصت عليه المادة 102 من التعديل الدستوري 2016.
- (6) لتفصيل أكثر حول صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، انظر: آسي نزييم، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2003/2002، ص 23 وما بعدها.
- (7) ياعو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013/2012، ص 56.
- (8) منيرة بلورغي، مرجع سابق، ص 180.
- (9) عادل ذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013/2012، ص 43 وما بعدها.
- (10) بن سرية سعاد، مرجع سابق، ص 129.
- (11) وهو ما نصت عليه المادة 124 من التعديل الدستوري لسنة 1996، بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007/2006، ص 83.
- (12) لمزيد من التفصيل انظر: سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2006/2005، ص 08 وما بعدها.
- (13) وهذا وفقا لنص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- (14) المادة: 211 من التعديل الدستوري 2016.
- (15) وهو نفس الاختصاص الذي جسده أغلب الدساتير المقارنة وخاصة الدستور الفرنسي والمغربي، انظر لمزيد من التفصيل: أحمد حضرائي، الأنظمة الدستورية المقارنة مقارنة للتجارب الدولية والمغرب، سجلماسة، مكناس، المغرب، 2015، ص 84.
- (16) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسر، الجزائر، 2010، ص 60.
- (17) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 63.

تطور الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية في الدول المغاربية - الجزائر نموذجا -



الدكتور/ بوطيب بن ناصر
أستاذ بجامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر
الباحثة/ هبة العوادي
جامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر



مقدمة:

يعد ظهور فكرة الحريات العامة في العصور الأولى، كقيد على سلطة الحكام هدفها محاربة استبداد الحكام وتحديد تصرفاتهم و ضبطها، في مواجهة الأفراد غير أنه تبين فيما بعد أن تدخل الدولة وحده يمكن أن يكلف ممارسة هذه الحريات، وتعرف الحريات العامة بأنها: الحرية هي إمكانية التصرف دون إكراه مادي أو معنوي هي مجموعة من الحقوق المعترف بها للأفراد والضممانات القاضية بعدم اعتداء الغير عليها⁽¹⁾، وإن مفهوم الحريات العامة ظهر في أشكاله المختلفة في القرن الثامن عشر على إثر الثورات الإنكليزية والأمريكية والفرنسية، وقد تجسدت فيها بعد في إعلانات حقوق الإنسان والدساتير التي أصبحت المصادر الأساسية لها، وهذا ما جعل الدول تسعى جاهدة لتحقيق حماية دستورية للحقوق والحريات الأساسية، سعيا منها للحفاظ عليها من الانتهاكات المختلفة أو المساس بها، وقد سعى المؤسس الدستوري الجزائري لمحاولة حماية الحقوق والحريات الأساسية، في مختلف محطات تعديل الدستور المتتالية، فما هي أهم تطورات الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية في الجزائر؟.

وستتم الإجابة عن الإشكالية التي تطرحها الورقة البحثية، من خلال التركيز على الحريات الجماعية والمتمثلة أساسا:

- حرية الصحافة.
- حرية الاجتماع.
- حرية تأسيس الجمعيات.
- حرية تكوين الأحزاب السياسية.

المحور الأول

الحقوق والحريات الأساسية في دستور 1963

عاشت الحريات العامة طيلة عهد الحزب الواحد نوعا من الإهمال وعدم الاهتمام من قبل المؤسس الدستوري، حيث كانت الأولوية لحقوق العمل، والحقوق الاجتماعية والاقتصادية، أما باقي الحقوق والحريات الأساسية فهي تحتل متأخرة كون دستور 1963 عاجلها في فصل يسمى الحقوق الأساسية، وخصص له المواد من 12 إلى 22 وتضمنت هذه المواد ضمان

المساواة بين كل أفراد المجتمع ومن الجنسين ومنعت أي تمييز بين الرجال والنساء وهذا ما تضمنته المادة 12 ، كما نصت المادة 13 على حق الانتخاب الذي هو حق لكل مواطن بلغ سن 19⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بالحريات ذات الطابع الجماعي محل الدراسة فهذه الورقة البحثية فإنها:

أولا- حرية الصحافة:

فالقراءة المتأنية لدستور 1963 تكشف أن المادة 19 قد نصت بقولها على أن الجمهورية تضمن حرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى وحرية تكوين الجمعيات، وحرية التعبير والتدخل العمومي وحرية الاجتماع.

فبالرغم من اعتراف المؤسس الدستوري بالحق في حرية العمل الصحفي، إلا أن التوجهات السياسية في تلك الفترة لم تسمح بوجود أي وسيلة إعلامية مكتوبة أو سمعية بصرية تكون معارضة لتوجهات الحزب الواحد الذي كان يهيمن على جميع مظاهر الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في البلاد فكانت وسائل الإعلام وبالرغم من بساطتها إلا أنها كانت أجهزة تابعة لمؤسسات الدولة، وتهدف إلى خدمة التوجهات السياسية للنظام السياسي في تلك الفترة لذلك تم إحكام سيطرة النظام الحاكم على مختلف وسائل الإعلام المسموعة والمكتوبة، وكانت وسائل الإعلام تعد من أهم القطاعات الحكومية.

ثانيا- حرية الاجتماع:

تعد حرية الاجتماع من أهم الحريات السياسية التي تبني عليها الأنظمة الديمقراطية، على اعتبار أنها من أهم الحقوق والحريات الأساسية التي تضمنتها مختلف صكوك واتفاقيات حقوق الإنسان، وقد نص المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1963 في الفقرة الأخيرة من المادة 19 أن حرية الاجتماع مكفولة في الدستور، لكن في ظل هيمنة الدولة على الحياة السياسية، كان هذا الحق لا يمارس إلا في إطار ما يخدم التوجهات السياسية لنظام الحكم فأغلب التجمعات كان الهدف منها دعم مشاريع الحزب وسياسته وتوجهاته، فلا يتصور أن تعقد اجتماعات معارضة لسياسات الحزب الحاكم وتوجهاته.

ثالثا- الحق في إنشاء الجمعيات:

لقد اعترف المؤسس الدستوري في أحكام المادة 19 من ذات الدستور، أن للمواطن الحق في تأسيس جمعيات، وقد عمل خلال هذه الفترة لخلق نوعا من التضييق على الحياة الجمعوية بالرغم من التنصيص الدستوري على هذا الحق، ألا أن الجمعيات التي كانت موجودة في أغلبها جمعيات ذات طابع جماهيري⁽³⁾ والتي تهدف لخدمة توجهات النظام السياسي، وإضفاء نوع من الشرعية على المشاريع والتوجهات السياسية للنظام السياسي، أما الجمعيات بمفهومها الليبرالي المستقل عن الدولة فلم يكن لها وجود في ظل الدولة الوحدوية، لأنها ترى فيها منافسا للدولة ومصدرا لتهديد كيانها.

رابعا- حرية تشكيل الأحزاب السياسية:

لا يتصور أن يتم التنصيص على الحق في تأسيس الأحزاب السياسية في ظل دستور 1963 ذي الطابع الوحدوي، حيث كان الحزب الوحيد الذي قاد الثورة التحريرية ضد المستعمر الفرنسي، هو الحزب الأوحده في ساحة السياسة، ولم يسمح خلال هذه الفترة حتى بوجود أحزاب خارج إطار الحزب الواحد، وكان ينظر إلى ذلك على أنه خيانة لقيم الثورة المجيدة، فقد بقيت كل التيارات السياسية منضوية تحت غطاء الحزب الواحد "حزب جبهة التحرير الوطني"، إذ أن محاولة إنشاء أي تنظيم سياسي، يعد مساسا بأمن الدولة وكيانها واستقلالها وبالعودة إلى أحكام المادة 22 من ذات الدستور نجد أنها

تنص بقولها: لا يجوز لأي كان أن يستغل الحقوق والحريات الأساسية السالفة الذكر في المساس باستقلال الأمة وسلامة التراب الوطني والوحدة الوطنية ونشأت الجمهورية، ومطامع الشعب الاشتراكية ومبدأ وحدانية جبهة التحرير الوطني. فالتدقيق في نص المادة يوحي بمدى تخوف المؤسس الدستوري من الاعتراف بهذه الحريات حيث عمل على تقييدها وتوجيهها بما يخدم التوجهات السياسية والإيديولوجية وضلت التوجهات الفكرية للنظام السياسي في تلك الفترة، تسعى لتقييد أي ممارسة لهذه الحريات والتي تمس باستقلالية الأمة وسلامة ترابها الوطني، أو المساس بمنشآت الجمهورية، أو حتى مطامع الشعب الاشتراكية، أو المساس بوحدانية جبهة التحرير الوطني،⁽⁴⁾ التي من شأنها أن تؤدي إلى تعطيل العمل بها وتقييدها، ولعل السؤال الذي يمكن طرحه في هذا المقام ما الجدوى من الاعتراف بهذه الحريات؟ إذا لم يكن الهدف منها سوى إضفاء مشروعية على عمل الحزب الوحيد وتوجهاته وجعلها منزهة، ولا يمكن لأي كان أن يمارس عليها أي نقد وتقييم، وهل يمكن بناء دولة قوية في ظل هذا الانغلاق؟ ولعل هذا التعقيد والغلق على الحقوق والحريات الأساسية هو ما أدى إلى الانفجار الأخير الذي شهدته البلاد في أحداث أكتوبر 1988، والتي أدت إلى انهيار أسطورة بقاء هيمنة الحزب الوحيد على جميع مظاهر الحياة السياسية والاقتصادية في البلاد وذلك ما ترجم في أول دستور تعددي الذي أعقب هذه الحركات الاحتجاجية.

المحور الثاني

الحقوق والحريات الأساسية في دستور 1989

بعد تبني التعددية في دستور 1989 وإقرار مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية وحرية التجارة والصناعة وإصلاح المؤسسات التعليمية والقضائية والاستشارية، وتم حذف كل التوجهات الاشتراكية عن الحريات العامة⁽⁵⁾، وتم تقليص الحريات ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي وفي المقابل تم الاعتراف بالحقوق والحريات ذات الطابع السياسي والتي تمهنا في هذا المقام، وقد تم التنصيص عليها في الفصل الرابع من الباب الأول تحت عنوان الحقوق والحريات، واتسمت الحقوق والحريات الأساسية بنوع من الليبرالية، واعتبرها أنها تراث مشترك بين جميع الجزائريين، وهذا ما يؤكد تخليه عن الإيديولوجية الاشتراكية وتكريسه للحريات ذات الطابع الجماعي.

أولاً - حرية الصحافة:

لعل من أهم الآليات التي تقوم عليها التعددية هي وجود وسائل الإعلام المستقلة عن الدولة، وقد عمد دستور 1989 لتكريس هذا الحق إلا أن المؤسس الدستوري فيما نصت عليه المادة 35-39 وتحدث عن حرية التعبير ولم ينص على حرية الإعلام صراحة إلا أن دستور 1989 قد أعطى حرية الإعلام والصحافة مفهومين جديدين يتوافقان ومتطلبات التوجه الليبرالي، وما تقتضيه الحياة الديمقراطية، وتم التراجع عن المفهوم الأيديولوجي لمعنى الحقوق والحريات الأساسية والتي من أهمها حرية الإعلام والصحافة⁽⁶⁾.

وبناء على الأجواء الديمقراطية التي جاء بها دستور 1989 فقد تم التغيير على المستويات القانونية حيث صدر القانون 07/90 المؤرخ في: 03 ابريل 1990 المنظم للإعلام والصحافة، وتجدر الإشارة إلى الولادة العسيرة لهذا القانون،

حيث تمت المصادقة عليه من قبل البرلمان بتاريخ 26 يوليو 1989 إلا أن الخلافات حول بعض النقاط المتعلقة أساسا بمفهوم الخدمة العمومية، وكذا المجلس الوطني للإعلام والتبليغ حصلت رئيس الجمهورية بطلب قراءة ثانية في القانون من قبل المجلس الشعبي من خلال إعادة النظر في التعقيدات المشار إليها، لتتم المصادقة عليه من جديد في 19 مارس 1990 وقد جاء هذا القانون مخالفا للقانون 05/82 الذي كان يعتبر الإعلام قطاعا من قطاعات الدولة، وتم كسر احتكار الدولة لقطاع الإعلام⁽⁷⁾.

ثانيا- حرية الاجتماع:

نص دستور 1989 على الحق في حرية الاجتماع في نص المادة 39 بقولها: إن حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن. ولم يرد المشرع أي قيود على ممارسة هذا الحق، وصدر بعده القانون 28/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم بالقانون 19/91 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، حيث تم فسح المجال لممارسة الحق في التظاهر⁽⁸⁾، حيث شهدت الجزائر العديد من المسيرات الكبرى في تلك الفترة وقد لجأت إليها القوى السياسية البارزة في تلك الفترة للضغط على النظام السياسي في عمليات صناعة القرارات خصوصا قبيل المحطات الانتخابية، ولعل أشهر المسيرات مسيرة الحركة البربرية ومسيرة جبهة القوى الاشتراكية ومسيرة الجبهة الإسلامية للإنقاذ في 20 أبريل 1990، ومسيرة جبهة التحرير يوم 17 ماي 1990 وتعد هذه خاصية انفرد بها المشهد السياسي الجزائري، حيث اعتمد على المسيرات كوسيلة من وسائل العمل السياسي⁽⁹⁾.

ثالثا- حرية إنشاء الجمعيات:

بعد الحق في تأسيس الجمعيات من أهم مقومات بناء النظام الديمقراطي الذي يقوم على أساس إشراك الفاعل الجمعي في عملية صناعة القرارات، ولسد الفراغ الذي عجزت الدول عن القيام به، وقد نصت المادة 39 من دستور 1989، حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن، أي المؤسس الدستوري قد اعترف بالحق في تأمين الجمعيات إلى جانب باقي الحريات الأخرى، وقد صدر قانون ينظم ويهيكل النشاط الجمعي القانون 31/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بالجمعيات وعرفت هذه الفترة تزايد كبير في عدد الجمعيات حيث بلغ 12000 جمعية في نهاية 1989، يرتفع العدد إلى 28500 جمعية في الفصل الأول من سنة 1990 منها 9740 جمعية أولياء التلاميذ 8100 جمعية ثقافية وطنية 1700 جمعية ذات طابع اجتماعي وبذلك عرفت الحياة الجموعية ازدهار كبيرا في تلك الفترة.

رابعا- حرية إنشاء الأحزاب السياسية:

في ظل الانفتاح السياسي الذي جاء به دستور 1989 والقاضي بتبني التعددية في الحياة السياسية اقتضت إلزامية التنصيص الدستوري على الحق في تأسيس الأحزاب السياسية حيث نصت المادة 40 من ذات الدستور بقولها: حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به.

وقد استعمل المؤسس الدستوري مصطلح جمعيات ذات طابع سياسي بدل أحزاب سياسية، مما جعل البعض يجنح لتفسير لفظ الجمعيات ذات الطابع السياسي على أنه اتجاه يدعو لإحلال التعددية داخل الحزب الواحد، "جبهة التحرير" مما يسمح لكل التيارات بالتعبير عن نفسها، أي أن تكون التعددية داخل الحزب الواحد، فيبقى حزب جبهة التحرير، وباقي

المعارضة هي جمعيات مستقلة لكن تعمل تحت غطاء الحزب، وكان يقصد حزب الطليعة الاشتراكية والحركة من أجل الديمقراطية⁽¹⁰⁾.

وجاء القانون 11/89 المؤرخ في 05 جويلية 1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي وهو تكريس التحول الفعلي نحو مجتمع تعددي، وهدف هذه الجمعيات ذات الطابع السياسي جمع المواطنين حول برامج سياسية تفعل مشاركة المواطن في الحياة السياسية بظروف ووسائل أكثر ديمقراطية⁽¹¹⁾، وبدأت الأحزاب السياسية بإيداع طلبات اعتماد الجمعيات ذات الطابع السياسي بتاريخ 03 نوفمبر 1990 بلغ عدد الأحزاب السياسية المعتمدة 31 حزبا وقد وصلت عدد الأحزاب المعتمدة في تلك الفترة إلى حوالي 60 حزبا.

يبدو أن دستور 1989 التعددي أعاد القراءة في أهمية الحقوق والحريات الأساسية حيث تحولت عقيدة المؤسس الدستوري من تكريس الحماية للحقوق والحريات ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي إلى التأسيس لبناء الحريات السياسية أين تم الاعتراف بحرية العمل الصحفي والإعلامي، وإعطاء الحق الاجتماع أو التجمهر، والتنصيب على الحق في إنشاء الجمعيات دون أي قيود، ولعل المكسب الأكبر الذي جاء به 1989 هو كسر احتكار حزب جبهة التحرير للمشهد السياسي، أصبحت هناك تعددية حزبية في البلاد تسمح بالتأسيس لبناء دولة القانون التي تحترم فيها الحقوق والحريات الأساسية.

وبعد هذا المناخ الديمقراطي الذي صاحبه التعديل الدستوري، وقعت الجزائر في المنزلق الأمني، وتدهور الأوضاع الأمنية والسياسية، ونظرا لما شهدته البلاد من أعمال عنف اقتضت بالضرورة إلزامية عقلنة الحقوق والحريات الأساسية، بما يضمن استقرار البلاد، وهو ما ترجمه فعليا دستور 1996، وهو موضوع المحور الثالث في هذه الورقة البحثية.

المحور الثالث

الحقوق والحريات الأساسية في ظل دستور 1996

جاء دستور 1996 في ظل ظروف أمنية وسياسية اختلفت كلياً عن باقي الظروف التي تمت فيها عمليات بناء الدساتير الجزائرية السابقة، أين كانت تعيش البلاد تحت ويلات العشرية السوداء، إلا أن الظروف لم يكن لها أي أثر على مسار الحقوق والحريات الأساسية حيث نص الفصل الرابع من الباب الأول وتحت عنوان الحقوق والحريات على جملة الحقوق والحريات الأساسية الفردية والجماعية والتي من أهمها الحقوق والحريات محل دراستنا في الورقة البحثية.

أولاً - حرية الصحافة:

قد اعترف المؤسس الدستوري في دستور 1996 بالحق في حرية الصحافة إلا أن المشرع لم ينص صراحة على حرية الصحافة بل نص عليها في إطار حرية التعبير بصفة عامة، وقد نصت المادة 41 منه بقولها: حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن وقد عرفت الجزائر تعددية في مجال الصحافة المكتوبة، وعرفت نوعاً من الحرية، إلا أن الرقابة التي تخضع المؤسسات الصحفية من قبل أجهزة الدولة خلق نوع من القيود على حرية العمل الصحفي، إذا كان الصحفيين يخضعون للمتابعات الجزائرية، وبالرغم من نص الدستور على حرية التعبير، وأضاف شيئاً أساسياً في مواجهة الإدارة، وما يمكن

أن تقبل عليه من تعسف بالحجز على المطبوعات والتسجيلات مسموعة كانت أم مرئية أو أي وسائل أخرى وما يمكن أن يترتب عليه من ضياع للمادة الإعلامية التي يلعب البعد الزمني فيها دورا أساسيا⁽¹²⁾.

أما بالنسبة للمجال السمعي البصري، وبالرغم من فتح المجال للترخيص للقطاع الخاص فإنما لم يتم أي مبادرة في الموضوع، سواء في إنشاء الإذاعات أو القنوات التلفزيونية وبقيت تابعة للقطاع العمومي، وكانت هناك محاولات إلا أنها أن تفلح كمحاولة آل خليفة إنشاء قناة تلفزيونية⁽¹³⁾.

ثانيا- حرية الاجتماع:

لعل الإشكالية الأولى التي تثار بنشأة حرية الاجتماع هو المصطلح في حد ذاته لان الأصل أن الحق في التظاهر هو ما نصت عليه الصكوك والاتفاقيات الدولية، والسؤال الذي يطرح في هذا المقام هل المشرع يقصد بالحق في الاجتماع هو الحق في التظاهر وان كان كذلك فان الدلالة الاصطلاحية للمصطلحين لا تبدو متطابقة فالمؤسس الدستوري منذ دستور 1963 والى غاية دستور 1996، وهو ينص على حرية الاجتماع وهل حرية الاجتماع يقصد بها حرية التجمهر كما سماها في قانون العقوبات وهذا لحد ذاته إشكالا فيجب على المؤسس الدستوري أن يدقق في استخدام المصطلحات، ولو فرضنا جدلا، أن المشرع قصد بحرية الاجتماع، الحق في التظاهر والتي نص عليها في المادة 41 من دستور 1996، والتي نصت بقولها حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن.

إلا أنه وانطلاقا من القوانين التي الاجتماعات العامة التي تلزم الأفراد بالزامية التقدم بإعلام مسبق (التصريح) بالاجتماع العام، وان يصرح بالاجتماع ثلاثة أيام كاملة قبل الاجتماع على الأقل قبل تاريخ انعقاده، لدى السلطات المختصة الوالي بالنسبة للبلديات وهذا الإجراء في تطبيقه العملي ونظرا للسلطة التقديرية الممنوحة للإدارة فهي في الغالب تضع قيود كبيرة على حرية التجمع⁽¹⁴⁾.

ثالثا- حرية إنشاء الجمعيات:

في ظل الانفتاح الذي شهدته الحياة السياسية وبعد إقرار دستور 1989، والذي قضى بتكريس الحق في إنشاء الجمعيات، وقد عمل دستور 1996 على تكريس هذا الحق أيضا، حيث نص في إحكام المادة 33 بقولها: الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق والحريات الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية، والجماعية مضمون كما نصت إعادة 41 من ذات الدستور على حرية إنشاء الجمعيات مضمونة للمواطن وكذلك نصت المادة 43 حق إنشاء الجمعيات مضمون وتشجيع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية.

وبالرغم من التزايد العددي في الجمعيات، إلا أن هذه الجمعيات لا تزال تعيش حالة من الاحتواء من قبل السلطة خصوصا وأن قوانين الجمعيات سواء القانون 31/90 أو القانون 06/12، فإن الدولة تسعى من خلال مختلف هذه القوانين لبسط سيطرتها على الفواعل الجمعوية من نصها صراحة أن مصادر تمويل الجمعيات محصورة في المساعدات التي تقدمها الدولة أو اشتراكات الأعضاء، وهذه العقبات جعلت من الجمعيات مجرد أدوات في يد النظام السياسي، وحيث أصبح عمل ونشاط الفواعل الجمعوية يتصف بالمناسباتية خصوصا في المناسبات الانتخابية، كما أن المساعدات المالية التي يقدمها النظام السياسي لا تكون على أساس البرامج بل في الغالب ترتبط بالولاءات السياسية وهذا ما جعل أغلب الفاعلين

الجمعويين في فلك النظام، أما باقي الجمعيات الأخرى فهي مختزقة من قبل الأحزاب السياسية، وهذا جعل الجمعيات وبالرغم تجاوز عددها 120 ألف جمعية إلا أن مساهمتها في عمليات صناعة القرارات لا تزال محدودة جدا.

رابعاً - حرية إنشاء الأحزاب السياسية:

كرس المؤسس الدستوري في دستور 1996 الحق في إنشاء الأحزاب السياسية، وقد نصت المادة 12 منه، حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية والوحدة الوطنية وامن التراب الوطني وسلامته واستقلال البلاد وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي الجمهوري للدولة.

وفي ظل احترام أحكام الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي.

ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء للدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبنية في الفقرة السابقة يحظر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال الشعبية للمصالح أو الجهات الأجنبية.

كما لا يجوز للأحزاب السياسية أن تسعى إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعته أو شكله. والمتأمل لأحكام المادة 42 يمكن أن يستنتج أن المشرع بالرغم من اعترافه بالحق في تأسيس الأحزاب السياسية إلا أن الملاحظ أن النص على الحق في تأسيس الأحزاب ورد في فقرة واحدة فقط، في حين أن القيود الواردة على تشكيل الأحزاب السياسية ونشاطها ورد في ستة فقرات، كان الأجدر بالمؤسس الدستوري بدل من فرض كل هذه القيود أن يبادر إلى ضمان حرية ونزاهة إنشاء الأحزاب السياسية، وعملها السياسي بما يساهم في خلق مناخ ديمقراطي يقوم على أساس تعددي.

حيث يلاحظ وبالرغم من وجود العديد من الأحزاب السياسية خصوصا بعد إقرار قانون الأحزاب السياسية الجديد 04/12، إلا أن هذه الأحزاب ليست بالفاعلية التي تتطلبها الحياة السياسية في النظم الديمقراطية، هذه الأحزاب عاجزة حتى عن ممارسة حقوقها الدستورية كممارسة الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، وهذا يجعل بعض الفقهاء في القانون الدستوري يرون أننا فعلا في الوقت الحالي أننا أمام جمعيات ذات طابع سياسي وداخل الحزب الواحد، وليس أحزاب سياسية.

خاتمة:

شهدت الحماية الدستورية لحقوق والحريات الأساسية، تطورات ارتبطت في الغالب بالتوجهات السياسية التي شهدتها البلاد، ففي المرحلة الاشتراكية عرف نوع من التوسع في مجال الحقوق والحريات ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي، وعرفت نوعا من التراجع في مجال الحريات ذات الطابع الجماعي، وبعد الانفتاح السياسي الذي شهدته البلاد في أعقاب إقرار دستور 1989، تم العمل على دسترة الحقوق والحريات الأساسية، بما يضمن الانتقال إلى مجتمع تعددي، فقد شهدت الحريات الجماعية تطورا على حساب الحريات الاجتماعية والاقتصادية.

إلا أنه وبالرغم من التطورات التي شهدتها الحماية الدستورية في ظل التعددية، إلا أنه من الصعوبة بمكان سياسيا ودستوريا ازدهار الحقوق والحريات الأساسية في ظل التعارض بين النصوص الدستورية والنصوص التشريعية حرة وتقييدا.

التهميش:

- (1) دون مؤلف، الحريات العامة في القانون الجزائري، تاريخ التصفح: 12 جانفي 2015، http://droit.blogspot.com/2013/10/blog-post_21.html.
- (2) سكيينة عزوز، الحريات العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، غير منشورة، 2008، ص 34.
- (3) قانون الجمعيات 71/79 والمعدل بمقتضى الأمر 21/72 بتاريخ 07 جوان 1972.
- (4) سكيينة عزوز، المرجع السالف الذكر، ص 36.
- (5) نفس المرجع السالف الذكر، ص 37.
- (6) علي بن فليس، الحقوق الفردية والجماعية في الدساتير الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، عدد 2، 1998، ص 62.
- (7) وحيد عبد المجيد، مستقبل الديمقراطية في الوطن العربي، سلسلة كتب المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان، 2000، ص 271.
- (8) حسينة شرون وآخرون، التحول الديمقراطي في الجزائر وأثره على الحريات العامة، مداخلة قدمت في فعاليات الملتقى الوطني الأول: التحول الديمقراطي في الجزائر، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 10-11 سبتمبر 2005، ص 131.
- (9) محمد ضيف، التحول السياسي في الجزائر دراسة لتجربة الانتقال من نظام الحزب الواحد للتعددية السياسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير جامعة الجزائر غير منشورة، 1998، ص 12، 17.
- (10) محمد ضيف المرجع السالف الذكر، ص 154.
- (11) المادة 2 من القانون 11/89 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي المؤرخ في 05 جويلية 1989.
- (12) عمر مرزوق، حرية الرأي والتعبير في الجزائر وفي ظل التحول الديمقراطي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، في العلوم السياسية، غير منشورة، جامعة الجزائر، 2005، ص 23.
- (13) عمر مرزوق، نفس المرجع السالف الذكر، ص 25.
- (14) دراسة إقليمية حول حرية التجمع في المنطقة الأوروبية المتوسطة، الجزء القانوني الأول، الشبكة الأوروبية المتوسطة لحقوق الإنسان، كوبنهاغن، 2013، ص 28.

حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لـ 2016/02/07



الدكتور/ فاروق خلف

أستاذ بجامعة الشهيد حمّـة لخضر بالوادي الجزائر



مقدمة:

إذا كان المشرع الدستوري قد اعترف صراحة للتشريع بأوامر بقوة معادلة لقوة القانون فإن ذلك معناه أن رئيس الجمهورية يستطيع عن طريق هذه الأوامر أن يلغي، أو يعدل بالقوانين العادية القائمة بالرغم من أن هذه الحدود ثابتة من الناحية النظرية.

والمتفق عليه أن الأوامر التشريعية لا يمكن أن تخالف الدستور ذاته، لأن هذا الأخير هو الذي ينظم إصدار هذه الأوامر، وبالتالي فإن صدورها بالمخالفة يجعلها قواعد غير دستورية يجب استبعادها من التطبيق، والقول بغير ذلك معناه أن تصبح الأوامر التشريعية سلطة تعسفية ومطلقة في يد رئيس الدولة، وعلى الرغم من ضرورة احترام الأوامر التشريعية لأحكام وقواعد الدستور يعد من المبادئ المنطقية المسلم بها، وإن كان الدستور أغفل الإشارة إلى وجوب احترام الأوامر التشريعية لقواعد الدستور، فإن ذلك يمكن تفسيره على أساس أن هذا الوضع من الأمور المنطقية التي لا تحتاج إلى نص صريح لإقرارها فالمعروف أن القانون لا يجوز له أن يخالف الدستور، وإذا كانت الأوامر التشريعية لها قوة القانون فحسب، فمن البديهي أن ما يعجز عنه القانون تعجز عنه أيضا هذه الأوامر.

أما بالنسبة للمبادئ القانونية العامة فإن الأوامر التشريعية يمكن أن تلغي أو تعدل منها والحجة في ذلك أن المبادئ القانونية العامة لها قوة معادلة لقوة القانون، وحيث الأوامر التشريعية يمكن أن تلغي أو تعدل في القوانين العادية القائمة، فإنه يمكنها بالتالي أن تفعل الأثر نفسه بالنسبة للمبادئ المذكورة، ولكن يرد قيد هام خاص بالحالة التي تكون المبادئ العامة لها أصل في أحكام الدستور كما هو الحال بالنسبة لمبدأ المساواة أمام القانون، فلا يجوز للأوامر التشريعية في هذه الحالة مخالفة مثل هذه المبادئ، والقول بغير ذلك معناه السماح لهذه الأوامر بمخالفة الدستور بطريق غير مباشر⁽¹⁾.

وذهب بعض الفقه الدستوري إلى القول بأن الأوامر التشريعية تستطيع أن تتناول بالتنظيم كل ما تنظمه القوانين، وذلك حتى بالنسبة للمسائل التي نص الدستور على ضرورة صدور قانون بشأنها وذلك على أساس أن سلطة إصدار الأوامر التشريعية تستند إلى نص دستوري يبيح ذلك، ونحن لا نتفق مع هذا الرأي ونرى أنه لا يجوز للأوامر التشريعية التدخل في المسائل المحجوزة للقانون بمقتضى الدستور، وذلك لأن هذه المسائل يصعب أن يقوم بشأنها عذر الظروف الاستثنائية، إذ كيف يمكن مثلا التدرع بهذه الظروف لتنظيم مباشرة الحقوق السياسية أو تنظيم مرفق القضاء.

فما هو أثر وانعكاس أحكام التعديل الدستوري لـ 2016/02/07⁽²⁾، على الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية

وحجيتها الدستورية وما يترتب في نفاذها على المنظومة القانونية؟.

المحور الأول

الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية وحجيتها الدستورية

إن المشرع الدستوري ترك لرئيس الجمهورية تقدير ما إذا كانت هذه الظروف تستوجب اتخاذ إجراءات عاجلة لا تحتمل التأخير لمواجهتها أم لا، باعتباره السلطة القائمة في هذه الأحوال والمشرفة في حالة غياب البرلمان، والجدير أن النص الدستوري الحالي قد ذكر بالتحديد وصراحة شرط قيام حالة الضرورة والاستعجال وهو شرط أساسي وجوهري لصحة الأوامر ووجودها وهو ما نصت عليه المادة 01/124 من التعديل الدستوري بنصها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة"، ثم يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على غرفتي البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، ليتم التصويت عليها دون أي مناقشة، وهذا ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، حيث يطبق إجراء بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة و في هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل، ومن ثم يعتبر عرض الأوامر التشريعية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية على البرلمان إجراء إجباري يفرضه النص الدستوري كما أكدت المادة 124 من التعديل الدستوري لـ 2016/02/07 حق البرلمان في رفض الأوامر خلافاً لمناقشتها، ومن ثم فإن حرية البرلمان في عدم موافقته أصبحت صريحة و واضحة لا تطرح أي تأويل، أو تفسير قانوني أو سياسي للنقاش كما كان عليه الحال في الدساتير السابقة، فالقراءة القانونية لنص المادة 124 تبين أنها لم تتحدث عن الموافقة فقط وإنما تحدثت عن حرية البرلمان في رفضه وعدم موافقته على الأوامر كما تعد لا غية الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان، هذا الحق هو اعتراف دستوري للبرلمان بحق ممارسة سلطة تقييد اختصاصات الرئيس الذي منح له الدستور اختصاصات ذات صيغة تشريعية، وهذا من شأنه أن يهدد المركز الممتاز الذي يحتله الرئيس أمام البرلمان. غير أنه كما تمت الإشارة إليه سابقاً، فإن القراءة السياسية لمحتوى رفض الموافقة من قبل البرلمان تتوقف هنا على حصول الأغلبية داخل البرلمان لصالح رئيس الجمهورية وبرنامجه السياسي، أو معارضة هذا الغرض لكن النص المذكور لم يقدم إجابة حول ما إذا رفض رئيس الجمهورية عرض الأوامر على البرلمان من أول دورة له للموافقة، والجزاء الذي يترتب على ذلك بالنسبة لمصير الأوامر وكذلك بالنسبة للأوامر نفسها.

إن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان والدستور لا يترتب أي على عدم عرضها على البرلمان كما أنه لم يبين الطبيعة القانونية التي تكون عليها تلك الأوامر عند عدم عرضها، هل تفقد طبيعتها المحددة في الدستور، ومن هي الجهة التي تصدر ذلك الحكم أم أنها تبقى محتفظة بصفاتها السابقة.

إن رئيس الجمهورية يتمتع بمطلق الحرية في مجال التشريع والإحلال محل السلطة التشريعية وفقاً لنص المادة 124 دون مراقبة فاعلة، ما عدا موافقة البرلمان للأوامر أو رفضها أو وضع حد لآثارها، فإذا قام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التشريعية على كل غرفة في البرلمان في أول دورة له يكون قد أوفى بالتزامه ومكن البرلمان من فرض رقابته على الأوامر التي اتخذت في غيابه.

وقد يصمت البرلمان ولا يبدي رأيه لا موافقة ولا رفضاً، ويسري عليه في هذه الحالة ذات القواعد المقررة لحالة عدم عرضها ويزول ما كان لها من قوة القانون، ويرى جانب من الفقه أن هذه الأوامر لو عرضت على المجلس في أول جلسة بعد انتهاء مدة التشريع بأوامر، ولكن المجلس لم يرفضها ولم يوافق عليها فإنها تظل قائمة طبقاً لنص المادة 124 ذاتها لأن هذه المادة ستزيل من هذه الأوامر ما كان لها من قوة القانون في حالتين لا ثالث لهما، وهي أن يوافق المجلس عليهما أو يرفضهما وفي غير هاتين الحالتين فإنها تظل محتفظة بما كان لها من قوة القانون.

برجوع إلى اختصاصات الوزير الأول في التعديل الدستوري لـ 2016/02/07 نجده لا يتمتع بحق استعمال الأوامر بل هو حكر على رئيس الجمهورية دون سواه، ودون أن يشاركه فيها أحد كما لا يجوز تفويضها طبقاً للمادة 87 من الدستور بخلاف الدستور الفرنسي الذي منح هذا الحق لرئيس الجمهورية والوزير الأول معاً بنص المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

لقد أصبح رئيس الجمهورية يتمتع بحرية في المجال القانوني، وباتت الهيئة التنفيذية مجسدة في شخصه تشرع في المجال القانوني الكلي لا الجزئي، وليس من المبالغة القول أن التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية لمواجهة المشاكل التي تحدث في دورة البرلمان باتت تعبيراً واضحاً عن إخضاع الأصل العام للتشريع الرئاسي⁽³⁾، ولكن على ما يبدو أن الأمر الرئاسي وجد ميداناً خصباً له في التشريع بواسطة التدابير التفاوضية المنصوص عليها في الدستور الأول والتي تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتفويض من البرلمان، غير أن الدستور الثاني كان وراء العودة للتشريع بأوامر الرئاسية والتي أصبحت قاعدة أصلية في النظام السياسي الجزائري وإن كانت تسد فراغاً خلال دورة البرلمان أو حله، إلا أن ذلك يؤثر على صاحب الاختصاص ويحد من مشاركته الفاعلة.

المحور الثاني

الموافقة الشكلية تدعم مركز رئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية بمركز سلطوي هام هنا، يدعم مراكزه القانونية المشار إليها سابقاً بحيث يضعه في قمة الهرم دائماً، فاختصاصات الرئيس بالتشريع إلى جانب البرلمان يعرض الأوامر التي يصدرها في أول دورة مقبلة للموافقة عليها، تكتسب الصفة الإلزامية بمجرد صدورها، ذلك أن الدستور قيد البرلمان من خلال إلزامه بالموافقة أو الرفض دون أية مناقشة للموافقة أو الرفض تتم جملة وليس تفصيلاً⁽⁴⁾ وفي حالة الموافقة تخضع من حيث التعديل أو الإلغاء لنفس الإجراءات التي تطبق على القوانين الأخرى، فلا يمنح أي سلطة للبرلمان لمراقبة الأوامر التشريعية بل إنه يقيد من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة أو رفضها في أول دورة⁽⁵⁾، مما يعني أن الموافقة لا تضيف على الأوامر صفة تشريعية نظراً لاكتسابها بموجب النص الدستوري فإن ما وافق عليه البرلمان يخضع من حيث التعديل والإلغاء لنفس الإجراءات التي تطبق على القوانين وإن احتمال الرفض مستبعد جداً لكون البلاد لا تعرف منذ سنوات تجربة الاختلاف الحكومي المكون من القوى السياسية في البرلمان، وهو ما يعرف ضمناً أن النواب المنتمين لهذه الأحزاب، والذين يشكلون الأغلبية لا خيار لهم غير الموافقة، وغني عن البيان أن طريقة التصويت هنا دون مناقشة هي سلاح قانوني قوي زود به المشرع السلطة التنفيذية لاستعمالها وقت الحاجة، وبما يسمح بالحفاظ على مبادئها القانونية كما قدمتها دون تعديلات جوهرية تمس بها، و احتياطاً

لذلك وفي حالة وقوع هذا الاحتمال، فإن للحكومة إمكانية سحب القوانين وإصدارها عن طريق الأوامر بالاتفاق و التنسيق مع رئيس الجمهورية، ومن ثم فإن المادة 38 من القانون العضوي تنص على أنه " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها دون فتح المجال للمناقشة وتقديم التعديلات عليه"، ليبقى دور النواب مقيدا أو مقتصرًا فقط على المصادقة أو الرفض وهو قيد جوهري على لب العمل التشريعي و الذي يؤكد مرة أخرى تفوق رئيس الجمهورية على سائر مراحل إنتاج التشريع بل أن هذه الطريقة تنتج هامشا واسعا للرئيس لتدخل في المجال التشريعي خاصة أن تدخله سيكون محصنا ضد أي تعديل أو تغيير من طرف النواب، ومن جهة أخرى تشير المادة إلى أن البرلمان يسترد سلطته التشريعية في أول انعقاد للدورة البرلمانية المقبلة، ذلك أنه لا يعقل أن تتعقد السلطتين معا في أداء الدور التشريعي كما أن هذا يعد تجاوزا وخرقا لأحكام الدستور الذي ينص صراحة على عرض هذه الأوامر في أول دورة تشريعية وبذلك يكون رئيس الجمهورية قد التزم باختصاصه التشريعي ليرز دور البرلمان من خلال استرداد اختصاصه من جهة وموقفه من هذه الأوامر من جهة أخرى⁽⁶⁾. ويتخذ البرلمان هنا موقفين لا ثالث لهما:

1- موافقة البرلمان بما يضيفي الصفة القانونية على هذه الأوامر فتصبح قوانين قائمة بذاتها.

2- عدم موافقة البرلمان هنا يزول ما للأمر من قوة القانون ويتوقف عن إنتاج آثاره حسب المادة 02/124 وهنا

يظهر احتمالين:

أ- أن الإلغاء يكون من تاريخ عدم الموافقة، فتتوقف هذه الأوامر عن إنتاج آثارها بنسبة للمستقبل فقط وهذا ما ذهب إليه الكثير من فقهاء القانون الدستوري، بأن زوال القوة القانونية لهذه الأوامر لا يكون بأثر رجعي⁽⁷⁾ لأن هذه الأوامر كانت تستمد قوتها وضعفها من الدستور ويكون الزوال من تاريخ أول اجتماع البرلمان في حالة عدم العرض ومن تاريخ الرفض في حالة العرض، وحينها ينتهي الحق التشريعي الذي يخوله الدستور لرئيس الجمهورية، ويعود للبرلمان اختصاصه الأصيل في التشريع⁽⁸⁾.

ب- أن يكون الإلغاء بأثر رجعي والمشرع هنا لم يوضح ذلك بالنسبة للمراكز القانونية للأشخاص التي تترتب عن تطبيق هذه الأوامر عكس المشرع المصري الذي أوضح ذلك في نص المادة 147 دستور 71، حيث انه في حالة عدم إقرارها قد يرى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة وتسوية ما يترتب عليها بطريقته. لهذا في النظام السياسي الجزائري وتطبيقا للحكم الدستوري، فإن الأمر المرفوض المرتب لحقوق مكتسبة لا تنزل آثاره بأثر رجعي حفاظا على تلك الحقوق، وإنما من تاريخ رفضه دون حاجة لإصدار نص يلغيه.

وقد يحدث أن يعرض رئيس الجمهورية هذه الأوامر على البرلمان ويتركها هذا الأخير معلقة دون أن يبيت في أمرها ولم يحدد المشرع الدستوري مدة قصوى ليبيدي فيها البرلمان رأيه حول هذه الأوامر وبما أن الرئيس ملزم بعرضها على البرلمان الذي له قبولها أو رفضها، مع ذلك فإنها تبقى نافذة المفعول إلى أن يبيدي البرلمان رأيه فيها بالقبول أو الرفض، وإن كان احتمال رفضها ضعيفا جدا في ظل النظام القائم فمن حيث الممارسة لم يحدث أن البرلمان رفض الموافقة على الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية حيث أنه من غير المتصور أن يلغي المجلس تشريعا أصدره الرئيس ويتجلى ذلك في جانبين أساسيين:

1- الجانب القانوني:

إن السلطة التنفيذية تعي جيدا نص المادة 03/124 من التعديل الدستوري " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان " فتسعى جاهدة إلى عدم التطرق للمواضيع التي تدخل في اختصاص البرلمان حتى لا تقابل بالرفض، فيظهر تفوق البرلمان هنا على السلطة التنفيذية⁽⁹⁾.

2- الجانب السياسي:

إن التحول الذي واكبه التطور الدستوري الجزائري، فمن عرضه للأوامر التشريعية في دستور 76 التي تميزت بصورها في مختلف الميادين فكانت عند عرضها على المجلس الشعبي الوطني ينتج عنها عادة إما الموافقة وبالتالي لا يحدث أي نزاع بين المجلس والرئيس وهذا نظرا لطبيعة النظام، أو نشوب خلاف بين السلطتين حول الأوامر المقدمة للموافقة عليها، فتجنبنا لمثل هذه الأزمات فإنها تحل عن طريق المشاورة وقد حدثت خلافات في ظل دستور 76 إلا أن السلطة حاولت تجاوزها خاصة وإن الدستور لم ينص على أن الموافقة تعتبر ملزمة، ولم يحدد مصير الحقوق المكتسبة فيما بين إصدار النص ورفضه وإن كانت القاعدة أن الحقوق المكتسبة تبقى قائمة طالما أن الدستور لم ينص على إلغائها، ليكون الجزاء على الخلاف القائم هو حل المجلس الذي يكون أثره السياسي سلبا على القيادة السياسية للحزب الواحد برئاسة رئيس الجمهورية ليكون احتمال رفض الأوامر من طرف التشكيلة الجديدة، فهل يكون هنالك حل ثان للمجلس أما أن السلطة تتغاضى عن ذلك وخاصة أنها هي التي منحها الثقة للدخول للمجلس الشعبي الوطني غير أن الخلافات التي أثرت لم تصل إلى حل المجلس فالنظام قائم على وحدة الحزب والقيادة كما أن تشكيلته المكونة والمقترحة والمنتمة إلى حزب جبهة التحرير الوطني التي أمينها العام رئيس الجمهورية من غير الممكن أن تخرج عن طاعته وترفض الأوامر التشريعية التي يصدرها .

بناء على ذلك ظل فكر المؤسس الدستوري متجها صوب منح السيطرة للهيئة التنفيذية على حساب البرلمان، فرغم التغييرات التي جاءت بعد ذلك فإن التشريع بأوامر ظل إحدى الثغرات الموجودة في الدساتير الجزائرية المتعاقبة، مما يدعم ويقوي مركز الرئيس الذي يمارس سلطة فعلية على البرلمان وعلى وجه التحديد الغرفة الأولى، فليس للبرلمان أي دور في تقدير الضروريات الملحة التي تستدعي التشريع عن طريق الأوامر التشريعية لأنه يتأثر بهذا الاختصاص بتحويل من الدستور⁽¹⁰⁾ لنخلص في الأخير إلى أن الموافقة تعني عرض الأمر الرئاسي على اللجنة المختصة في كل غرفة التي تعد تقريرها وتعرضه على الجلسة العامة للموافقة دون مناقشة أو تعديل فإن حاز عليها اكتسب شكلا صفة القانون، وإن رفض عد لاغيا⁽¹¹⁾ وإن كان الرفض هنا مستبعدا في ظل أغلبية برلمانية مؤيدة لرئيس الجمهورية، وخاصة إذا حاز على الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة على الأقل بما يمكن الأمر من التمرير، أما إذا رفض في غرفة من غرفتي البرلمان فإن الأمر يعد لاغيا بنص المادة 03/124 من الدستور.

المحور الثالث

آثار التشريع بأوامر على السلطة التشريعية

إن القراءة السطحية للمادة 01/124 من التعديل الدستوري لـ 2016/02/07 تبين أن لرئيس الجمهورية حرية التشريع في جميع الميادين والمجالات التي ينظمها القانون والمحددة دستوريا، وذلك عن طريق أوامر إلا في المسائل العاجلة في

حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، فالمادة لم تتضمن المجالات التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يشرع فيها، بل هو صاحب الاختصاص التام أثناء المدة المحددة بمعنى أن الرئيس بإمكانه الدخول إلى المجال المخصص للسلطة التشريعية بما فيها القوانين العضوية التي يتميز إعدادها وإقرارها إجراءات خاصة تختلف عن القوانين العادية.

كما أنها تخضع للرقابة المسبقة التي يمارسها المجلس الدستوري بعد أن يخطره إلزاميا من طرف رئيس الجمهورية، فنجد أن التشريع بأوامر فيما يخص القوانين العضوية يشوبها بعض الغموض عند عرضها على البرلمان الذي يبدي رأيه بالرفض أو الموافقة طبقا للمادة 124 أو المادة 123 التي تشترط الأغلبية المطلقة أو $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة.

إن هذه الأوامر قبل موافقة البرلمان عليها لم تصبح بعد قوانين عضوية لذلك تخضع لنص المادة 123 بالإضافة إلى إخضاعها للرقابة المسبقة للمجلس الدستوري، وهذا الغموض في إصدار التشريع بأوامر ما هو إلا نتيجة حتمية لعمومية المادة 124 من التعديل الدستوري لـ 2016/02/07.

خاتمة:

في الوقت التي تراجعت فيه النظم الدستورية كثيرا عن الأخذ بالتدابير التشريعية التي تصدر عن رئيس الدولة، عاد المؤسس الدستوري الجزائري لاعتماد هذا المبدأ وعلى نطاق واسع بما يمثل اعتداء صريحا على السلطة التشريعية⁽¹²⁾ وتجسيدها للنظام الدستوري الآخذ بالبرلمانية الرئاسية والهيمنة التنفيذية في المجال القانوني بما فيها التنظيمي، فحتى القوانين تم تعديلها بموجب أوامر تشريعية، فقد عدل قانون الأسرة بموجب الأمر 02/05 الصادر في 2005/02/27 وتم عرضه على البرلمان الذي وافق دون اعتراض أو مناقشة لأنه ليس من حقه، طالما أنه مقيد إما بالرفض أو القبول دون مناقشة أو تعديل أو إلغاء فقانون مثل هذا من المفروض أن يعرض كمشروع قانون أو اقتراح من أجل المناقشة والتصويت كذلك الحال مع تعديل قانون الجنسية بموجب الأمر 01/05 المؤرخ في 2005/02/27 وكان من المفروض أن يعدل بموجب اقتراح أو مشروع قانون فيتضح هنا أن الرئيس يتربع على أعلى الهرم باسطة يديه إلى كل السلطات والاختصاصات، فلم يبق مجال لم يستحوذ عليه ويبسط سيطرته بنص الدستور وبالقيود المفروضة على البرلمان الذي من المفروض أنه ممثل الشعب وصائن حقوقه، وان كان هذا التشريع التفويضي اخف وطأة على البرلمان إذا ما نظرنا لطول مدة الدورة المحددة بـ 10 عشرة أشهر على الأقل وهي الدورة العادية الواحدة في كل سنة التي تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر وهي الدورة العادية التي يمكن للوزير الأول طلب تمديدتها لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال بحسب أحكام نص المادة 118 من التعديل الدستوري لـ 2016/02/07، وإمكانية دعوة البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية، بمعنى إمكانية التقليل من اللجوء إليه، مع ذلك فإن إلغاء التشريع بأوامر تفاديا لاحتمال رفضها أو قبولها عن طيب خاطر، هو أمر مستبعد، ذلك أن الوضع السائد حاليا يؤكد أن البرلمان أصبح مجرد قاعة اجتماعات لرفع الأيدي خوفا من عدم رفعها وبالتالي الخروج من القاعة بطريق الحل.

التهميش:

- محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية القاهرة 1990 ص، 177. (1)
- التعديل الدستوري لـ 2016/02/07 الحالي، الصادر بموجب القانون 2016/01، الجريد الرسمية عدد 14 لسنة 2016. (2)
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة، الجزائر 2002 ص 193. (3)
- (4) المادة 28 من القانون 99 / 02 " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا (4) لأحكام المادة 124 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل، يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة" وعلى غرار المشرع الدستور الفرنسي الذي لم يعتم التشريع بواسطة الأوامر الرئاسية ما بين دورة وأخرى للبرلمان.
- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية 2013 ص 208. (5)
- (6) قد يتبادر للذهن سؤال حول تأجيل انعقاد البرلمان هل يعتبر حالة من حالات بين دورتي البرلمان كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرار تجميد جلسته في ديسمبر 98 لما اعترض مجلس الأمة على التصويت على القانون السياسي للنائب الذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه وإن كان الفقه في مصر يرى عدم اعتبار تأجيل البرلمان كحالة من حالات الشغور ذلك أن التأجيل يقطع الدورة ولا ينهيها ومن ثم لا يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر
- عبد العظيم عبد السلام الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة، دار النهضة الحديثة، ص 124. (7)
- فوزي أو صديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008 ص 191. (8)
- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 96، مرجع سابق، ص 211. (9)
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص (10)
- (11) تنص المادة 153 / 76 " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له " ليكون له هنا الموافقة دون رفض.
- بلغ عدد الأوامر التشريعية من الفترة الممتدة من 1997 إلى 2002 حوالي 20 أمرا تشريعا ومن 2002 إلى 2007 حوالي 33 أمرا تشريعا. (12)

الحماية الدستورية لحق الحصول على المعلومات في الدول المغاربية (الجزائر، المغرب وتونس)



الدكتور/ عبد القادر مهداوي

أستاذ بالجامعة الإفريقية أحمد درايت أدرار الجزائر



مقدمة:

يُعتبر حق الحصول على المعلومات حقاً أساسياً من حقوق الإنسان، وجزء لا يتجزأ من حق إبداء الرأي و حرية التعبير والإعلام، تم الاعتراف به منذ أول قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1946، ونص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ليتم تحديد معالمه الأساسية في المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، التي حصرت الاستثناءات التي يمكن للسلطات العمومية الاستناد عليها في حالات تقييده. وقامت العديد من الدول التي تسير في نهج تعزيز الديمقراطية والشفافية والمساءلة بالنص على هذا الحق في دساتيرها، وتبني قوانين حرية استقاء المعلومات وتداولها في إطار الضوابط القانونية التي حددتها الدساتير، بما ينسجم مع الإعلانات والاتفاقيات الدولية والإقليمية، وأحكام وفتاوى المحاكم الدولية.

وقد تميزت التعديلات الدستورية التي شهدتها الدول المغاربية في السنوات الأخيرة (المغرب 2011، تونس 2014 والجزائر 2016) بتركيزها على دعم منظومة حقوق الإنسان، تلبية لطموحات شعوب المنطقة المعبر عنها بواسطة تنظيمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، وبما ينسجم مع المعايير والممارسات المنبثقة عن تعهداتها الدولية. ومن أهم الحقوق التي تم النص عليها لأول مرة في دساتير كل من الجزائر، المغرب وتونس حق المواطن في الحصول على المعلومات التي يطلبها من السلطات والهيئات العمومية، سعياً نحو دعم حرية الرأي والتعبير، وتعزيز الديمقراطية التشاركية وإضفاء الشفافية على تسيير المال العام ومكافحة الفساد.

بناء على ما تقدم نحاول في هذه الدراسة إلقاء الضوء على أهم المعايير الدولية التي يقوم عليها حق الحصول على المعلومات (المحور الأول). وما هي القيمة القانونية لدسترة هذا الحق في الدول المغاربية الثلاث (المحور الثاني). وما أوجه القصور التي تعترض التنفيذ الفعال لتلك النصوص الدستورية (المحور الثالث)؟

المحور الأول

المعايير الدولية لحق الحصول على المعلومات

لا يعتبر الحق في الحصول على المعلومات حقاً أساسياً من حقوق الإنسان فحسب، وإنما تكمن أهميته في كونه أداة فعالة لإعمال كثير من الحقوق الأخرى المدنية والسياسية، بل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً⁽¹⁾.

من هذا المنظور أولت الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان أهمية بالغة لتحديد الضوابط والمعايير التي ينبغي أن تلتزم بها الدول في أنظمتها القانونية للمواءمة بين متطلبات الأمن التي تسعى إليها السلطات العمومية، وإعمال حق كل شخص والصحافة على وجه الخصوص في الحصول على المعلومات التي يطلبها من الهيئات والأجهزة العمومية والخاصة.

أولاً- حق الوصول إلى المعلومات في الإعلانات والمواثيق الدولية:

تشكل المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الركيزة الأساسية لحق الحصول على المعلومات، بعد أن تم الاعتراف بحرية المعلومات في أول قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1946⁽²⁾، إذ اعتبرت المادة أنه: "من حق كل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية"، وجاءت المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 لتحديد أشكال ممارسة هذا الحق، فاعتبرت الفقرة الثانية من المادة أنه لكل إنسان الحق في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها. أما الفقرة الثالثة من نفس المادة فاعتبرت بجواز تقييد ممارسة هذا الحق شريطة أن يكون ذلك بموجب القانون وأن يتعلق التقييد بضرورات احترام حقوق الآخرين وسمعتهم، وحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة والآداب العامة.

وسارت أغلب المواثيق الإقليمية لحقوق الإنسان في نهج الاعتراف بحق الوصول إلى المعلومات. فعلى المستوى الأوروبي جاء نص المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لسنة 1950 بجواز إخضاع حرية تلقي أو نقل المعلومات والأفكار لبعض المعاملات أو الشروط أو القيود أو العقوبات.

وقامت لجنة الوزراء في المجلس الأوروبي سنة 1981 بتبني التوصية رقم ع (81) 19 المتعلقة بالحصول على المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة، حيث جاء في مضمونها واجب تمتع كل فرد ضمن نطاق سلطة الدولة العضو بحق الحصول عند الطلب، على المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة، بخلاف الجهات التشريعية والسلطات القضائية.

واستعملت المادة 13 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (ACHR) سنة 1969 عبارة حرية البحث عن مختلف المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين.

أما المادة 9 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981 فاعتبرت أنه من حق كل فرد أن يحصل على المعلومات، وأنه يحق لكل إنسان أن يعبر عن أفكاره وينشرها في إطار القوانين واللوائح.

ودعمت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب حق الوصول إلى المعلومات بواسطة إعلان المبادئ حول حرية التعبير في إفريقيا سنة 2002⁽³⁾، الذي قدم شرحا وافيا لمتطلبات إعمال حق الوصول إلى المعلومات، حيث عدد البند الرابع المتعلق بحرية الإعلام مجموعة المبادئ الناظمة للحق في الحصول على المعلومات كما يلي:

- 1- الجهات العامة لا تحتفظ بالمعلومات لنفسها بل تعمل للصالح العام ويحق للجميع الحصول على المعلومات التي تكون بحوزتها، حيث تكون خاضعة لقواعد محددة بشكل واضح يضعها القانون فحسب.
- 2- يحق للجميع الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها جهات عامة أو خاصة؛

- 3- أي رفض لكشف المعلومات يمكن التقدم بشأنه بالتماس إلى جهة مستقلة و/أو إلى المحاكم.
 - 4- حتى في حال عدم وجود أي طلب، تكفل الجهات العامة نشر المعلومات ذات أهمية للصالح العام.
 - 5- لن يكون أي شخص عرضة لأي عقوبات لنشره معلومات عن حسن نية حول تجاوز ما من شأنه الكشف عن تهديد خطير للصحة أو السلامة العامة أو سلامة البيئة إلا إذا كان فرض عقوبات يخدم مصلحة مشروعة ويعتبر أمراً ضرورياً في أي مجتمع ديمقراطي.
 - 6- يتم تعديل القوانين المتعلقة بالخصوصية إذا اقتضت الضرورة للتقيد بمبادئ حرية المعلومات.
 - 7- يتمتع الجميع بحق الحصول على معلوماتهم الشخصية وتحديثها وبطريقة ما تصحيحها، سواء أكانت تحتفظ بها جهات عامة أم خاصة.
- وعلى المستوى العربي نصت المادة 32 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004 على الحق في استقاء الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة ودونما اعتبار للحدود الجغرافية، في إطار احترام المقومات الأساسية للمجتمع، ولا يجوز إخضاع هذا الحق إلا للقيود التي يفرضها احترام حقوق الآخرين.
- وبالنظر لأهمية الشفافية في تسيير الأموال العمومية ومكافحة الفساد أشارت المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعروفة باتفاقية ميريدا إلى أهمية الوصول إلى المعلومات في تعزيز المشاركة العامة ومكافحة الفساد⁽⁴⁾.
- وفي إطار دعم حق الوصول إلى المعلومات أصدر مكتب اليونسكو لشمال إفريقيا عام 2014 دراسة مسحية معنونة بـ "نحو حق الحصول على المعلومات العمومية" (vers un droit d'accès à l'informations publiques) ضمنها أهم المعالم التي ينبغي الالتزام بها لتفعيل النصوص القانونية المتعلقة بهذا الحق. من أهم ما جاء في تلك التعليمات بشأن تفعيل الحماية الدستورية لحق الحصول على المعلومات:
- لا يكفي النص على حقوق الإنسان في صلب الدستور بل يجب دعمها بنصوص قانونية خاصة، تشرح أهم التفاصيل المتعلقة بالممارسة الفعلية لتلك الحقوق؛
 - بناء على النص الدستوري يقع على السلطات العمومية في الدولة الالتزام بالنشر الواسع للمعلومات، وبصفة استباقية، كما ينبغي اعتماد التفسير الواسع لحرية الحصول على المعلومات.
 - ينبغي بذل الجهود الديمقراطية وعصرنه الإدارة، واعتماد الإدارة الرقمية، لمواكبة التحولات المستجدة في مجال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال⁽⁵⁾.
- من جهتها أصدرت منظمة الشفافية الدولية عام 2013 دراسة حول الحصول على المعلومات في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا شملت أربع دول هي اليمن ومصر وفلسطين، خلصت من خلالها إلى أن التفعيل الحقيقي لحق الوصول إلى المعلومات بالمنطقة يتطلب إضافة لالتزام النشر الواسع، ضرورة إلغاء أو إعادة النظر في القوانين التي تحد أو تعوق من حق الحصول على المعلومات، ومراجعة القوانين التي تشتمل على استثناءات فضفاضة متعلقة بالمعلومات التي تمس الأمن القومي، بما يتسق مع الممارسات الدولية الجيدة، كما ألحت على دور الحكومات والمجتمع المدني في توعية الأفراد بقوانين حق الحصول على المعلومات وتشجيع استخدامها⁽⁶⁾.

ومن خلال تفحص هذه النصوص والدراسات الدولية يتبين أن حق الحصول على المعلومات هو حق أساسي من حقوق الإنسان، لا ينفصل عن حرية الرأي والتعبير، بشرط أن يمارس في إطار قيود محددة بنص القانون، وأن لا يؤدي التوسع في القيود إلى إفراغ الحق من محتواه.

ثانياً- حق الحصول على المعلومات في أحكام المحاكم الدولية:

في الرأي الاستشاري الصادر سنة 1985 اعتبرت المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان في تفسيرها للمادة 13 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان أن حق الوصول إلى المعلومات هو حق إنساني أساسي هام بقدر أهمية حرية التعبير في أي مجتمع حر و أنه: "من المهم بالنسبة إلى المواطن العادي معرفة آراء الآخرين أو الحصول على المعلومات بشكل عام بقدر أهمية حقه في نقل رأيه الخاص، وخرجت بنتيجة مفادها أن "المجتمع الذي ليس على قدر حسن من الإطلاع لا يُعتبر مجتمعاً حراً بالفعل"⁽⁷⁾. واعتبرت المحكمة في حكم آخر سنة 2006 أن "الضمان العام لحرية التعبير المتضمن في المادة 13 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان هو ضمان يحمي حرية الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الجهات الحكومية"⁽⁸⁾.

من جهتها اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان سنة 2009 في تفسيرها للمادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، أنه عندما يكون لدى الجهات العامة معلومات تحتفظ بها و تلك المعلومات مطلوبة للنقاش العام فإن رفض تقديم تلك المعلومات يعتبر انتهاكاً للحق في حرية التعبير والمعلومات المحمي بموجب المادة 10 من الاتفاقية⁽⁹⁾.

واعتبرت العديد من المحاكم في دول العالم أن حق الحصول على المعلومات هو حق يحميه الضمان الدستوري العام لحرية التعبير. من ذلك ما جاء في بعض أحكام المحكمة العليا في كندا بأن الصحافة لا يمكن أن تمارس واجبها في إعلام الجمهور إلا بواسطة تمتعها بحق الوصول إلى المعلومات، وأن القيود المفروضة على الحق في الولوج إلى المعلومات تؤدي بالضرورة إلى تقييد حرية الصحافة⁽¹⁰⁾. وحكمت المحكمة العليا في الهند عام 1982 بأن الوصول إلى المعلومات الحكومية هو جزء مهم من الحق الأساسي في حرية الرأي والتعبير⁽¹¹⁾. وفي عام 1969 أقرت المحكمة العليا في اليابان أن مبدأ " الشيرو كنري" أي "حق المعرفة" هو حق يحميه ضمان حرية التعبير وفقاً للمادة 21 من الدستور.

من جملة الأحكام السابقة يتجلى دور القضاء في تفسير النصوص الدولية والوطنية الداعمة لحقوق الإنسان، كما تظهر العلاقة الوثيقة بين حرية التعبير ومكافحة الفساد وحق الحصول على المعلومات المتوفرة لدى الهيئات العمومية و الخاصة.

المحور الثاني

دسترة حق الحصول على المعلومات في الدول المغاربية

رغم أن الدول المغاربية الثلاث الجزائر، المغرب وتونس قد أقرت حق الوصول إلى المعلومات في بعض قوانينها قبل التعديلات الدستورية⁽¹²⁾، إلا أنه كان من الضروري ترقية هذا الحق إلى المكانة الدستورية أسوة بغيرها من الدول الديمقراطية، وانسجاماً مع التوجهات والمعايير الدولية في إطار ما يسمى بالحكومة المفتوحة.

أولاً- القيمة القانونية لدسترة حق الحصول على المعلومات:

يحتل حق الحصول على المعلومات مكانة دستورية في أغلب الدول الديمقراطية، وتعتبر السويد أول دولة تقر بهذا الحق في دستورها منذ سنة 1766، وسارت على نفس النهج الكثير من الدساتير الحديثة منها دستور جنوب إفريقيا عام

1996 والدستور المكسيكي لعام 2007⁽¹³⁾، كما أولت عدة دول عربية أهمية لحق الحصول على المعلومات، منها الدستور الأردني والدستور المصري والدستور اليمني.

ويكتسي النص على حق الحصول على المعلومات في صلب الدستور أهمية بالغة بالنسبة للمواطن والأجهزة الحكومية على السواء، فهو من جهة يرقى إلى مرتبة الحقوق الواجب على السلطات الثلاث في الدولة الحرص على إعمالها بشكل فعال يتناسب مع الفلسفة العامة للدستور، فلا يقتصر دور هذه السلطات في إتاحة المعلومات عند الطلب، بل يتضمن حق الجمهور بأن يتم إعلامه بشكل صحيح حسبما توصلت إليه المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية SundayTimes ضد المملكة المتحدة سنة 1979⁽¹⁴⁾، كما يساهم النص الدستوري في إدراج هذا الحق ضمن ثقافة حقوق الإنسان لدى فئات واسعة من المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني.

أما على المستوى الدولي فإن النص على حقوق الإنسان كما تحددها المعايير الدولية تمثل معيارا لالتزام الدولة بالاتفاقيات الدولية التي تصادق عليها، ومساهمتها الفعالة في مواجهة التحديات التي يواجهها المجتمع الدولي. ولا شك أن حق الوصول إلى المعلومات وفق ما تقرره النصوص الدولية يساهم بشكل فعال في دعم حرية التعبير والإعلام ومكافحة الفساد على المستوى الوطني والدولي.

ثانيا- اعتراف الدساتير المغاربية بحق الحصول على المعلومات:

عرفت التعديلات التي مست الدساتير المغاربية عقب أحداث ما سمي ب"الربيع العربي" اهتماما خاصا بحقوق الإنسان والحريات العامة، إذ نصت على بعض الحقوق لأول مرة منها حق المواطن في الحصول على المعلومات، الذي يمثل النص عليه دستوريا أهمية بالغة في فتح مجال الحريات وتفعيل العمل الصحفي وإضفاء الشفافية على نشاط الإدارة و المجالس المنتخبة بما يساعد على المضي قدما نحو إرساء دعائم دولة القانون.

1- المغرب:

لقد كان المشرع المغربي سابقا في الاعتراف بحق المواطنين والمواطنات في الحصول على المعلومات التي يطلبها، جاء ذلك بموجب الفصل 27 من دستور يوليو 2011 الذي بين على وجه التحديد الجهات المطلوب منها تقديم المعلومات، وهي الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام، حيث جاء نص الفصل كما يلي: "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام...". وحدد المشرع المغربي في نفس الفصل الاستثناءات التي يمكن أن ترد على حق المواطن في الحصول على المعلومة بقوله: لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة".

وفي سياق تكريس النص الدستوري في النظام القانوني المغربي تم بموجب قانون الصحافة والنشر إقرار حق الصحفيين والصحفيات وهيئات ومؤسسات الصحافة في الولوج إلى مصادر الخبر والحصول على المعلومات من مختلف مصادر الخبر.

باستثناء المعلومات التي تكتسي طابع السرية، وتلك التي تم تقييد الحصول عليها طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 27 من الدستور⁽¹⁵⁾.

ورغم مرور أكثر من خمس سنوات على إقرار النص الدستوري لم يزل مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات يراوح مكانه بين الحكومة والبرلمان، ويلقى الانتقادات من مختلف الأوساط المهنية التي تعتبر النص المقترح من الحكومة غير مستوفٍ للمعايير الدولية نظراً لكثرة الاستثناءات الواردة فيه وعدم تحديد المسؤوليات في حال عدم التزام الإدارة بأحكامه⁽¹⁶⁾.

2- تونس:

استعمل المشرع في الفصل 32 من الدستور التونسي سنة 2014 عبارة "تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة. تسعى الدولة إلى ضمان الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال" من هذا الضمان كان من الواجب على السلطة التشريعية في تونس إصدار النص القانوني المنظم للحق في الحصول على المعلومات، وهو ما تجسد فعلاً في القانون الأساسي عدد 22 الصادر في 24 مارس 2016 والمعدل للمرسوم عدد 41 المتعلق بالنفاذ إلى المعلومات الإدارية عام 2011 الملغى، الذي منح لأي شخص طبيعي أو معنوي مكنة التقدم بطلب النفاذ إلى المعلومة (الفصل 9)، ومنح الهيكل المعني مهلة 10 أيام إذا كان الطلب يتعلق بالاطلاع في عين المكان على المعلومة، ومهلة 20 يوماً للرد على الطلب سواء في شكل ورقي أو الكتروني، أما في حالة الرفض فيجب على الهيكل المعني تبرير السبب كتابياً وبيان طرق الطعن والهيكل المختصة بالنظر فيه (الفصل 14).

في الباب الرابع من نفس القانون حدد المشرع التونسي الاستثناءات التي يمكن أن ترد على حق الشخص في النفاذ إلى المعلومة، وحصرتها في حالات إلحاق الضرر بالأمن العام أو بالدفاع الوطني أو بالعلاقات الدولية، أو المساس بحقوق الغير وبحياته الخاصة ومعطياته الشخصية وملكيته الفكرية⁽¹⁷⁾.

ومن أهم ما جاء به القانون التونسي تحديده للهيكل العمومية الواجب عليها تلبية طلبات الحصول على المعلومات، بل واجبها في النشر الإستباقي للمعلومات (الفصل 1 والفصل 5)، وإحداث هيئة عمومية مستقلة "هيئة النفاذ إلى المعلومة" للتكفل بمتابعة مدى التزام الهيئات والأجهزة بإتاحة المعلومات، والبت في الدعاوى المرفوعة لديها في مجال النفاذ إلى المعلومة والعمل على نشر ثقافة النفاذ إلى المعلومة لدى المجتمع المدني وعامة الجمهور (الفصل 38).

3- الجزائر:

اعترفت المادة 84 من قانون الإعلام الجزائري سنة 2012 بحق الصحفي المحترف في الوصول إلى مصدر الخبر، معاًد الحالات التي تمس بأمن الدولة أو السيادة الوطنية أو بسر الدفاع الوطني وبسرية البحث التحقيقات القضائية، أو الماساة بالسياسة الخارجية والمصالح الاقتصادية للبلاد، أو إفشاء سر اقتصادي استراتيجي⁽¹⁸⁾. وفي إطار جهود مكافحة الفساد قرر المشرع الجزائري في المادة 11 من قانون الوقاية من الفساد إلزام الإدارة بتمكين الجمهور من الحصول على المعلومات والرد على عرائض وشكاوى المواطنين ونشر المعلومات عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية⁽¹⁹⁾، ويأتي هذا الالتزام متماشياً مع الالتزامات الدولية التي قررتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽²⁰⁾.

وجاء التعديل الدستوري في الجزائر سنة 2016 ليدعم تلك النصوص القانونية بضمان حق المواطن في الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات في الفقرة الأولى من المادة 51، وكان ذلك في سياق تعزيز حرية الإعلام والصحافة بالجزائر. وقررت الفقرة الثانية من نفس المادة أنه لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني.

بالرجوع للنص الدستوري نجد المادة 51 بعد أن حددت الضوابط الأساسية التي يمارس في إطارها حق الحصول على المعلومات أحالت فقرتها الأخيرة إلى التنظيم كعمليات ممارسة هذا الحق، مما يحتم على السلطة التنفيذية إصدار أو تعديل النصوص التنظيمية التي تتيح للمواطن الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات.

المحور الثالث

مكامن القصور في النصوص الدستورية المغربية

تؤدي الحماية الدستورية لحقوق الإنسان إلى انتشار و ترعرع "ثقافة الحرية" لدى المواطنين، وتدفع بالحكومات أن تبذل مزيدا من الجهود والموارد لإعمال تلك الحقوق، وتضمنها في قوانين خاصة تشكل موانع للحقوق الدستورية التي قال بشأنها هارولد لاسكي: "إن مشروعية تلك الحماية تمثل حارسا للشعب ونقطة انطلاق للدولة ولجميع أولئك الذين تعينهم مبادئ الحرية".

وفي ظل الدساتير الديمقراطية يشمل الحق في الحصول على المعلومات ضمان التدفق الحر للمعلومات، وتعزيز ثقافة الإفصاح التي تعتبر أداة حيوية لمكافحة الفساد بجميع أشكاله وصوره.

بالوقوف على أهم التعديلات الدستورية في الدول المغاربية (الجزائر، المغرب وتونس) نجدها قد خطت خطوة معتبرة في سبيل إرساء مناخ ديمقراطي مشجع على حرية الرأي والتعبير، يتماشى مع التزاماتها الدولية المعبر عنها في المواثيق الدولية التي صادقت عليها، و يحقق للمواطن التمتع بهذا الحق وبكافة الحقوق المرتبطة به، في ظل الحماية القضائية التي ينبغي أن يضطلع بها جهاز قضائي مستقل.

ورغم هذه الخطوة العملية الهامة إلا أننا نسجل بعض مكامن القصور في النصوص الدستورية الثلاثة ووسائل تفعيلها عمليا:

1- تضمنت دساتير كل من الجزائر، المغرب وتونس حق الحصول على المعلومات للمواطن، بينما استعملت الوثائق الدولية ودساتير بعض الدول مثل كندا وجنوب إفريقيا عبارة "لكل شخص"، وهي العبارة المتناسبة مع الصبغة العالمية لحقوق الإنسان التي تتيح حتى للأجانب المقيمين على إقليم الدولة، خصوصا الأشخاص المعنوية مكنة الحصول على المعلومات التي يطلبونها من الإدارات والهيئات العمومية، فيكون من الضروري تدارك الأمر في النصوص القانونية المنظمة لهذا الحق، خاصة المتعلقة منها بمكافحة الفساد.

2- كان المشرع التونسي أكثر "جرأة" عندما استعمل لفظ "النفوذ إلى المعلومات"، بينما استعمل كلا من الدستور المغربي والدستور الجزائري لفظ "الحصول على المعلومات" وفي نظرنا عبارة النفاذ أضمن لحق المواطن وأكثر إلزاما للهيئات والجهات الرسمية بواجب تمكين المواطن من المعلومة.

3- رغم أن الدساتير الثلاثة تحيل إلى التنظيم كليات ممارسة حق الحصول على المعلومات، إلا أن بطء العمل

التشريعي ما زال يعيق الأعمال الحقيقي لهذا الحق.

4- انفرد الدستور الجزائري بتضمين حق الحصول على المعلومات بالحق في الحصول على الوثائق والإحصائيات، وهي

خطوة جديدة بالتنويه لا نجد لها مثيلا في النصين الدستوريين التونسي والمغربي. فيمكن أن تكون المعلومات المحصل عليها غير دقيقة أو غير تفصيلية، فيتم دعمها بالوثائق والإحصائيات، كما يأتي هذا النص مستجيبا للتطورات الحاصلة في العالم، إذ تؤكد عديد الدساتير في العالم على واجب تكفل الهيئات الحكومية بإعداد الوثائق و قديمها لطالبيها عند الحاجة.

خاتمة:

بناء على ما سبق نرى أن تفعيل النصوص الدستورية المتعلقة بحق الوصول إلى المعلومات في الدول المغاربية الثلاث

الجزائر، المغرب وتونس يتطلب ما يلي:

أولاً: ينبغي مواصلة الجهود التشريعي في الجزائر والمغرب بإصدار النصوص القانونية الخاصة بتنظيم حق الحصول على

المعلومات، وإحداث هيئات رقابية للتكفل بحماية الحق في الحصول على المعلومات.

ثانياً: من المفيد أن يشمل قانون الحصول على المعلومات القطاع الخاص إلى جانب القطاع العمومي، إذ أن النشر

الواسع لمعلوماته سيفيد القطاع الخاص في التعريف ببرامجه التنموية وسياساته الاستثمارية خاصة في حالات الشراكة مع القطاع العمومي، ويعزز قدرة المواطنين على المراقبة البناءة في إطار سياسات مكافحة الفساد.

ثالثاً: يقع على عاتق الهيئات والأجهزة العمومية عبء النشر الاستباقي للمعلومات على نطاق واسع، والنشر

الإلكتروني على الخصوص، بما يحقق وصول المعلومات والإحصائيات إلى مستعمليها في أسرع وقت.

رابعاً: ينبغي تعزيز العقوبات الإدارية والجزائية للمخالفين لقوانين حرية المعلومات.

خامساً: ينبغي تعزيز الحماية القانونية للمبلغين في قانون مستقل عن قوانين الحصول على المعلومات.

التهميش:

(1) يدعم حق الحصول على المعلومات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أوجه عديدة أهمها نشر الوعي، دعم الرقابة على المشروعات الحكومية، ودعم إمكانيات التقاضي بخصوص هذه الحقوق. لمزيد من التفاصيل، أنظر: حرية تداول المعلومات- دراسة قانونية مقارنة، مؤسسة حرية الرأي و التعبير، الطبعة الأولى، القاهرة، 2011.

(2) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 1946/59 الصادر في 14 ديسمبر 1946.

(3) الجلسة العادية الثانية والثلاثين للجنة الأفريقية المتعلقة بحقوق الإنسان والشعوب، 17-23 تشرين الأول 2002، بانغول، غامبيا.

(4) اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر سنة 2003 الاتفاقية الدولية المسماة "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، ودخلت حيز النفاذ في 14 ديسمبر 2005، صدقت عليها الآن أكثر من 174 دولة، وصدقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي 128/04 المؤرخ في 19 أبريل 2004 (ج ر العدد 26 الصادر في 5 ربيع الأول عام 1425 الموافق 25 أبريل سنة 2004).

(5) Perrine Canavaggio, Vers un droit d'accès à l'information publique, les avantages récentes des normes et des pratiques, UNESCO, 2014.

(6) امتلاك المعلومة: حق الحصول على المعلومات في الشرق الأوسط و شمال إفريقيا، منظمة الشفافية الدولية 2013. www.transparency.org

(7) توبي مندل، حرية المعلومات، مسح قانوني مقارنة، اليونيسكو، 2003.

- (8) حماية حرية التعبير وحرية المعلومات في الدستور الليبي الجديد، موجز للاسترشاد، منظمة المادة 19، 1 يوليو 2013.
- (9) تارساسا جزياد ساجوجوكرت ضد المجر، الطلب رقم 05 /37374 بتاريخ 4 أبريل 2009 م. مشار إليه من طرف: تقرير منظمة المادة 19 عن حماية حرية التعبير وحرية المعلومات في الدستور الليبي ل 1 يوليو 2013.
- (10) Anne Pineau, le droit du public à l'information et à la diversité d'opinion- la face cachée de la liberté de presse- Bulletins de la ligue des droits et libertés, Canada, printemps 2011, p.10.
- (11) نحو قانون حرية تداول المعلومات في مصر، مرصد الموازنة العامة و حقوق الإنسان، أوراق السياسيات 13، القاهرة، 2015.
- (12) في الجزائر مثلا تم النص على الحق في الحصول على المعلومات في إطار قانون الإعلام (المادة 84) وقانون البلدية(المادة14) و قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة(المادة 7) وقانون مكافحة الفساد(المادة 11).
- (13) Perrine Canavaggio, op.cit., p.40.
- (14) Perrine Canavaggio, op.cit. , p.8.
- (15) المادة 6 من الظهير الشريف رقم 122. 16. الصادر في 6 ذو القعدة 1437 (10 أغسطس 2016) بتنفيذ القانون 88.13 المتعلق بالصحافة والنشر.
- (16) الحسن أبو يحيى، مراسل الجزيرة نت من الرباط، المعلومة بالمغرب، قيود القانون والاحتكار، الخميس 2016/01/21
<http://www.aljazeera.net/news/humanrights/2016/1/21/>
- (17) القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016، المؤرخ في 24 مارس 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية 29 مارس 2016، صفحة 1029.
- (18) القانون العضوي رقم 05/12 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 المتعلق بالإعلام.
- (19) القانون 01/06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- (20) صدقت الجزائر على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد(المرسوم الرئاسي رقم 06 /137 المؤرخ في 10 ابريل 2006) والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد (المرسوم الرئاسي رقم 14/249 المؤرخ في 08 سبتمبر 2014) .

دسترة موضوع البيئة في الجزائر



الدكتور/ حسونة عبد الغني

أستاذ بجامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر

الدكتور/ عمار زعبي

أستاذ بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي الجزائر



مقدمة:

واجهت البيئة الجزائرية ولا زالت تواجه العديد من التحديات والمشاكل في إطار سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تبنتها الدولة والقائمة على استغلال أقصى للموارد الطبيعية والثروات البيئية التي تتوفر عليها من أجل اللحاق بركب التنمية للدول المتقدمة.

إلا أن القائمين على تسيير الشأن العام وتحت ضغط الكوارث البيئية من جهة وضرورة تنفيذ الالتزامات الدولية للجزائر ذات الصلة بموضوع حماية البيئة من جهة أخرى، سرعان ما أقروا نظام قانوني تبلور شيئا فشيئا، هذا النظام يتصل بتنظيم وإدارة وحماية العناصر البيئية المختلفة، غير أن هذا التوجه ظل محصورا على مستوى التنظيم التشريعي والتنظيمي، دون التنظيم الدستوري الذي لم يظهر فيه هذا التوجه بشكل صريح إلى ما بعد سنة 2016.

حيث تجدر الإشارة إلى أن التكريس الدستوري لموضوع البيئة يتخذ شكلين، الأول تكريس ضمني يستشف من خلال مجموعة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية المكرسة في الدستور والتي تتصل بموضوع البيئة بشكل أو بآخر، أما الآخر فهو التكريس الصريح والمباشر الذي لا يدع مجالاً للشك والتأويل في المقصود منه.

وفي هذا الإطار تندرج إشكالية هذه المقالة حول ما مدى تكريس المؤسس الدستوري الجزائري لموضوع البيئة عبر التعديلات الدستورية التي أقرها؟.

الإجابة على هذه الإشكالية تقودنا إلى معالجة هذا الموضوع من خلال محورين أساسيين هما:

المحور الأول: الإطار النظري للتكريس الدستوري لموضوع البيئة.

المحور الثاني: تبلور دسترة موضوع البيئة في الجزائر.

المحور الأول

الإطار النظري للتكريس الدستوري لموضوع البيئة

تفرض عدة عوامل وأسباب نفسها في الجزائر للتدخل من أجل صيانة وحماية البيئة وأبرز حماية لها تتمثل في تكريسها دستوريا وذلك بالنظر إلى الأهمية البالغة لدسترة هذا الموضوع، وتجدر الإشارة إلى أن عملية دسترة موضوع البيئة تتخذ شكلين أساسيين.

أولاً- دواعي دسترة موضوع البيئة:

تجدر الإشارة إلى أن هناك عدداً من الأسباب والعوامل التي تفرض ضرورة التكريس الدستوري لموضوع البيئة والتي منها:

1- الواقع البيئي في الجزائر كأساس لدسترة موضوع البيئة:

تعاني البيئة في الجزائر من الكثير من المشاكل والتحديات، ولكن يمكن إجمالاً أو حصر كل هذه المشاكل في نقطتين أساسيتين هما التلوث والاستنزاف.

حيث يقصد بالتلوث هو التغير الذي يحدث في المميزات الطبيعية للعناصر المكونة للبيئة أين يعيش الإنسان سواء كان الماء، الهواء، أو التربة. والخسائر الناتجة عن سوء استعمال هذه العناصر إذا أضفنا لها مواد غير مناسبة، والتلوث قد يكون بيولوجياً أو كيميائياً أو حتى بسبب القمامة أو النفايات الضارة⁽¹⁾. وفي هذا الصدد لا يخفى على أحد حجم التلوث الكبير الذي تعرفه الجزائر والناجم عن مختلف المنشآت الصناعية والتجارية بمختلف صوره لا سيما على مستوى الشريط الساحلي، فضلاً عن فوضى العمران في المدن والأرياف، وعوادم المركبات.

أما الاستنزاف فهو تقليل قيمة المورد أو اختفائه عن أداء دوره العادي في شبكة الحياة والغذاء ولا تكمن خطورة استنزاف المورد فقط عند حد اختفائه أو التقليل من قيمته، وإنما الأخطر من كل هذا تأثير الاستنزاف على توازن النظام البيئي والذي ينتج عنه أخطار غير مباشرة بالغة الخطورة، ذلك أن استنزاف مورد من الموارد قد يتعدى أثره إلى بقية الموارد الأخرى، ومن هنا تتسع دائرة المشكلة وتتداخل محلياً وعالمياً⁽²⁾، وفي هذا الإطار نسجل الحجم الهام للموارد الطبيعية والثروات البيئية والتي تنخر بها الجزائر، على نحو البترول، الغاز الصخري، مناجم الحديد والفوسفات، الغابات، المياه الجوفية والتي تعتمد عليها بشكل كبير وأساسي في صناعة التنمية من خلالها القيام بعملية استغلالها، واستثمار عائداً، إلا أن الاستغلال المفرط لهذه الثروات والموارد من شأنه أن يؤدي إلى استنزافها، ومن ثم كان لا بد من الحفاظ عليها وبسط الحماية القانونية اللازمة لصيانتها من هذا الاستنزاف ولعل أبرز آلية للحماية هي التكريس الدستوري لهذه الحماية على مستوى الوثيقة الدستورية.

2- التزامات الجزائر الدولية في مجال حماية البيئة:

قامت الجزائر بالانخراط في عديد المؤتمرات الدولية والإقليمية ذات الصلة بالبيئة على نحو مؤتمر قمة الأرض بريتو ديجانيرو بالبرازيل عام 1992، مؤتمر جوهانسبورغ 2002.... الخ، من جهة أخرى صادقت الجزائر على العديد من الاتفاقيات الدولية المعنية بحماية البيئة بشكل عام أو بأحد عناصرها، والتي نذكر منها اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التغيرات المناخية 1992⁽³⁾، وكذا الاتفاقية المتعلقة بحماية التنوع البيولوجي لعام 1992⁽⁴⁾، بالإضافة إلى اتفاقية ستوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة⁽⁵⁾.

وانسجاماً مع هذه الالتزامات الدولية يستوجب على المؤسس الدستوري أن يجد لموضوع هذه الاتفاقيات وهو البيئة مكانة ضمن الوثيقة الدستورية.

3- الأخذ بنهج وتجارب الأنظمة المقارنة في دسترة موضوع البيئة:

كان لمؤتمر استوكهولم لعام 1972 المتعلق بالبيئة البشرية تأثير على الوثائق الدستورية للعديد من الدول التي تبنت موضوع البيئة على مستوى دساتيرها على نحو الدستور الإيراني في مادته 50 وكذا الدستور اليوغسلافي لسنة 1974، الدستور المجري لعام 1972، الدستور البرازيلي 1988 والدستور الهندي لعام 1986⁽⁶⁾. هذه الدساتير جاءت متأثرة بمؤتمر ستوكهولم ومنه جاءت معالجتها لمسألة حماية البيئة ناقصة إلى حد ما ولم تصل النضج الذي عرفته حماية الحق في البيئة في العصر الحالي، كون أن مؤتمر ستوكهولم آنذاك شكل اللبنة الأولى لحماية البيئة على المستوى الدولي فكان من الطبيعي أن يعترضه بعض النقص فجاءت معالجة الدساتير لهذا الحق فيها نوع من القصور، وربما المؤسس الدستوري الجزائري بتوسيعه دائرة الحقوق والحريات، بإدراج الحق في البيئة ضمن الفصل الرابع من الدستور كان متأثراً إلى حد ما بالدستور الفرنسي المعدل عام 2005 والذي تم بموجبه توسيع الكتلة الدستورية بإضافة ميثاق البيئة⁽⁷⁾.

ثانياً- أهمية دسترة موضوع البيئة:

تشكل مكانة الدستور في النظام القانوني الاقتصادي والاجتماعي في الدولة سبب هام للتكريس الدستوري لموضوع البيئة، حيث يؤدي دسترة موضوع البيئة إلى تحقيق النتائج التالية⁽⁸⁾.

1- منع المشرع من تجاهل البيئة عند وضع النصوص التشريعية والتنظيمية المختلفة المتصلة بالنشاط التنموي بمختلف صوره الصناعية والزراعية والتجارية والسياحية، تحت طائلة عدم دستورية هذه النصوص، استناداً لمبدأ سمو القاعدة الدستورية على باقي القواعد القانونية.

2- إن ورود موضوع البيئة في الدستور من شأنه المساهمة في تعزيز الوعي البيئي لدى الأفراد والهيئات باعتبار النص الدستوري أكثر الوثائق القانونية رواجاً وانتشاراً وأهمية في المجتمع.

3- وضع قيد على صناعة القرار في الدولة في أجهزة الدولة المختلفة بعدم التضحية بالمصالح المتعلقة بالبيئة لتحقيق مصالح أخرى وعلى رأسها التنمية الاقتصادية.

4- منح الأفراد ومنظمات والمجتمع المدني المهتمة بالبيئة رخصة قانونية للدفاع عن البيئة وإلزام السلطات العامة المختلفة بالتدخل ومراعاة الاعتبارات البيئية.

ثالثاً- أشكال دسترة موضوع البيئة:

يتخذ أسلوب أو شكل التكريس الدستوري لموضوع البيئة شكلين اثنين، الأول التكريس الضمني، والآخر التكريس الصريح.

1- الدسترة الضمنية لموضوع البيئة:

محتوى هذا النهج أو الأسلوب يتمثل في عدم تضمين مواد الوثيقة الدستورية نص صريح بشأن موضوع البيئة سواء بشأن تقرير حماية حق الإنسان في بيئة سليمة أو تقرير واجب الدولة والأفراد تجاه تلك الحماية، إلا أنه يمكن استنباطها

والتوصل إليها من خلال روح النصوص المتعلقة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية، أو المقومات الأساسية التي يكرسها الدستور⁽⁹⁾.

ونشير إلى أن الكثير من الدول أخذت في دساتيرها بهذا الأسلوب أو النهج على نحو المؤسس الدستوري الجزائري الذي أخذ بذا الأسلوب في كل الدساتير التي أقرها قبل سنة 2016.

2- الدستور الصريحة لموضوع البيئة:

التكريس الصريح لموضوع البيئة هو النص على هذا الأخير في الوثيقة الدستورية بشكل صريح ومباشر، حيث أخذت بهذا النهج العديد من الدول، على نحو الدستور البرتغالي الذي نص من خلال مادته 66 على أنه لكل إنسان الحق في بيئة سليمة وأنه يجب عليه في الوقت ذاته الدفاع عن هذا الحق، وكذا دستور الجمهورية الإيرانية الذي نص في مادته 50 على أن الجمهورية الإسلامية تعتبر المحافظة على سلامة البيئة التي يجب أن يحيا فيها جيل اليوم والأجيال القادمة حياتهم الاجتماعية السائرة نحو النمو، لذلك تمنع الفعاليات الاقتصادية وغيرها التي تؤدي إلى تلوث البيئة، أو إلى تخزينها بشكل لا يمكن جبره⁽¹⁰⁾، كما سار على خطى هذا النهج المؤسس الدستوري الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

المحور الثاني

تبلور التكريس الدستوري لموضوع البيئة في الجزائر

عرف التكريس الدستوري لموضوع البيئة في الجزائر مرحلتين أساسيتين، الأولى تميزت بالتكريس الضمني لهذا الموضوع امتد واستمر مع التعديلات الدستورية التي عرفتها الجزائر إلى غاية سنة 2016، ثم المرحلة الثانية التي شهدت التكريس الصريح والمباشر لموضوع البيئة من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016.

أولاً- التكريس الدستوري لموضوع البيئة في الجزائر قبل سنة 2016:

تمتد هذه المرحلة من تاريخ استقلال الجزائر إلى غاية سنة 2016 حيث تميزت هذه المرحلة بوجود إطار تشريعي وتنظيمي ذي صلة بمجال البيئة دون استناد هذا التأطير القانوني إلى نصوص دستورية صريحة وواضحة، وذلك على النحو التالي:

1- تكريس محتشم وضمني لموضوع البيئة في دساتير ما قبل سنة 2016:

تميز الوضع في هذه المرحلة على مستوى التكريس الدستوري لموضوع البيئة بوجود إشارات ضمنية لهذا الأخير، بالرغم من وجود إطار تشريعي وتنظيمي يؤطر موضوع البيئة.

أ. في دستور 1963:

يعتبر دستور 1963 أول دستور عرفته الجزائر المستقلة، وقد تضمن العديد من الحقوق الأساسية في إطار أحكام المواد من 12 إلى 22 منه، إلا أن الحق في بيئة ملائمة ونظيفة لم يكن من الحقوق المكرسة بشكل صريح ضمن هذه المواد، كون هذا الحق والذي يعتبر من حقوق الجيل الثالث لم يكن من الحقوق المعروفة في تلك الحقبة، والتي بدأت تتبلور بعد مؤتمر ستوكهولم لسنة 1972 المتعلق بالبيئة البشرية⁽¹¹⁾.

ومع ذلك يمكن الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري قد قام بتكريس الحق في البيئة الملائمة بشكل ضمني من خلال إقراره ضمن أحكام هذا الدستور على أنه تعترف الجمهورية بحق كل فرد في حياة لائقة...⁽¹²⁾، وجدير بالذكر أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتمتع أي فرد بحياة لائقة ما لم يكن يعيش أو يحيا في وسط بيئة مناسبة وملائمين.

ب. في دستور 1976:

تضمن دستور سنة 1976 الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن في الفصل الرابع من الباب الأول وبالتحديد ضمن أحكام المواد من 39 إلى 73، وعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري لم يرقم بالإشارة ضمن هذه المواد إلى الحق في بيئة نظيفة أو ملائمة بشكل صريح وواضح، إلا أنه أدرج ضمن هذه الحقوق الحق في الرعاية الصحية، وهذا الحق مضمون عن طريق توفير خدمات صحية عامة ومجانية، وتوسيع مجال الطب الوقائي، والتحسين الدائم لظروف العيش والعمل⁽¹³⁾، حيث تنصرف كل هذه الضمانات لتحقيق وتكريس مفهوم عام ألا وهو البيئة.

بالإضافة إلى ما سبق واعترافا منه بشكل ضمني لحماية البيئة ولو بتجزئة مضمونها إلى مجموعة صور، اعترف المؤسس الدستوري الجزائري من خلال هذا الدستور على إحالة تنظيم وحماية البيئة من خلال التشريع للمجلس الشعبي الوطني بإقراره على أنه يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور... الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي والبيئة ونوعية الحياة وحماية الحيوانات والنبات، حماية التراث الثقافي والتاريخي، النظام العام للغابات، النظام العام للمياه⁽¹⁴⁾.

وعلى الرغم من أن دستور 1976 قد تم إقراره واعتماده بعد انعقاد مؤتمر استوكهولم لسنة 1972 الذي تعتبر الوثيقة المنبثقة عنه دستور البيئة العالمي الأول الذي كرس مفهوم الحق في البيئة الملائمة والمناسبة لحياة الإنسان باعتباره حقا من حقوق الجيل الثالث، إلا أن هذا الحق لم يجد له انعكاسا واضحا وصريحا على مستوى دستور 1976، ويعود ذلك في تقديري إلى سببين أو عاملين، الأول هو عدم مشاركة وانخراط الجزائر في هذا المؤتمر، والثاني هو توجه الدولة الجزائرية حديثة العهد بالاستقلال إلى نحو تحقيق التنمية بمختلف صورها، وذلك من خلال استغلال كل الموارد الطبيعية والثروات البيئية التي تتوفر عليها، بهدف اللحاق بركب الدول المتقدمة وتحقيقا لرفاه للشعب، وبالتالي لم تكن البيئة محور اهتمام، وإنما كانت مطية أو وسيلة لتحقيق الأهداف السابقة الذكر.

ج. في دستور 1989:

انتهج المؤسس الدستوري الجزائري في إطار أحكام دستور 1989 بتعديلاته المتعاقبة لسنة 1996 وسنة 2002 وسنة 2008، نفس النهج الذي تبنته في الدستورين السابقين، وذلك باعتزافه الضمني بالبيئة كقيمة تستوجب حماية قانونية، وفي هذا الإطار أحال مسألة تنظيم وحماية البيئة بمختلف عناصرها إلى المجلس الشعبي الوطني بنصه على أنه يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور... القواعد المتعلقة بالصحة العمومية، القواعد المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية، حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه، النظام العام للغابات والأراضي الرعوية، النظام العام للمياه، النظام العام للمناجم والمحروقات⁽¹⁵⁾.

2- إطار تشريعي وتنظيمي بيئي دون سند دستوري صريح:

بالرغم من غياب التكريس الدستوري الصريح والواضح للحق في البيئة الملائمة والنظيفة وحمايتها من كل تدهور، عبر الدساتير المتعاقبة وتعديلاتها المختلفة ابتداء من الاستقلال ولغاية سنة 2016، إلا أنه مع ذلك أوجد المشرع الجزائري ووفقا للصلاحيات المخولة له بموجب هذه الدساتير إطاراً تشريعياً وتنظيماً يتصل بتنظيم وإدارة وحماية البيئة بمختلف عناصرها وصورها.

حيث يتنوع هذا الإطار بين القوانين الإطارية الشاملة للبيئة بشكل عام وبين القوانين القطاعية المنظمة لمختلف العناصر البيئية، وفي هذا الإطار نسجل بعض الأمثلة عن القوانين التي صدرت في هذه المرحلة:

أ. في مجال حماية البيئة بشكل عام:

أصدر المشرع الجزائري في بداية الثمانينات وبالضبط عام 1983 القانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة، قبل أن يقوم بإلغائه عام 2003 وتعويضه بالقانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁽¹⁶⁾، حيث يعتبر هذا الأخير بمثابة دستور البيئة في الجزائر، على اعتبار تعرضه لتنظيم و حماية كل العناصر البيئية الطبيعية من خلال إقراره لقواعد ومبادئ عامة، فاسحا المجال للقوانين القطاعية بالتفصيل في كفاءات التنظيم والحماية لمختلف العناصر والثروات البيئية.

ب. في مجال تنظيم وحماية التنوع البيولوجي:

التنوع البيولوجي مصطلح يطلق لوصف تعدد أنواع الكائنات الحية الموجودة في النظام الإيكولوجي ويقاس التنوع الحيوي في منطقة معينة أو في نظام إيكولوجي محدد بمقدار أنواع الكائنات الحية الموجودة فيه، وأهمية وجود التنوع الحيوي تنبع من أن كل نوع من الكائنات الحية يقوم بوظيفة محددة في النظام الإيكولوجي فإذا اختفى أي نوع من الأنواع فإنه يؤدي إلى اختلال التوازن في النظام الإيكولوجي وحدوث العديد من الأضرار البيئية، ومن أكثر العوامل التي تؤدي إلى نقص التنوع البيولوجي الصيد الجائر لنوع معين من الكائنات الحية مما يؤدي إلى نقصان تعدده بشكل يندر بانقراضه، بالإضافة إلى الاستخدام المفرط للمبيدات التي يترتب عليه القضاء على كثير من أنواع النباتات والحيوانات مع الكائنات المستهدفة أصلاً بالمبيدات⁽¹⁷⁾.

وفي هذا الإطار تدخل المشرع للحفاظ على هذا التنوع من خلال إصدار مجموعة من القوانين على نحو القانون رقم 82-10 المتعلق بالصيد عام 1982، قبل أن يقوم بإلغائه وتعويضه بموجب القانون 07-04⁽¹⁸⁾، كما سن المشرع أيضا في مجال حماية الكائنات البحرية القانون رقم 01-11 المتعلق بالصيد البحري وتربية المائيات⁽¹⁹⁾، وفي إطار أوسع قام المشرع بتنظيم وحماية الوسط الذي يتفاعل فيه هذا التنوع البيولوجي الوسط الغابي من خلال القانون 84-12 المتعلق بالنظام العام للغابات⁽²⁰⁾.

3- في مجال حماية المياه:

تعتبر المياه ذات أهمية بالغة بالنسبة للكائنات الحية وبالأخص الإنسان، حيث لا يمكن تصور وبقاء استمرار الحياة على كوكب الأرض من دون وجود الماء، ولكن هذا العنصر وإن كان موردا متجددا (باستثناء معظم المياه الجوفية) فلا يمكن استخدامه أو التعامل معه دون حدود أو قيود، فالماء أصبحت موارده شحيحة أحيانا وتعرضت إلى شتى أنواع الفساد

والتلويث⁽²¹⁾، وفي هذا الإطار أصدر المشرع الجزائري القانون 83-17 المتعلق بالمياه، قبل إلغائه وتعويضه بموجب القانون 05-12⁽²²⁾.

ثالثاً- تكريس واضح وصريح للبيئة في التعديل الدستوري لسنة 2016:

بعد مسيرة طويلة دامت 53 سنة في عمر الجزائر المستقلة والتي استهلكت معها ثلاث دساتير بتعدلاتها الخمسة المتعقبة، كل هذه الدساتير اتسمت بالاحتشام في تكريس ودسترة الحق في بيئة ملائمة ومناسبة لحياة الإنسان وحمائتها من أشكال التدهور.

إلا أنه مع التعديل الدستوري لسنة 2016، غير المؤسس الدستوري الجزائري رؤيته لموضوع البيئة بأن كرس وجودها بشكل صريح ومباشر في عدة مواضع منه، ففضلا عن تكريس حماية في البيئة في ديباجة هذا التعديل الدستوري، كفل المؤسس الدستوري أيضا حماية البيئة في الفصل الثالث المتعلقة بالدولة، بالإضافة إلى تكريسها ضمن الفصل الرابع المتعلق بالحقوق والحريات وذلك على النحو التالي:

1- دسترة موضوع البيئة في الديباجة:

تأخذ ديباجة الدستور نفس القيمة الدستورية للدستور ذاته حسب ما نص عليه الدستور ذاته في الفقرة الأخيرة من الديباجة والتي جاء فيها أنه تشكل الديباجة جزء لا يتجزأ من الدستور حيث تم النص في ديباجة هذا التعديل وبالضبط في الفقرة الثانية عشر منها على أنه يظل الشعب الجزائري متمسكا بخيارته من أجل الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي، ويعمل على بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة.

باستقراء العبارة الأخيرة من الفقرة المذكورة أعلاه نسجل التكريس الدستوري لموضوع الحفاظ على البيئة من خلال تضمينها مصطلحين اثنين مجسدين لهذا المعنى، الأول مصطلح البيئة الدال بشكل مباشر عليها، والثاني مصطلح التنمية المستدامة القائمة على فكرة الموازنة بين تحقيق متطلبات التنمية من جهة والحفاظ على الموارد الطبيعية والثروات البيئية من جهة ثانية.

2- دسترة موضوع البيئة في الفصل الثالث المتعلق بالدولة:

الإشارة الثانية للتكريس الدستوري لموضوع البيئة في التعديل الدستوري لسنة 2016 برز من خلال المادة 19 منه والتي جاءت في سياق تحديد الواجبات الملقاة على عاتق الدولة.

حيث جاء في هذه المادة على أن تضمن الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة.

تحمي الدولة الأراضي الفلاحية.

كما تحمي الدولة الأملاك العمومية للمياه.

يحدد القانون كيفية تطبيق هذه المادة.

نلاحظ من خلال هذه المادة التي اشتملت على أربعة فقرات، كرس من خلالها المؤسس الدستوري موضوع البيئة من زاوية الحماية التي ي تعين على الدولة أن توفرها وتضمنها لها، حيث يتضح أن المؤسس الدستوري بعدما كرس محاربة استنزاف الموارد الطبيعية في إطار مفهوم التنمية المستدامة التي تهدف في بعدها البيئي على الحفاظ على الثروات والموارد الطبيعية لصالح الأجيال اللاحقة أو القادمة وجعل الدولة ضامنة لتحقيق ذلك، انتقل إلى التركيز على عناصر طبيعية تعتبر جزء لا يتجزأ من البيئة، بحيث أسبغ عليها حماية خاصة تنبع من أهميتها البالغة.

حيث يتمثل العنصر الأول في الأراضي الفلاحية التي تعد أحد الركائز الأساسية في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كون هذه الأراضي تشكل مفتاح الأمن الغذائي لأي دولة أو مجتمع، ويرتبط تحقيق هذا الأمن بمدى استقرار وضعية العقار الفلاحي، ومدى توجيه استغلاله بحسب طبيعته الرئيسة والأصلية⁽²³⁾.

وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن الأراضي الفلاحية في الجزائر قد عرفت تحديات وإشكالات عديدة حدثت من فاعليتها في تحقيق دورها التنموي و وظيفتها الاجتماعية، كان أهمها عمليات التنمية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية التي كان لها دور استهلاكي لمجالات واسعة من هذه الأراضي الفلاحية.

وتطرح فكرة دسترة موضوع حماية الأراضي الفلاحية إشكالية استمرار سريان المادة 36 من قانون التوجيه العقاري التي جاء فيها بأن الترخيص بتحويل أي أرض فلاحية خصبة جدا أو خصبة إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير وفقا للقانون الذي يحدد القيود التقنية والمالية التي يجب أن ترافق انجاز عملية التحويل حتما⁽²⁴⁾، ذلك أن اعتراف المشرع بإمكانية تحويل الأراضي الفلاحية إلى وجهة أخرى في إطار عمليات التنمية والتعمير، مهما كانت المبررات والدوافع والضوابط، سيؤدي مع مرور الوقت إلى استهلاك حجم كبير من الأراضي الفلاحية الخصبة جدا والخصبة، الأمر الذي يتعارض مع فكرة الحماية الدستورية للأراضي الفلاحية المشار إليها أعلاه.

أما العنصر الثاني فيتمثل في الأملاك العمومية للمياه:

حيث تشكل الثروة المائية لأي بلد أهمية كبرى في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعليه أجمع علماء البيئة والجغرافية أن الألفية الثالثة هي ألفية الذهب الأزرق - أي الماء - حيث أصبح القرن 21 يشهد تحديا حقيقيا للإنسان في موضوع الحصول على الماء كما ونوعا، فرأسمال الإنسان من الماء محدود ونوعيته تتعرض للعديد من عناصر التهديد بتلويته⁽²⁵⁾.

وفي هذا الإطار تشهد الجزائر زيادة كبيرة في الطلب على هذه المادة الضرورية والإستراتيجية، وفي المقابل تعرف تراجعاً في احتياطاتها بسبب الظروف المناخية المتذبذبة وغير المنتظمة، وتوسيع المساحات المسقية، وغياب التسيير الرشيد والفعال للموارد المائية.

ويتشكل رصيد الأملاك الوطنية للمياه من الموارد المائية الطبيعية المتمثلة أساسا في المياه السطحية والمياه الجوفية والمصدر المغذي لكلا النوعين هو مياه الأمطار، والموارد المائية غير الطبيعية المتمثلة أساسا في تحلية مياه البحر ومعالجة المياه المستعملة⁽²⁶⁾.

وبالنظر إلى أهمية الأملاك الوطنية للمياه وفقا لما سبق بيانه، قدر المؤسس الدستوري الجزائري هذه الأهمية والقيمة بأن جعل هذه الأملاك المائية تحظى بالحماية من قبل الدولة وذلك وفق نص دستوري هو الأعلى وفي النظام القانوني في الدولة.

3- دسترة موضوع البيئة في الفصل الرابع المتعلق بالحقوق والحريات:

استحدثت المؤسس الدستوري في الفصل الرابع المتعلق بالحقوق والحريات من التعديل الدستوري لسنة 2016 مضمون المادة رقم 68 مكرسا من خلالها موضوع البيئة ولكن من زاوية أخرى، وهي زاوية الحقوق الدستورية المكفولة للمواطنين، حيث جاء في هذه المادة أنه للمواطن الحق في بيئة سليمة.

ذلك أنه لم تعد حقوق الإنسان والمواطن قاصرة على الحقوق التقليدية (المدنية والسياسة وكذا الاقتصادية والاجتماعية)، وإنما أصبحت تتعدى هذه المنظومة لتشمل حقوقا لم تكن حتى عهد قريب معروفة أو منصوصا عليها في الوثائق القانونية لا سيما الدستورية منها، والتي منها الحق في بيئة سليمة⁽²⁷⁾، والتي يقصد من خلالها الحق في تأمين وسط ملائم لحياة الإنسان والعيش بكرامة وفي ظروف تسمح بتنمية متناسقة لشخصيته، أي توفير الحد الأدنى الضروري من نوعية البيئة التي يجب الدفاع عنها وتأمينها لكل فرد⁽²⁸⁾.

إلا أن الحق في البيئة السليمة لا يمكن أن يتحقق ويتجسد إلا من خلال التزام مقابل يتمثل في عدم المساس بهذا الحق وواجب حمايته والذي يقع في المقام الأول على عاتق الدولة باعتبارها حامية الحقوق والحريات، ومن ثم الأشخاص المعنويين والطبيعيين الآخرين في المقام الثاني، وهو ما كرسه المؤسس الدستوري الجزائري حينما أتبع الفقرة المذكورة أعلاه من المادة 68 بفقرتين تكرسان هذا المعنى، حيث أشارت الفقرة الثانية إلى أنه تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة أما الفقرة الثالثة فقد نصت على أنه يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة.

خاتمة:

في ختام هذا المقال المتعلق بالتكريس الدستوري لموضوع البيئة نخلص إلى النتائج التالية:

- 1- يعود دسترة موضوع البيئة في الجزائر إلى اجتماع جملة من العوامل والأسباب ساهم كل منها بقدر في دفع المؤسس الدستوري إلى التكريس الدستوري لموضوع البيئة.
- 2- على الرغم من أنه تم التكريس القانوني لموضوع البيئة من خلال مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية الهادفة لحماية البيئة والحفاظ، إلا أنه يبقى التكريس الدستوري لهذا الموضوع على مستوى الوثيقة الدستورية أهم وأبلغ بالنظر إلى ما يوفره هذا التكريس من ميزات تساهم أكثر في الحفاظ على البيئة.
- 3- يتخذ التكريس الدستوري لموضوع البيئة شكلين أساسيين، هما التكريس الضمني والذي اعتمده المؤسس الدستوري في ظل كل الدساتير التي أقرها والتعديلات التي أعقبتها إلى غاية سنة 2016، والتكريس الصريح والذي اعتمده المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016.
- 4- يستنبط التكريس الدستوري الضمني لموضوع البيئة في الدساتير السابقة التي عرفتها الجزائر قبل 2016 من خلال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي أقرتها هذه الدساتير، حيث تتصل بعض هذه الحقوق بشكل أو بآخر بموضوع البيئة.

5- تأخر المؤسس الدستوري في التكريس الصريح لموضوع البيئة لغاية 2016 يعود في المقام الأول إلى الحداثة النسبية لموضوع البيئة في أدبيات الفكر القانوني بشكل عام فضلا إلى عدم احتلال البيئة المكانة المناسبة بالمقارنة مع المكانة التي كانت يحتلها موضوع التنمية.

6- قام المؤسس الدستوري بالتكريس الصريح لموضوع البيئة في التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن ثلاث موضع هي الديباجة، الفصل الثالث المتعلق بالدولة، الفصل الرابع المتعلق بالحقوق والحريات.

7- راعى المؤسس الدستوري في تكريسه لموضوع البيئة فكرة التنمية المستدامة القائمة على فكرة الموازنة بين متطلبات التنمية ومقتضيات حماية البيئة.

8- يتعين على المشرع مراجعة النصوص القانونية ذات الصلة بالبيئة بشكل مباشر أو غير مباشر تماشيا مع التكريس الصريح لموضوع البيئة على نحو المادة 36 من القانون 90-25 المتعلق بقانون التوجيه العقاري.

التهميش:

(¹) Ahmed Melha, Les Enjeux Environnementaux en Algérie, Population initiatives for peace-, 1-juin 2001, p150 .

(²) زين الدين عبد المقصود، البيئة والإنسان: علاقات ومشكلات، دار البحوث العلمية، الكويت، بدون سنة نشر، ص 159.

(³) لمرسوم الرئاسي 93-99 المؤرخ في 10-04-1993 المتضمن المصادقة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن التغيرات المناخية، ج ر، عدد 24.

(⁴) المرسوم الرئاسي 95-163 المؤرخ في 06-06-1995 المتضمن المصادقة على الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي، ج ر، عدد 32.

(⁵) المرسوم الرئاسي رقم 06 - 206 المؤرخ في 07-06-2006 المتضمن المصادقة على اتفاقية استوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة المعتمدة ب استوكهولم في 22 - 05 - 2001، ج ر، 39.

(⁶) داود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 73.

(⁷) زياني نوال ولزرق عائشة، (الحماية الدستورية للحق في البيئة في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016)، مقال منشورة في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، العدد 15، ص 281.

(⁸) عبد الناصر زياد هياجنة، القانون البيئي: النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص 107.

(⁹) إسماعيل نجم الدين زنكة، القانون الإداري البيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص 132.

(¹⁰) داود عبد الرزاق الباز، مرجع سابق، ص 73.

(¹¹) زياني نوال ولزرق عائشة مرجع سابق، ص 282.

(¹²) المادة 16 من دستور 1963.

(¹³) المادة 67 من دستور 1976.

(¹⁴) المادة 151 الفقرات 22، 23، 24، 25 من دستور 1976.

(¹⁵) المادة 115 الفقرات 18، 20، 21، 22، 23، 24، 25 من دستور 1989.

(¹⁶) المؤرخ في 09-07-2003، ج ر، عدد 43.

(¹⁷) حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، اطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون أعمال، جامعة بسكرة، 2013، ص 16.

(¹⁸) المؤرخ في 14-08-2004، ج ر، عدد 51.

(¹⁹) المؤرخ في 03-07-2001، ج ر، عدد 36.

(²⁰) المؤرخ في 23-06-1984، ج ر، عدد 26.

(²¹) إسماعيل نجم الدين زنكة، مرجع سابق، ص 48.

(22) المؤرخ في 04-08-2005، ج ر، عدد 60

(23) حسونة عبد الغني، (تطهير العقار الفلاحي في إطار قانون التوجيه العقاري)، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول وضعية العقار الفلاحي وأثرها على التنمية

في الجزائر، المنعقد بجامعة بسكرة بتاريخ 09 مارس 2014، ص 01.

(24) القانون 25-90 المؤرخ في 18-11-1990 المعدل المتمم المتضمن قانون التوجيه العقاري، ج ر، عدد 49.

(25) محمد بلغالي وعامر مصباح، التخطيط الاستراتيجي للموارد المائية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص 09 .

(26) محمد بلغالي وعامر مصباح، مرجع سابق، ص 27 .

(27) عبد الناصر هياجنة، مرجع سابق، ص 103.

(28) إسماعيل نجم الدين زنكة، مرجع سابق، ص 125.

دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري

لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011



الدكتورة/ سعاد عمير

أستاذة بجامعة العربي تبسي تبسة الجزائر



مقدمة:

حول كل من المؤسسين الدستوريين الجزائريين والمغربيين للغرفة الثانية منذ تبنيهما نظام الشائبة البرلمانية ضمن دستوريهما لسنة 1996 ممارسة السلطة التشريعية بالموازاة مع الغرفة الأولى، وإن كانت هذه الأخيرة متفوقة عليها فيما يخص نطاق ممارسة العمل التشريعي باعتبارها تتمتع بسلطات تشريعية أوسع في هذا مجال.

ولقد أرسى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011 جملة من التعديلات فيما يخص نطاق الاختصاص التشريعي للغرفة الثانية، وقد كان لهذه التعديلات العديد من المبررات والأسباب منها السياسية وأهمها العلمية والتي كانت نتيجة مطالب الباحثين في القانون الدستوري، خاصة من كانت لهم فرصة البحث في النظام القانوني للغرفة الثانية وسنحاول ضمن هذه الدراسة أن نوضح مدى فاعلية هذه التعديلات الدستورية وهل فعلا كان من شأنها تفعيل دور الغرفة الثانية في كل من الجزائر والمغرب في المجال التشريعي دون الانتقاص من صلاحياتها الدستورية السابقة؟

وقد اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي التحليلي وتناولنا البحث وفقا للخطة التالية:

المبحث الأول: مجلس الأمة ومجلس المستشارين بين سلطة المبادرة والتعديل.

المبحث الثاني: مجلس الأمة ومجلس المستشارين بين الخلاف التشريعي والقراءة الثانية

المبحث الأول

مجلس الأمة ومجلس المستشارين بين سلطة المبادرة والتعديل

المطلب الأول: مدى سلطة مجلس الأمة ومجلس المستشارين في المبادرة بالقوانين

تنص المادة 112 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"⁽¹⁾.

كما ينص الفصل 60 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه "يتكون البرلمان من مجلسين مجلس النواب ومجلس المستشارين....."

وينص الفصل 70 على أنه "يمارس البرلمان السلطة التشريعية.

يصوت البرلمان على القوانين....."

إن الصياغة الظاهرية⁽²⁾ لهاتين المادتين لا تثير أدنى جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان، وهو الأمر الذي تؤكد مواد دستورية أخرى من ذلك نص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016⁽³⁾ والتي جاء فيها " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين....." والمادة 140⁽⁴⁾ التي ورد فيها " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور....." والمادة 141⁽⁵⁾ التي جاء فيها "... يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية:"

وكذلك الفصل 78 من الدستور المغربي لسنة 2011 والذي جاء فيه "الرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين" مما يعني أن الغرفة الثانية (مجلس الأمة، مجلس المستشارين) في كل من الجزائر والمغرب تملك سلطة المبادرة بالقوانين على غرار الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني، مجلس النواب).

وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة في ممارسة العمل التشريعي للغرفة الثانية، في كل من الجزائر والمغرب إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري أورد عليها استثناء واضحا وصريحا بمقتضى نص المادة 136 في فقرتها الثانية و137 منه والتي قيدت سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين.

الفرع الأول: حدود المبادرة بين النص العام والاستثناء

لقد وردت المادة 112 من التعديل الدستوري 2016 السالفة الذكر في قمة النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، وأكدت على أن مجلس الأمة يحتل نفس المركز القانوني الذي يحتله المجلس الشعبي الوطني في ممارسة السلطة التشريعية مما لا يدع مجالاً للشك في ممارسته لحق المبادرة بالقوانين باعتباره أحد مراحل إعداد النص القانوني التي نصت عليها هذه المادة.

فطالما أن البرلمان يعد القوانين ويصوت عليها بكل سيادة، فإن مجلس الأمة يشارك الغرفة الأولى في كل مراحل العمل التشريعي وبصفة كاملة⁽⁶⁾. خاصة وأن المادة 112 السالفة الذكر تنص على أن للبرلمان حق الإعداد، والإعداد بطبيعة الحال يتضمن كل المراحل التي يمر بها النص التشريعي، ليشمل بذلك حق المبادرة، ومن ثم فإن مجلس الأمة يملك هذا الحق.

إن المبدأ الذي أرساه النص الدستوري ضمن المادة 112 أورد عليه استثناء، يقلص بموجبه من حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، وذلك ما يظهر جليا من خلال الفقرة الثانية من نص المادة 136 والتي تنص على أنه "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137" وبالتالي، فقد تم تقييد مجلس الأمة بصفة واضحة وصريحة بمجالات معينة للمبادرة.

ليبقى حق المبادرة في كل المجالات من اختصاص الحكومة وأعضاء الغرفة الأولى فقط، رغم أن التمسك بالصياغة الحرفية لنص المادة 112، يجعلنا أمام قناعة مقتضاها أن للغرفتين نفس السلطات التشريعية بما فيها سلطة المبادرة في جميع المجالات المخصصة للتشريع غير أن الواقع الذي فرضه هذا الاستثناء يحتم التسليم بمبدأ تقييد سلطة مجلس الأمة في مجال المبادرة التشريعية.

الفرع الثاني: مجالات ممارسة مجلس الأمة ومجلس المستشارين لسلطة المبادرة

قيد المؤسس الدستوري مجلس الأمة عند ممارسته لسلطة المبادرة بالقوانين بمجالات محددة وهو ما يظهر من خلال نص المادة 136 في فقرتها الثانية والتي جاء فيها "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه" وبالرجوع إلى نص المادة 137 نجد أنها قد حولت لمجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين في مجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ليستأنف هو العمل التشريعي عندما يقدم اقتراحات قوانين ضمن هذه المجالات أو عندما تقدم الحكومة مشاريع قوانين ضمن هذه المجالات أيضا⁽⁷⁾.

أما المؤسس الدستوري المغربي فلم يستثن مجلس المستشارين من المبادرة في مجالات معينة و إنما حول له سلطة المبادرة في ذات المجالات المقررة لمجلس النواب وهي المجالات المذكورة في الفصل 70 من دستور 2011. غير أنه أقر قاعدة منح الأسبقية لمجلس النواب في مناقشة ودراسة النصوص القانونية استنادا إلى الفقرة الأولى من الفصل 75 وكذا الفقرة الثانية من الفصل 78 من الدستور الذي منح الأسبقية لمجلس النواب في ما يخص مشروع قانون المالية الذي له أهميته، سواء ما يتعلق بالمالية العامة للدولة أو باقي الأحكام القانونية التي لها صلة بموضوعه. وتعتبر قاعدة الأولوية في التداول، المتبناة في الدستور الجديد، تقينا لممارسة كانت سائدة في ظل دستور 1996، حيث دأبت الحكومة، في الكثير من الحالات، على عرض مشاريع القوانين بالأسبقية على مجلس النواب، ولاسيما قوانين المالية، ولو في غياب أي مقتضى يمنح الأولوية لهذا المجلس أو ذلك.

ويرد على قاعدة الأولوية في دستور 2011 استثناءان، يخص الأول مقترحات القوانين المقدمة بمبادرة من أعضاء مجلس المستشارين، ويتصل الثاني بمشاريع القوانين المرتبطة بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية والقضايا الاجتماعية، عملا بمقتضى الفقرة الأخيرة من المادة 78 أين تودع بالأسبقية لدى مجلس المستشارين. ويثير الاستثناء الثاني إشكالية كون التنمية الجهوية لها مدلول واسع وقد يتداخل الشأنان الجهوي والوطني في نصوص معينة، ونفس الشيء ينطبق على القضايا الاجتماعية التي لها مفهوم مرن بما قد يطرح إشكالية فرز النصوص ذات الصلة بالشأن الاجتماعي عن غيرها من الشؤون الأخرى.

الفرع الثالث: مجالات ممارسة مجلس الأمة ومجلس المستشارين لسلطة المبادرة

إن مقتضيات مبدأ الاتجاه الإجرائي الواحد في أداء العمل التشريعي تقتضي إبعاد مجلس الأمة عن المبادرة التشريعية في جميع المجالات لذلك وسع المؤسس الدستوري من نطاق المبادرة للمجلس الشعبي الوطني وضيق بالمقابل من سلطة مجلس الأمة في هذا المجال.

ذلك أن أداء مجلس الأمة لعمله التشريعي مرتبط بالاختصاص الأساسي للمجلس الشعبي الوطني في هذا المجال، على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني هو المأمون له بالمادة التشريعية⁽⁸⁾، الأمر الذي يقتضي تقييده موضوعيا في مجال المبادرة بالقوانين.

ولأن إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في المجالات المخصصة له وكذلك كل المجالات المخصصة للتشريع والتي يعود للمجلس الشعبي الوطني سلطة المبادرة ضمنها سيجعل مجلس الأمة متفوقا على المجلس الشعبي الوطني لأن هذا الأخير لا يملك سلطة المبادرة في المجالات المخصصة لمجلس الأمة لان المؤسس الدستوري استثنائها بشكل خاص وجعل سلطة المبادرة في هذه المجالات من اختصاص مجلس الأمة.

كما أن أسس المغايرة بين المجلسين تقتضي إقرار نقاط اختلاف بينهما في ممارسة الاختصاصات التشريعية وإلا سيطرح الإشكال مجددا ما الهدف من وجود غرفة ثانية طالما أنها ستمارس ذات الاختصاصات المخولة للغرفة الأولى.

المطلب الثاني: مدى سلطة مجلس الأمة ومجلس المستشارين في تعديل النصوص القانونية

يعد حق التعديل من أهم مراحل إعداد النص القانوني، شرط أن يتم في إطار النص الخاضع للدراسة والمناقشة، كما يشترط أن يقدم من قبل الهيئة التي حولها القانون ممارسة هذا الحق.

ودراسة حق التعديل تقتضي منا تحديد الجهة التي حولها القانون ممارسة هذا الحق والقيود الوارد عليها.

الفرع الأول: مظاهر ممارسة مجلس الأمة ومجلس المستشارين لسلطة التعديل

إذا كان مجلس الأمة لا يستطيع مبدئيا تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني عقب تصويت هذا الأخير عليها وهو ما أقرته المادة 138 السالفة الذكر، فإنه وعند استئناف العمل التشريعي من مجلس الأمة عندما يمارس هذا الأخير سلطة المبادرة في المجالات المقررة له دستوريا أو عندما يتعلق الأمر بمشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي⁽⁹⁾ (وهي ذات المجالات التي تكون من حق مجلس الأمة المبادرة ضمنها) فإنه وفي هذه الحالة يستطيع أن يعدل المبادرات المودعة لديه وهو ما يظهر جليا من خلال نص المادة 138 في أولى عباراتها "مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه" والتي تضمنت في صميمها استثناء أو في فقرتها الثانية والتي جاء فيها "تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137".

لأنه وفي هذه الحالة قد تبنى المؤسس الدستوري وجهة إجرائية لانطلاق العمل التشريعي مختلفة عن الوجهة العامة التي تقتضي انطلاق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وصولاً إلى مجلس الأمة، وهي القاعدة العامة في ممارسة العمل التشريعي والتي سوف تفضي إلى حرمان مجلس الأمة من تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني. أما عند انطلاق العمل التشريعي من مجلس الأمة فإنه سوف يملك تعديل المبادرات التشريعية المودعة لديه (مشاريع الحكومة أو اقتراحات أعضاء مجلس الأمة) على مستوى الجلسات العامة لأن المؤسس الدستوري قد كفل من الناحية الإجرائية آليات عودة النص إلى المجلس الشعبي الوطني لدراسته والمصادقة عليه.

أما المؤسس الدستوري المغربي فقد كفل لمجلس المستشارين سلطة التعديل على غرار مجلس النواب وهو ما يؤكد الفصل 83 من التعديل الدستوري 2011 والذي جاء فيه "الأعضاء مجلسي البرلمان حق التعديل".

حيث يمارس مجلس المستشارين سلطة التعديل دون وجود مفارقة بينه وبين مجلس النواب فيما يخص آليات وإجراءات ممارسة هذه السلطة، كما يمارس مجلس المستشارين سلطة التعديل سواء بالنسبة للمبادرات التشريعية المودعة لديه مباشرة أو بالنسبة للنص المحال إليه من مجلس النواب بعد أن يدرسه هذا الأخير ويعدله ويصادق عليه.

الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة مجلس الأمة في التعديل

سمحت المبادئ الدستورية والواقعية في الجزائر بتقييد سلطة مجلس الأمة في هذا المجال دون أن تلغيها مطلقاً، وذلك استناداً لجملة من المبررات التي فرضتها طبيعة التنظيم الإجرائي لممارسة السلطة التشريعية في الجزائر، حيث أنه من خلال استقراء النصوص الدستورية المنظمة لعمل السلطة التشريعية خاصة المادة 138 في فقرتها الأولى⁽¹⁰⁾ يتبين لنا مبدئياً، اعتماد المؤسس الدستوري مبدأ الاتجاه الواحد في العمل التشريعي، حيث ينطلق العمل بداية من المجلس الشعبي الوطني ليصل في النهاية إلى مجلس الأمة، وهو ما يظهر من عبارة "..... يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. "دون اعتماد نظام "La navette" المطلق أو المقيد بداية الأمر الذي يوحي صراحة أن مجلس الأمة لا يمكنه تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني عقب تصويت هذا الأخير عليها، فعندما يستأنف المجلس الشعبي دراسة المبادرات التشريعية فإن مجلس الأمة لا يملك سلطة تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من الغرفة الأولى لانعدام الآليات التي تسمح بعودة النص إلى هذه الأخيرة في هذه الحالة بالذات.

كما تنعدم سلطة مجلس الأمة أيضاً في تعديل النصوص المحالة إليه على مستوى الجلسات العامة عند عودة النصوص التي كان له السبق في دراستها مرة أخرى عقب مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليها وهو ما يتضح من خلال الفقرة الرابعة من المادة 138 والتي تنص على أنه "وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني....."

لقد جاءت هذه الفقرة كمحصلة مبدئية لنتيجة إيداع المبادرات التشريعية على مستوى البرلمان لدراستها و المصادقة عليها - قبل الوصول إلى مرحلة الخلاف بين المجلسين - لتبين أن أحر قناة يمر بها النص التشريعي سواء إلى مرحلة الإصدار أو إلى اللجنة المتساوية الأعضاء هي مجلس الأمة، وذلك كما يلي:

أولاً: إذا استأنف المجلس الشعبي الوطني العمل التشريعي في هذه الحالة لا يطرح أي إشكال لأنه وعقب مناقشته للنص وتصويته عليه سوف تعرضه الحكومة على مجلس الأمة ليدرسه ويصادق عليه وهذا ما نصت عليه الفقرات 1، 3، 2 من المادة 138.

ثانياً: إذا استأنف مجلس الأمة العمل التشريعي فإنه وعقب دراسته للنص وتصويته عليه - وهي الحالة التي يملك فيها مجلس الأمة سلطة التعديل - فإن الحكومة سوف تعرضه على المجلس الشعبي الوطني ليدرسه ويصادق عليه ليعود النص عقب ذلك لمجلس الأمة والذي يتعين عبه في هذه المرة أن يصادق على النص وفق نفس الصيغة التي وردت إليه من المجلس الشعبي الوطني - وهي الحالة التي لا يملك فيها مجلس الأمة سلطة التعديل - لأن المؤسس الدستوري أقر صراحة أنه وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وهي الحالة الوحيدة التي تبنى فيها المؤسس الدستوري آلية الذهاب والإياب للنص فينطلق النص من مجلس الأمة وصولاً إلى المجلس الشعبي الوطني ثم يعود مرة أخرى لمجلس الأمة.

أما المؤسس الدستوري المغربي فقد جعل كلمة الفصل لمجلس النواب بالنسبة لكل النصوص القانونية المعروضة على البرلمان للمصادقة عليها أي أن أحر قناة يمر بها النص قبل وصوله إلى مرحلة الإصدار هي الغرفة الأولى وليست الغرفة الثانية كما هو الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري. وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من الفصل 84 والتي جاء فيها "ويعود لمجلس النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البت فيه".

المبحث الثاني

مجلس الأمة ومجلس المستشارين بين الخلاف التشريعي والقراءة الثانية

المطلب الأول: مجلس الأمة ومجلس المستشارين وحل الخلاف التشريعي

إن توافق مجلسي البرلمان بخصوص العمل التشريعي وموافقة كليهما على النصوص المعروضة عليهما أمر أكيد، غير أنه ليس بالمطلق إذ قد يحدث عدم توافق آراء المجلسين بخصوص جملة من النصوص التشريعية المعروضة عليهما لذلك تبنى المؤسس الدستوري مسألة حدوث خلاف بين المجلسين وصاغ لها من الآليات ما هو كفيل بحلها.

الفرع الأول: أسباب الخلاف

نصت الفقرة الخامسة من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوماً لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وتنهاي اللجنة عملها في أجل أقصاه 15 يوماً".

أقر المؤسس الدستوري صراحة في النص باحتمال حدوث خلاف بين مجلس البرلمان وهو ما يظهر من خلال عبارة "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين"، غير أن النص لم يوضح صراحة أسباب الخلاف ولا المسؤول عنه، غير أنه بالرجوع للفقرة الرابعة من المادة 138 سوف نجد أن سبب الخلاف هو مجلس الأمة من خلال رفضه المصادقة على بعض أو كل مواد النص القانوني المحال إليه من الغرفة الأولى، لأن المؤسس الدستوري أقر صراحة أنه وفي كل الأحوال فإن مجلس الأمة يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، فسواء كان انطلاق العمل التشريعي من مجلس الأمة عندما يكون هو صاحب المبادرة التشريعية أو نتيجة إيداع المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي و..... طبقا للمادة 137 أو انطلق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 138 فقرة أولى، فإن مجلس الأمة وكما أسلفنا هو آخر عرفة تصادق على النص ومن هنا فإن رفض مصادقته على كل أو بعض مواد النص هو سبب الخلاف الذي يستوجب تشكيل لجنة متساوية الأعضاء لحله⁽¹¹⁾.

الفرع الثاني: آليات حل الخلاف

أقر المؤسس الدستوري آلية لحل الخلاف بين المجلسين تتمثل في لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين، لتجتمع خلال أجل أقصاه 15 يوما⁽¹²⁾ وحسنا فعل المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 2016 بتحديدته أجل لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

هذا وقد أسند المؤسس الدستوري إلى الوزير الأول سلطة دعوة اللجنة للانعقاد، فيقوم بتبليغ طلبه إلى رئيس كل غرفة من غرف البرلمان، لتجتمع اللجنة خلال الأجل المذكور سالفًا، غير أنه لم يقيد هذا الأخير بأي قيد في هذا المجال، وعليه فامتناع الوزير الأول أو تخلفه عن طلب اجتماع اللجنة سوف يؤدي حتما إلى تعطيل هذه الآلية من جهة وتعطيل عمل المؤسسة التشريعية من جهة أخرى، كما أن قصر مسألة طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء على الوزير الأول سوف يترك له سلطة تقديرية واسعة في تحديد نوع الخلاف القائم بين الغرفتين والذي يستدعي دعوة اللجنة للانعقاد. وتنتهي اللجنة عملها في أجل أقصاه 15 يوما الأمر الذي يعني أن اللجنة المتساوية الأعضاء يتعين عليها إقرار نص الصلح خلال هذا الأجل.

وعلى إثر انتهاء اللجنة من عملها تعرض الحكومة نص الصلح على الغرفتين للمصادقة عليه⁽¹³⁾، وإذا كان المؤسس الدستوري قد ألزم الحكومة بعرض نص الصلح على الغرفتين وهو ما يظهر من خلال عبارة "تعرض" غير أن تقييد وإلزام الحكومة في هذا المجال لم يرد مطلقًا، طالما أن هذا الإلزام لم يرد مقترنا بقيد زمني يتعين على الوزير الأول خلاله عرض نص الصلح على البرلمان للتصويت عليه⁽¹⁴⁾.

ولا يتوقف دور الحكومة عند هذا الحد، بل يستمر إلى غاية مرحلة المصادقة بعدم تمكين الغرفتين من إدخال أي تعديل على نص الصلح إلا بموافقة الحكومة⁽¹⁵⁾، مما يمكن هذه الأخيرة عند عرضها للنص أمام الغرفتين أن تدفع بالأمور إلى طرح التعديلات في الاتجاه الذي تريده عندما تكون لها اعتراضات أساسية على نص اللجنة المتساوية الأعضاء، لاسيما إذا تعلق الأمر بمشاريعها.

الفرع الثالث: المصادقة على نص الصلح

تقوم الحكومة بعرض نص الصلح الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على البرلمان للمصادقة عليه وهنا نواجه

افتراضين:

- الأول:** يتمثل في مصادقة البرلمان على نص الصلح، وبذلك ينتهي الإشكال القائم وينتقل النص لمرحلة الإصدار.
- الثاني:** ويتمثل في استمرار الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ويظهر ذلك من خلال رفضهما المصادقة على نص الصلح، ونكون هنا أمام حالات مختلفة هي:
- ألا يصادق المجلس الشعبي الوطني على نص الصلح.
 - إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على نص الصلح، فإنه يعرض على مجلس الأمة الذي يملك بدوره سلطة كاملة على غرار الغرفة الأولى في المصادقة على النص أو رفضه، فإن صادق عليه ينتقل النص لمرحلة الإصدار وإن رفضه فإن ذلك يعتبر استمرارا للخلاف وهنا نواجه احتمالين:

أولا: أن تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا وفي هذه الحالة قد يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁶⁾.

ثانيا: ألا تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني و في هذه الحالة يسحب النص⁽¹⁷⁾.

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المغربي ضمن دستور 2011 فقد ألغى مؤسسة اللجنة الثنائية المختلطة كجهاز كانت له أهمية كبيرة في حسم الخلاف في ظل دستور 1996.

وتجدر الإشارة إلى أن الفقرة 2 من المادة 81 نصت على أنه عند عرض مراسيم القوانين أمام البرلمان، يعمل المجلسان على التوصل إلى إقرار نص موحد في أجل 6 أيام، وإذا لم يتأت الاتفاق يحال المرسوم على اللجنة المعنية لدى مجلس النواب. كما نصت الفقرة الثانية من المادة 85 من الدستور وجوب إقرار القانون التنظيمي لمجلس المستشارين باتفاق الغرفتين على نص موحد.

وطبقا لنص المادة 84 يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع بغية التوصل إلى المصادقة على نص واحد ونتيجة لهذا التداول سوف نكون أمام الاحتمالين التاليين:

1- اتفاق المجلسين على نص واحد، وبالتالي لا يطرح أي إشكال مادام النص الموحد قد تمت المصادقة عليه

من قبل المجلسين.

2- عدم المصادقة على نص واحد، وهنا تتجلى الحالات الممكن حدوثها وفق ما يلي:

أ. أن مجلس النواب تداول بالأسبوعية في نص معين، وأحيل على مجلس المستشارين الذي اختلف مع الغرفة الأولى بشأن النص. في هذه الحالة فإن الفقرة 2 من المادة 84 من الدستور تمكن مجلس النواب من التصويت على النص بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين وتجاوز موقف مجلس المستشارين إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية والمجالات المتعلقة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية. ويتبين مما سبق أن المؤسس الدستوري لم يحدد طبيعة الأغلبية

المطلوبة لإقرار باقي النصوص القانونية الواردة خارج المجالات الثلاثة باستثناء ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 85 من دستور 2011 في ما يتعلق بالقوانين التنظيمية.

ب. أن مجلس المستشارين هو من تداول بالأسبوعية في نص معين، واختلف مجلس النواب معه في صيغة النص المحال إليه، وصادق على صيغة مغايرة في هذه الحالة، فإن القراءة الحرفية للمادة 84 من الدستور توحى بأن النص مصادق عليه بصفة نهائية من طرف مجلس النواب، وليس في الدستور ما يلزم ببقاء النص بين الذهاب والإياب بين المجلسين.

المطلب الثاني: مجلس الأمة ومجلس المستشارين والقراءة الثانية

لقد حول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية، بخصوص قانون تم تبليغه إليه، وذلك في غضون ثلاثين (30) يوما الممنوحة له ليمارس ضمنها سلطة الإصدار.

وجدير بالذكر أن طلب القراءة الثانية بموجب التعديل الدستوري 2016 أصبح موجه أساسا إلى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽¹⁸⁾ الذين يتعين على كل منهما إقرار النص في هذه الحالة بأغلبية الثلثين.

وقد جاء نص المادة 145 من التعديل الدستوري 2016 والتي تنص على القراءة الثانية كما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما (30) الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة". ومن ثم فإن مجلس الأمة، قد أصبح يتمتع بحق القراءة الثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني حتى لا يبقى مركزا أقل من المجلس الشعبي الوطني، فيصبح صاحب القرار في مثل هذه الحالة كما كان عليه الحال في ظل دستور 1996 رغم أن مجلس الأمة سبق وأن صادق على النص بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه، هذه الأغلبية التي أصبحت دون قيمة قانونية نظرا لإبعاده عن سلطة القرار التي تعتبر اختصاصا دستوريا أصيلا له، حولته إياه الفقرة الثالثة (3) من المادة 120 من الدستور بقولها "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه".

ويعتبر منح مجلس الأمة سلطة القراءة الثانية من الإيجابيات التي جاء بها التعديل الدستوري 2016.

حول المؤسس الدستوري المغربي للملك سلطة طلب إجراء مداولة ثانية بخصوص قانون تم تبليغه إليه، وعلى خلاف المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد الدستور المغربي أجلا لطلب القراءة الثانية.

وجدير بالذكر أن طلب القراءة الثانية في النظام الدستوري المغربي موجه لكل من مجلسي البرلمان وهذا ما أكدته المادة 95 من الدستور المغربي لسنة 2011 والتي جاء فيها "للملك أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة لكل مشروع أو اقتراح قانون"

أما عن إجراءات ممارسة نظام القراءة الثانية فقد تكفل بتحديدتها كل من الدستور والأنظمة الداخلية للغرفتين، حيث تطلب القراءة الثانية بخطاب من الملك ولا يمكن أن يتم رفضها⁽¹⁹⁾.

خاتمة:

أضفى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011 جملة من التعديلات والتي مست العديد من المجالات، وما يهم في هذا المجال هو السلطة التشريعية وبالتحديد الغرفة الثانية) حيث جاء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011 بالعديد من المتغيرات التي شملت اختصاص الغرفة الثانية تظهر جليا من خلال المواد 136، 137، 138، 145 من التعديل الدستوري 2016 والتي بمقتضاها تم توسيع سلطات التشريعية لمجلس الأمة، فأصبح يمارس اختصاصات لم تكن مخولة له ضمن دستور 1996 من بينها سلطة المبادرة والتعديل والقراءة الثانية وإذا كان التعديل الدستوري قد منح مجلس الأمة اختصاصات جديدة، إلا أنه بالمقابل قد جرده من اختصاصات أخرى من بينها إبعاد مجلس الأمة عن الإقرار النهائي لنص الصلح، حيث حول ذلك للمجلس الشعبي الوطني فقط في حالة استمرار الخلاف التشريعي ليكون لهذا الأخير إما الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو النص الذي صوت عليه هو أخيرا، ومثل هذا الأمر وإن كان هدفه الوصول لحل الخلاف ومنع انسداد العمل التشريعي، إلا أنه من شأنه المساس بمبدأ المساواة بين المجلسين والتي سعى المؤسس الدستوري إلى تجسيدها عبر مختلف العمل التشريعي، لأنه في هذه الحالة سوف تلغى إرادة مجلس الأمة بخصوص نص سبق وأن صادق عليه بأغلبية أعضائه، هذه الأغلبية التي قد تصبح دون قيمة قانونية خاصة إذا تم تبني النص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني فقط.

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المغربي فقد قلص من اختصاصات الغرفة الثانية في دستور 2011 مقارنة مع دستور 1996 وهو يظهر جليا من خلال المادة 78 والتي أقرت بضرورة إيداع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مجلس النواب بعدما كان دستور 1996 ينص على إيداع المبادرات لدى مكتب أحد المجلسين ضمن المادة 52. وبقي مجلس المستشارين يملك فقط الأولوية في دراسة مشاريع القوانين المقدمة بمبادرة من أعضائه. إلغاء مؤسسة اللجنة المتساوية الأعضاء التي نصت عليها سابقا المادة 58 من دستور 1996 وإعطاء مجلس النواب سلطة البت النهائي في النص عقب قراءة واحدة في كلا المجلسين.

التهميش:

- (1) كانت ضمن دستور 1996 المادة 98 وهي لا تختلف في صياغتها عن المادة 112 الواردة في التعديل الدستوري 2016.
- (2) القاعدة العامة أن عملية التفسير تتم من خلال العبارات والألفاظ الظاهرية وتفهم معناها اللغوي، لمزيد من التفصيل في هذا المجال أنظر: د/محمد بوسلطان، تفسير القاعدة القانونية-نظريات وتقنيات- الملتقى الوطني حول إشكاليات تطبيق المادة 120 من الدستور 1996، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان 6-7 ديسمبر 2004، ص 4 وما بعدها.
- (3) كانت المادة 119 في ظل دستور 1996 وتنص على أنه " لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين " والمستجد الذي جاء به التعديل الدستوري 2016 أنه منح لأعضاء مجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين.
- (4) كانت المادة 122 في ظل دستور 1996. (4)
- (5) كانت المادة 123 في ظل دستور 1996.. (5)

- (6) الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة - حالة الجزائر- الندوة الأولى، نشرات مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص 9.
- (7) تنص المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتمهية الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة.
- (8) شريف كايس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في حل خلاف بين الغرفتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان الجزء الأول 29-30 أكتوبر 2002، ص 64.
- (9) المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتمهية الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة "
- وتجدر الإشارة أنه وفي هذه الحالات فقط تودع المبادرات التشريعية) سواء كانت مشاريع أو اقتراحات قوانين مقدمة من 20 عضوا من الغرفة الثانية) لدى مكتب مجلس الأمة ليستأنف إجراءات العمل التشريعي.
- (10) تنص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".
- (11) بالرجوع إلى نص المادة 95 من القانون العضوي 12/16 نحتها تنص على أنه "لا تتناول استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء إلا الأحكام التي صوت أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة" لقد افترض القانون العضوي 12/16 أن رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت على أحكام النص المعروض عليه يشكل حالة خلاف ويستوجب تشكيل لجنة متساوية الأعضاء.
- (12) لم يحدد دستور 1996 أجلا لاجتماع لجنة متساوية الأعضاء ضمن المادة 120 منه، غير أنه و بالرجوع للقانون العضوي 02/99 نجده قد نص ضمن المادة 87 منه على أجل 10 أيام لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.
- (13) الفقرة 6 من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016
- (14) سعاد عمير، الغرفة الثانية في برلمانات دول المغرب العربي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عنابة، 2014، ص 156.
- (15) الفقرة السادسة (6) من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.
- (16) الفقرة 7 من المادة 138.
- (17) الفقرة 8 من المادة 138.
- (18) كان مجلس الأمة ضمن دستور 1996 لا يملك سلطة القراءة الثانية وقد اقترحنا ضمن أطروحتنا للدكتوراه ضرورة منح مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني سلطة القراءة الثانية وقد استحباب المؤسس الدستوري لهذا المقترح وحسده ضمن المادة 145 من التعديل الدستوري 2016. لمزيد من التفصيل في هذا المجال أنظر سعاد عمير المرجع السابق، ص 150 .
- (19) المادة 95 من دستور المغرب لسنة 1996.

آلية حل البرلمان في الأنظمة المغاربية على ضوء الإصلاحات الدستورية



الدكتورة/ حليمة بروك

أستاذة بجامعة محمد الشريف مساعديت سوق أهراس الجزائر



مقدمة:

تعرض الدول العربية منذ عدة سنوات لضغوط داخلية وخارجية تطالبها بالإصلاح وقد تمكنت دول المغرب العربي خلال أكثر من أربعة عقود من الزمن من إرساء قواعد أنظمة سياسية تعرضت للعديد من الانتقادات خاصة فيما يتعلق بالسلطات الواسعة لرئيس الجمهورية تجاه جميع المؤسسات الدستورية، وسعيًا للحفاظ على نفسها من الانهيار حاولت هذه الأنظمة توزيع السلطات بين هيئات مختلفة تأسيا بالأنظمة الديمقراطية عامة والتي لا يخرج توزيع السلطات فيها عن الإطار المعهود تبنيًا لمبدأ الفصل بين السلطات، وتم توزيع الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية بين سلطات ثلاث مستقلة عن بعضها البعض وتقرير رقابة متبادلة بينها لمنع استبداد إحداها أو تفوقها على الأقل من الناحية النظرية، وتحاول هذه السلطات أن تعمل بشكل يحفظ توازنها واستقرارها هذا لا يعني الفصل التام أو الجامد لأنه من الصعب بل من المستحيل تحقيقه عمليا وهو يؤدي حتما إلى شلل النظام وتوقفه، فقد تقرر عدة آليات تملكها كل سلطة تجاه الأخرى خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كونهما مرتبطتين وظيفيا وتقرير وسائل للتأثير المتبادل تضمن صيرورة النظام بشكل منسجم.

تملك السلطة التشريعية في الدول المغاربية تجاه السلطة التنفيذية حق الرقابة التي تتدرج من الأسئلة الشفوية والكتابية إلى طرح مسألة الثقة والتصويت على ملتصق الرقابة الذي يليه سقوط الحكومة وهو ما يعبر عنه الفقه بالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، وفي مقابل ذلك تملك السلطة التنفيذية سلاحا خطيرا تجاه السلطة التشريعية وهو ما يعرف بحق حل البرلمان وهو موضوع بحثنا.

عرفت الحل الدستوري الأربعة للجمهورية الجزائرية ولم يعرفه الدستور التونسي لعام 1959 لأن النظام آنذاك أراد تحقيق الفصل التام بين السلطات، وعرف 14 تعديلا أهمه تعديل م 1976 الذي أدرج لأول مرة حق الحل في النظام التونسي وتبناه دستور 2014، أما الدستور المغربي فقد أعطى للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما، وقد تطور الدستور على مدى 100 سنة، فأول دستور للبلاد كان عام 1908، وقد عوف الدستور المغربي عدة إصلاحات آخرها دستور 2011 تكمن أهمية الموضوع في كون الحل من أهم الآليات الدستورية المؤثرة على بنية النظام الدستوري وعمل النظام السياسي إذ لا يتوقف الأمر عن كونها آلية دستورية بل لها بعد سياسي مما يجعل منها أداة يمكن استخدامها لأغراض سياسية بحتة وذلك كونها سلطة بيد رئيس الدولة أو الملك الذي يتمتع بصلاحيات واسعة تجاه جميع السلطات وفي مقدمتها السلطة التشريعية، إضافة إلى حداثة التعديلات الدستورية في الدول المغاربية وما أحدثته من تأثير في بنية السلطات والأنظمة السياسية مع العلم أن هذه الدساتير أكدت على الفصل بين السلطات.

يهدف هذا البحث للكشف عن مدى التقارب والاختلاف بين الحل في الأنظمة الدستورية للدول المغاربية ومدى إسهام التعديلات التي عرفتها دساتيرها في ضبط هذه الآلية وبيان القوة الحقيقية التي يمثلها. إن أهم الإشكاليات التي تطرح في مسألة حل البرلمان في دساتير الدول المغاربية هو كونها بيد رئيس الجمهورية في كل من الجزائر وتونس والملك ورئيس الحكومة في المغرب الذي يمثلون السلطة التنفيذية والمجلس المعني بالحل هو سلطة تشريعية منتخب مباشرة من الشعب والأصل عدم إمكان حله انفراديا من طرف سلطة لم تعينه وهنا يحق لنا أن نتساءل: ما مدى تأثير هذه الآلية على مبدأ الفصل بين السلطات والديمقراطية وعلى طبيعة الأنظمة المغاربية؟ تم تقسيم البحث إلى ثلاثة أجزاء: المبحث الأول خصص لتعريف الحل ومبرراته، والمبحث الثاني لصوره في الأنظمة المغاربية، والمبحث الثالث لشروطه وآثاره.

المبحث الأول

تعريف الحل ومبرراته

ظهر الحل لأول مرة في كنف النظام البرلماني التقليدي الذي لم يكن وليد نظريات فقهية بل كان نتاج ظروف تاريخية عرفتها بريطانيا عبر قرون من الزمن، تطور النظام البرلماني ومعه تطور حق الحل في إنجلترا⁽¹⁾ وقد كان بيد الملك يستعمله متى أراد لتجميد تمثيل البرجوازية التي كانت تضايقه وبفضل النضال الحزبي استقلت الوزارة عن الملك واستحوذت على السلطة وانتقل حق الحل إليها⁽²⁾ حيث مورس لأول مرة من طرف وزارة "وليم بيت W.pitt" الذي احتكم إلى الشعب لحسم الخلاف الذي نشب بينه وبين البرلمان وأدى إلى حله وجاءت نتيجة الانتخابات مؤيدة للحكومة⁽³⁾، مع الوقت وضعت للحل ضوابط ليصبح والمسؤولية السياسية تقنيتين تحفظان التوازن والتعايش بين السلطتين والتشريعية والتنفيذية في إطار ما يعرف بـ "تقنية التوازن" الذي يعد مسألة في غاية الحيوية ويشكل في مجال القانون الدستوري معيارا لتصنيف الأنظمة السياسية إلى استبدادية وديمقراطية، كما أنه يشكل في مجال العمل السياسي محور الصراع الدائم بين السلطة والمحكومين. تبنّت العديد من الدول النظام البرلماني البريطاني بكل خصائصه، في حين اكتفى البعض منها باقتباس بعض سماته فقط، منها حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان ومن بينها الأنظمة المغاربية.

المطلب الأول: تعريف الحل

سنخصص المطلب الأول للتعريف بالحل لغويا واصطلاحيا ثم نتناول مبرراته في مطلب ثاني.

الفرع الأول: تعريف الحل

أولا- التعريف اللغوي:

حل أي فك، إرخاء ما كان مشدودا، ونقول حل مؤسسة أي أنهى وجودها وأعلن بطلانها قانونيا⁽⁴⁾.

ثانيا- التعريف الاصطلاحي:

يعرف بعض الفقه في مصر الحل: "إنهاء مدة المجلس النيابي قبل المدة القانونية المقررة له أي قبل نهاية الفصل التشريعي"⁽⁵⁾ ويعرفه بعض الفقه في الجزائر: "هو أمر معطى لمجلس منتخب أن ينفذ قل نهاية عهده"⁽⁶⁾.

الفرع الثاني: مبررات الحل

لا يجب أن ننظر إلى الحل من الناحية السلبية كونه يمثل إنهاء لتمثيل شعبي فلديه العديد من المبررات، فقد اعتبر الفقه التقليدي وعلى رأسهم "ديغي Duguit" أن الحل والمسؤولية السياسية للحكومة الواسيلتان الأساسيتان اللتان تؤثر بهما كل سلطة على الأخرى، في حين اعتبره كل من "إيزمان" و"برتملي" عنصرا أساسيا لتوازن النظام البرلماني أما "هوريو" فإضافة إلى ذلك اعتبره: "Elément de moralité politique"⁽⁷⁾. وبالرغم من الانتقاد الذي تعرض له الفقه التقليدي من حيث تبنيه لحق الحل كأحد مميزات النظام البرلماني⁽⁸⁾ ومن كونه ينطلق من فكرة الفصل بين السلطات والتي في ضوءها يحل هذا الفقه حق الحل واعتباره أن الحل الذي لا يحقق قاعدة التوازن يصبح وسيلة للهيمنة على السلطة التشريعية، وقد أثبت "Carré de malberg" أن التساوي بين السلطات التي بنى عليها الفقه التقليدي نظريته لم يحدث أبدا بل إنه "لا يمكن أن يكون حقيقة في المجال القانوني"⁽⁹⁾ ففي كل الحالات وفي تاريخ جميع الأنظمة كانت هناك إحدى السلطات هي التي تهيمن، لقد كان الحل أحد الصلاحيات الملكية يهدف إلى حماية سموها من سلطة البرلمان، ورغم أفول نجم الملكية صمد حق الحل وأريد إعطاؤه مبررات جديدة إلا أن هذه المبررات لا يمكن أن يكون لها طابع إلزام قانوني بأي حال من الأحوال⁽¹⁰⁾. ورغم ذلك يرى الفقه أن الحل تفرضه مبررات عملية لا شك في قوتها وقد صنفناها كما يلي:

أولا- ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

يعمل الحل على حفظ التوازن بين البرلمان والحكومة في إطار تقنية التوازن المعروفة بـ "Poids et Contrepoids" أو "Checks and balances" التي تعطي لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية آليات تأثير متبادلة، وهذا في إطار النظام البرلماني الكلاسيكي⁽¹²⁾ الذي يقوم على الفصل المرن بين السلطات ويلعب الحل في هذا الإطار دورين رئيسيين: الأول هو المساهمة في إقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والثاني حل الخلاف بينهما في حال تعذر بطرق أخرى.

إن قاعدة حل البرلمان كأية قاعدة دستورية يفترض أن تهدف إلى حصر السلطة السياسية في إطار ضوابط ونظم تتحرك وفقها وداخلها لأن الدساتير أصلا ارتبطت بفكرة الحد من الإفراط في السلطة لفسح المجال أمام الحرية، وإذا كان من المألوف تقسيم السلطة إلى ثلاث أجنحة فإن إيجاد التوازن بينها يعتمد على طريقة تنظيم السلطة وكيفية تحديد الصلاحيات وتحديد العلاقة بينها بشكل يكفل منع الاستبداد و طغيان سلطة على البقية.

ثانيا- دور الحل في تسوية الخلاف بين السلطتين:

إن فكرة الحل كوسيلة لحل الخلاف بين المؤسسات الدستورية ساقها الفقه التقليدي متأثرا بالنموذج الإنجليزي في إطار نظرة شاملة للنظام البرلماني أين تسود ثنائية الجهاز التنفيذي الذي تشكل فيه الحكومة وسيطا بين البرلمان ورئيس الدولة واعتبر أن حق الحل وسيلة لتحقيق وضمان التعاون بين السلطات (أي الفصل المرن) وأنه حق طبيعي وشرعي وضرورة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تؤدي حتما إلى إمكانية نشوب خلاف بينهما، فهذا أمر طبيعي لا مفر منه والصدام حتمي والحل يحسم هذا الخلاف بدعوة الهيئة الناجبة لتقول رأيها، فالنظام البرلماني يقبل بكل هدوء إمكانية الخلاف بين

السلطات لأن لديه من الإمكانيات ما يجعله ينهاها دون عنف⁽¹³⁾ طالما أن الحل يسمح بنقل الخلاف أمام هيئة الناخبين⁽¹⁴⁾.

ثالثا- البحث عن الأغلبية:

لا تتوقف مبررات الحل على ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال دوره في إقامة التوازن أو حل الخلاف المتوقع بينهما، فقد يمارس الحل في غياب كل خلاف أو نزاع وهذا ما أقدم عليه الرئيس الفرنسي "بومبيدو" في 1968/06/30، وذلك في غياب أي تهديد للحكومة من طرف الجمعية الوطنية، كما وقد يستعمل الحل لحل أزمة سياسية⁽¹⁵⁾ وكذلك للحصول على أغلبية برلمانية⁽¹⁶⁾.

إن البحث عن أغلبية برلمانية لا يكون فقط عند انعدامها، فهذا الأمر موجود في نظام الثنائية الحزبية كبريطانيا أين تنبثق الحكومة دوما من الأغلبية في مجلس النواب، بل قد يكون أيضا في الأنظمة التي يتشتت فيها البرلمان⁽¹⁷⁾، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى استقرار الحكم ويقف كحاجز أمام الأزمات السياسية خاصة في حالة وجود حكومات ائتلافية⁽¹⁸⁾ وقد يلجأ الرئيس للحل دفاعا عن حقوقه أمام اعتداءات المجلس النيابي⁽¹⁹⁾ ويتوقف ذلك على الإطار السياسي الذي يجري فيه الحل خاصة موقف الرأي العام من الحكومة والبرلمان، فوضع رئيس الجمهورية يتغير حسب شدة المساندة أو المعارضة التي يتعرض لها ويلجأ عادة إلى الحل عندما يعتقد أن الشعب يؤيده⁽²⁰⁾.

مطابقة الأغليتين: قد يستعمل الرئيس المنتخب جديدا حقه في حل مجلس النواب وذلك حتى تتطابق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية وهذا في الواقع حق مشروع للرئيس في أن يحل مجلسا انتخب قبله بمدة خاصة إذا كانت الأغلبية فيه معارضة له وقد سمح بذلك المؤسس الدستوري التونسي بصريح النص⁽²¹⁾، أما النظام الجزائري فاكتفى بآلية الحل الرئاسي التي يرجع اختيار استخدامها لرئيس الجمهورية⁽²²⁾، فهو غير مقيد بأي شرط زمني، ويمكنه استعماله عقب انتخابه، وقرار الحل كما سبق وأشرنا قد يكون من أجل اقتران الأغليتين⁽²³⁾ بعد الانتخابات الرئاسية كما في النظام التونسي أو قبلها لكن في هذه الحالة قد يصبح سلاحا خطيرا ضد الرئيس نفسه وينقلب ضده فاستعماله ضد مجلس معارض قد يجعل من الحل مسألة ثقة ويصبح مستقبل الرئيس على المحك⁽²⁴⁾، فرفض الرئيس التعامل مع الأغلبية عن طريق الحل واللجوء إلى الشعب لا يمنع هذا الأخير من معارضة رئيس الجمهورية في قراره وإعادة نفس الأغلبية⁽²⁵⁾، في هذه الحالة إذا لم يقدم استقالته، سيضطر لخوض تجربة التعايش⁽²⁶⁾.

رابعا- إعطاء توجه جديد للحياة السياسية:

في غياب أي خلاف بين السلطتين قد يكون الحل في عدة أحوال ضرورة واجبة لصالح البلاد⁽²⁷⁾، وذلك عندما تحدث فجوة بين إرادة الشعب وإرادة مثليه، فكثيرا ما تتغير آراء الشعب وميوله السياسية والاقتصادية، بينما يظل مجلس النواب على نزعتة الأولى وفي هذه الحالة لا يكون الشعب على وفاق مع المجلس ولا تكون الحكومة وهي من زعماء الأغلبية معبرة عن إرادة الأمة⁽²⁸⁾، وقد يترتب على ذلك نتائج خطيرة إذا ما تناول المجلس تقرير المسائل الحيوية في البلاد فعلى رئيس الدولة أن يعمل على تحقيق إرادة الرأي العام فيحل المجلس. في هذا الإطار يرى بعض الفقه أن الحل هنا أيضا يقوم كبديل عن الاستفتاء⁽²⁹⁾، حيث يرى "ديغي" أنه: "يجب على الحكومة أن تحل البرلمان عندما ترى أن السياسة المتبعة منه لم تعد

تستجيب لإرادة البلاد، فإن الحل عندئذ يثير استفتاء حقيقيا"⁽³⁰⁾، وقد تزعم نظرية الحل بديل عن الاستفتاء الفقيه "Carré de Malberg"⁽³¹⁾.

وأيا ما كانت مبررات الحل في مثل هذه الظروف فإن رئيس الدولة الذي يملك سلطة الحل سيتصرف حتما بوصفه الضامن لاستمرارية عمل السلطات وممثل الإرادة الأمة بسبب طريقة انتخابه والتي ينافس بها مجلس النواب من حيث الشرعية الشعبية.

في الواقع أن إيجاد أغلبية برلمانية من شأنه أن يؤدي إلى استقرار الحكم ويقف كحاجز أمام الأزمات السياسية، خاصة في حالة وجود حكومات ائتلافية، ناتجة عن برلمان منقسم ومشتت⁽³²⁾، ويرجع تشتت المجلس في الدول المغاربية بالأساس إلى النظام الانتخابي القائم على الأغلبية النسبية وتعدد الأحزاب الذي يصعب معه فوز حزب واحد بالأغلبية البرلمانية⁽³³⁾ ومن ثمة تشكيل الحكومة مما يضطر معه تعيين حكومة ائتلاف فسلطة تعيين رئيس الحكومة تكون متوقفة على التوافقات المسموح بها، وبالعكس مثليه المغربي والتونسي لم يلزم المؤسس الدستوري في الجزائر رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، لكن ذلك لا يمنع من مراعاته لهذه الأغلبية تجنباً للصدام بين الحكومة والمجلس⁽³⁴⁾.

تعيين حكومة ائتلاف يؤدي إلى تقليص حرية رئيس الجمهورية بسبب تهديد التحالف الحكومي، فتصبح الحكومة مركزاً للتوترات بين المجلس من جهة والحكومة ورئيس الجمهورية من جهة أخرى ووجود مجلس منقسم يسبب العديد من المشكلات التي تعوق سير المؤسسات الدستورية مما يدفع بالخلافات بين الأحزاب داخل البرلمان إلى الواجهة ويجعل حل المجلس أمراً لا مفر منه للحصول على أغلبية برلمانية تسمح باستقرار النظام الدستوري⁽³⁵⁾.

المبحث الثاني

صور الحل في الأنظمة المغاربية (خصائصها ووظائفها)

حاول الفقه تصنيف الحل إلى صور في محاولة تهدف إلى التمييز بينها فهناك الحل الوزاري وهو الحل الذي يجريه رئيس الجمهورية أو الملك أو صاحب الحق في إجراءات تلبية لطلب الوزارة أو الحكومة في حالة نشوب خلاف بينها وبين البرلمان، والحل الملكي أو الرئاسي الذي يجريه الملك أو رئيس الدولة من تلقاء نفسه وبإرادته وفقاً لما يحوله له الدستور⁽³⁶⁾، وهنالك ما يعرف بالحل التلقائي أو الآلي وهو صيغة يقترحها بعض الباحثين والتي يغدو بموجبها المجلس الذي يسقط حكومة ما مشلولاً لهذا السبب بالذات⁽³⁷⁾ نبحث أولاً عن الحالات التي قررها كل مؤسس دستوري للحل الرئاسي مع بيان خصائصها.

المطلب الأول: صور الحل في الأنظمة المغاربية

إذا كان معظم الفقه يميز بين الحلين الرئاسي والوزاري فعملياً يكون رئاسياً أو ملكياً ولو طلبته الحكومة أو بادر به رئيس الجمهورية لأنه وحده يملك سلطة تقريره، لذا يسميه البعض بالحل الإرادي، هذا وتعرف الأنظمة الدستورية المغاربية صورة مشتركة للحل وهو الحل الرئاسي أو الملكي وهو الحل الذي يجريه الرئيس أو الملك من تلقاء نفسه أو بطلب من رئيس الحكومة، وينفرد النظام الجزائري بصورة الحل التلقائي، وقد وجدت هذه الصور في الدساتير المغاربية قبل الإصلاحات لكنها عرفت نوعاً من التغيير فيما يتعلق بشروط إجرائها.

الفرع الأول: الحل الرئاسي في الأنظمة المغاربية - الصورة المشتركة -

عرف الحل الرئاسي في كل الدساتير الجزائرية بما فيها دستور 96 الذي نص على حالتين ذلك المنصوص عليه في المادة 147 "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها" والحالة الثانية التي نصت عليها المادة 84 من الدستور في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته قبل إلغائها بموجب تعديل 2016 والحل الرئاسي يمكن إجراؤه عند رفض المجلس الشعبي الوطني منح الحكومة الثقة التي تتطلبها منه أو عند أي وقت يراه رئيس الجمهورية مناسباً، كأن يقاومه عند ممارسة صلاحية من صلاحيته أو يطلب قراءة ثانية ويرفض المجلس أو يطلب الموافقة على المعاهدات التي يبرمها أو في حالة التعديل الدستوري... الخ⁽³⁸⁾.

نحاً المؤسس التونسي الأصلي سنة 1959 منحه الدساتير التي تأخذ بنظام الفصل الصارم للسلطات ولم يمكن رئيس الجمهورية من حل البرلمان وفي المقابل لم يمكن البرلمان من ممارسة رقابة على الحكومة تصل إلى حد إسقاطها، واكتفى بوضع آليات رقابية بعيدة كل البعد عن تلك المعروفة في النظام البرلماني وكان ذلك بسبب تحفظ المؤسس الدستوري التونسي حول النظام البرلماني الذي اتبعته عدة دول وتعرضت لأزمات سياسية متتالية⁽³⁹⁾، وتغير توجهه تدريجياً منذ التعديل الدستوري في 1976/04/08 الذي أدخل بعض الميكانيزمات البرلمانية على النظام وأصبح من حق رئيس الجمهورية حل مجلس الأمة - الغرفة الوحيدة للبرلمان آنذاك⁽⁴⁰⁾، وفي مقابل الحل بإمكان البرلمان التصويت على لائحة لوم ضد الحكومة، ثم جاء تعديل 1988/07/25 وأدخل على الحل شروطاً جديدة وبذلك يكون المؤسس الدستوري تبنى فقط الحل الرئاسي الذي يكون بمبادرة من رئيس الجمهورية لكن إمكانية استعماله تكون في مناسبتين: الرئيس المنتخب جديداً بعد حالة الشغور في منصب الرئاسة وفق الفصل 57، وإمكانية حل مجلس النواب على إثر مصادقة الأخير على لائحة لوم ثانية ضد الحكومة طبقاً للفصل 63، أما الدستور التونسي الحالي وحسب الفصل السابع والسبعين يتولى رئيس الجمهورية وحده حل مجلس نواب الشعب المكون الوحيد للبرلمان في الحالات المنصوص عليها دستورياً.

بالنسبة للمملكة المغربية منحت سلطة الحل لجهتي الملك ورئيس الحكومة، فحسب الفصل 51 للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير، طبق الشروط المبينة في الفصول 96 و 97 و 98، وقد نص الفصل 96 ومنح الفصل 104 لرئيس الحكومة حل مجلس النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري. يقدم رئيس الحكومة أمام مجلس النواب تصريحاً يتضمن، بصفة خاصة، دوافع قرار الحل وأهدافه.

الفرع الثاني: الحل التلقائي - الصورة التي ينفرد بها النظام الجزائري -

ظهر الحل التلقائي بعد الحرب العالمية الثانية في العديد من الدراسات والمشاريع وأريد به أن يكون علاجاً لعدم الاستقرار الحكومي الذي عرفته الجمهورية الثالثة في فرنسا إلا أن مؤسسي دستور 1946 رفضوا تبنيه لأسباب من بينها اعتباره يمس بقداسة المجلس المنتخب بالرغم من وجود تيار مؤيد وكذلك الحرص على ألا يكون أي شيء آلي في السياسة⁽⁴¹⁾، وعرف الحل التلقائي في دستور 1963 حيث ينحل المجلس الوطني وجوباً بمجرد سحب الثقة من رئيس السلطة التنفيذية⁽⁴²⁾، اختفى الحل التلقائي في دستور 76⁽⁴³⁾ ثم ظهر في دستور 89 وبذات الأشكال المنصوص عليها في

دستور 96 ويرتبط الحل التلقائي بعرض برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁴⁾ ليبيدي موافقته عليه، فإذا لم يحدث ذلك تستقيل الحكومة لكن الرفض الثاني لبرنامج الحكومة من طرف المجلس يؤدي إلى حله تلقائياً⁽⁴⁵⁾ وفقاً للمادة 96.

المطلب الثاني: خصائص الحل

ينطوي الحل الرئاسي على عدة خصائص مشتركة تكشف عنها النصوص الدستورية وهي أنه بكافة حالاته في الأنظمة المغاربية سلطة خاصة وتقديرية وتحكيمية لرئيس الجمهورية أو الملك.

الفرع الأول: الحل سلطة خاصة وتقديرية لرئيس الجمهورية

أولاً- الحل سلطة خاصة:

في الجزائر وتونس سلطة الحل تعود لرئيس الجمهورية دون غيره، إذ بإمكان الإطاحة بالهيئة الشرعية النابعة عن الشعب مباشرة في الوقت الذي يفرض فيه الوضع السياسي والقانوني تواجدها وهذه السلطة خاصة وفاعلة⁽⁴⁶⁾، فحتى إذا كانت الحكومة هي من تطلب الحل فالسلطة تظل ملكاً لرئيس الجمهورية دون غيره، بينما في المغرب هي للملك ورئيس الحكومة، كما أن الحل سلطة غير قابلة للتفويض بل حتى في حالة الغيبة أو الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية يمنع إجراء الحل وهو ما فعله نصت عليه الدساتير المغاربية.

ثانياً- الحل سلطة تقديرية:

تأثرت الدساتير المغاربية بفكرة أن رئيس الجمهورية أو الملك يقرر الحل بناء على ما يقدره فكره فعليه أن يفحص الأمر بروح العقل المسؤول الذي لا يعرف العاطفة أو الخطأ، له وحده أن يضع النواب أمام الهيئة الناجبة ويضمن لنفسه أسباب النجاح⁽⁴⁷⁾، وتظهر السلطة التقديرية في الحل من خلال-عدم خضوعها حسب الدستور الجزائري إلى أي شرط جوهري: لا من حيث الآجال أو الإجراءات واختصاص الرئيس بالحل دون غيره وهو اختصاص فعلي كما رأينا لا اختصاص شرطي كما في النظام البرلماني⁽⁴⁸⁾.

أما المؤسس الدستوري التونسي منح لرئيس الجمهورية حقه في حل مجلس النواب في حالة استعصاء منح الثقة للحكومة وفي الآجال المحددة حسب الفصل التاسع والثمانين وكذلك في حال تعذر تشكيل حكومة بعد الإطاحة بأخرى بعد التصويت على لائحة لوم، أو إذا لم تمنح الحكومة الجديدة الثقة وهذا حسب الفصل التاسع والتسعين، وبذلك يكون المؤسس الدستوري التونسي أحدث نقلة نوعية مقارنة بالدستور الملغى.

الفرع الثاني: الطابع التحكيمي للحل الرئاسي

لا يمكن فهم الحل كآلية منفصلة، بل يجب أن يتم ذلك في إطار المجموعة الدستورية التي ينتمي إليها، إن جميع المبادئ والتجارب تفرض أن يوجد هناك حكم فوق التيارات السياسية يستطيع ضمان استمرارية الدولة ومؤسساتها، في ظل التوافقات⁽⁴⁹⁾، ويرى بعض الدارسين أن المادة 147 من دستور 1996 تفيد أن الحل اختصاص تقديري وتحكيمي لرئيس الجمهورية دون أن تنص على ذلك صراحة كالمادة 05 من الدستور الفرنسي التي تعتبر رئيس الجمهورية حكماً "Arbitre" وهذا ما يفسر اتساع صلاحياته وعبرة التحكيم ظهرت لأول مرة في الدستور الفرنسي وأكدها الجنرال "ديغول" وتظهر

خاصية رئيس الجمهورية والملك في المغرب كحكم بين المؤسسات من خلال استعماله لصلاحيات تهدف لاستقرار العلاقات بين المجلس والحكومة وما يخول له هذه الوظيفة هو الآتي:

أ. منافسته للمجلس المنتخب في تمثيله للشعب فله الحق في التوجه إليه بالاستفتاء دون واسطة وباعتبار أن الشعب مصدر كل سلطة مما يمنح الرئيس صفة تمثيلية للشعب بأكمله ويخول له التعبير عن الإرادة العامة والتكلم باسمه، بل بإمكانه تجاوز السلطة التشريعية باللجوء مباشرة إلى الشعب وهذا ينسحب على الملك المغربي رغم أنه غير منتخب لكنه أمير المؤمنين بنص الدستور وهذا له دلالة قوية.

ب. رئيس الجمهورية في الجزائر وتونس والملك في المغرب له تأثير على عمل المؤسسات الأخرى، وتمتعه بالسيادة باعتباره ممثلاً للدولة وهو يتفق مع التكييف الذي قدمه الرئيس ديغول.⁽⁵⁰⁾ وفي إطار تواجد رئيس الجمهورية في مركز يجعله يمثل كل الشعب وهو يعلو على السلطات وعلى جميع المتناقضات والاختلافات السياسية الداخلية وهذه في الحقيقة تقنيات منبثقة عن دوره السلطوي المركزي المخفف أحياناً والمكثف أحياناً أخرى⁽⁵¹⁾ وكونه المسئول عن سير السلطات العمومية، فإن ذلك يمكنه من استعمال حق الحل لإنهاء أي نزاع بين المؤسسات ويتدخل في حالة الأزمة لإعادة سير النظام فيظهر الحل بأنه وسيلة للتحكيم الرئاسي تهدف إلى تسوية النزاعات⁽⁵²⁾، هذا ويرفض العديد من الباحثين إضفاء الطابع التحكيمي للحل واعتبار الرئيس الجزائري حكماً لا يمتلكه سلطات هامة على المجلس دون أن يمتلك عليه المجلس شيئاً، وهو طرف في "اللعبة السياسية وهو رئيس السلطة التنفيذية القانوني بل هو روحها و مصدرها بكاملها".⁽⁵³⁾

الفرع الثالث: الحل الرئاسي سلطة مقيدة

الحل الرئاسي في الجزائر غير مقيد إلا من حيث الاستشارة الشكلية التي يجريها الرئيس، أما في المغرب⁽⁵⁴⁾ فللملك لا يمارس سلطة الحل إلا بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين بظهير المجلسين معاً أو أحدهما، ويقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة، يتم انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف شهرين على الأكثر بعد تاريخ.

أما في تونس فقد وفق المؤسس الدستوري في ضبط مناسبة الحل بعلاقة الحكومة بالمجلس وجعل سلطة الرئيس مقيدة في هذا الإطار.

المطلب الثالث

وظائف الحل الرئاسي

إذا كان إدراج حق الحل ساقته عدة اعتبارات ومبررات سبق لنا التعرض لها، فإن الحل الرئاسي في الجزائر والحل الملكي في المغرب يؤدي وظائف نستخلص أهمها من تحليل النصوص الدستورية، وأول هذه الوظائف أنه يشكل أداة لإخضاع السلطة التشريعية وتقليصاً لدورها الرقابي، كما أنه يعزز مكانة السامية لرئيس الجمهورية والملك، ويثير الحل الرئاسي في الجزائر والمغرب العديد من الإشكاليات التي تؤدي إلى وضع البرلمان محل انتباه وحذر مما يستدعي مسابرة لسياسة السلطة فتهدده الدائم للنواب بالعزل الجماعي طيلة الفترة التشريعية يظهر الحل الرئاسي على أنه وسيلة لكي تضع الغرفة الأولى محل انضباط.

الفرع الأول: الحل الرئاسي أداة لإخضاع المجلس النيابي

رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري ألغى ربط إمكانية استخدام الحل الرئاسي عند عدم منح المجلس المنتخب الثقة للحكومة عند تقديمها للبيان السنوي أو تصويت المجلس على ملتصق الرقابة الذي ينجم عنه استقالة الحكومة، في نص المادة 84 الملغاة وبذلك يكون قد خطى خطوة مهمة في تعزيز الدور الرقابي للبرلمان إلا أن عدم تحديده لاستعمال الرئيس للحل الرئاسي يبقى إمكانية استخدامه في حال إسقاط الحكومة، والواقع أن الخوف هو الخاصية المميزة للنواب وأن التلويح بالحل هو بداية تعقل المجلس، والأمر لا يختلف كثيرا في المغرب.

يشير الاتجاه العام للدستور التونسي إلى تغليب الآليات البرلمانية، والحل البعض يعتبره أداة للاستقرار الحكومي، بعد أن كان في ظل الدستور الملغى أداة لإضعاف السلطة التشريعية وأداة لهيمنة رئيس الدولة فقد طغت فلسفة النظام الرئاسي على دستور جوان 1959 لكنها لم تخلق نظاما سياسيا رئاسيا بمقوماته المؤسساتية الكلاسيكية، بل إن النظام التونسي كان رئاسيا متميزا⁽⁵⁵⁾ يهيمن فيه الرئيس على كافة المؤسسات حتى عندما أراد المؤسس الدستوري إدخال بعض الآليات البرلمانية عام 1976 كإجابة ممكنة لحل أزمة سياسية بعد فشل تجربة التعاضد.

الفرع الثاني: الحل أداة لتكريس هيمنة الرئيس أو الملك

يرى البعض في الحل وسيلة لتعين السلطة التشريعية من طرف رئيس الجمهورية⁽⁵⁶⁾، وتكريس الدستور مركزا لرئيس الجمهورية في الجزائر يجعله الثقل الحقيقي للسلطة⁽⁵⁷⁾ وصلاحياته تجاه المجلس الشعبي الوطني متعددة: والسلطة التنفيذية تتدخل في عمل البرلمان هناك تفوق واضح لرئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني، إن تحليل الدستور التونسي لا يدع مجالاً للشك في أن المؤسس الدستوري أراد رئيسا لا يجمع بين يديه الكثير من السلطات الفاعلة ورغم منحه سلطة الحل إلا أنه قيده في استعماله بشكل يجعل منه ضامنا لاستمرارية المؤسسات وعدم توقف النظام، ويظهر بدون شك وجود آليات مراقبة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، لكن البحث عن خصائص هذه الرقابة يحتاج إلى كثير من الحذر والاحتراز.

في المغرب يؤكد التحليل البسيط لفصول الدستور المغربي أن الملك سلطة فوق كل السلطات ورغم تنازله عن صلاحيات كانت حصرية كحق الحل الذي ينافسه رئيس الحكومة عليه إلا أن هذا الأخير ملزم باستشارة الملك وتبرير لجوئه للحل وشروط أخرى، إضافة إلى ما تقدم يمكن اعتبار الحل الرئاسي أداة للحصول على أغلبية برلمانية وقد سبق تفصيل ذلك عند دراسة مبررات الحل، كالذي يلي الانتخابات الرئاسية حتى في حال عدم السعي لتطابق الأغليبتين وهذا أمر مشروع بالنسبة لأي رئيس منتخب حديثا خاصة في ظل التعددية السياسية في المجالس النيابية.

أما عن وظائف الحل التلقائي في الجزائر فيتميز بجملة من الخصائص أهمها ارتباطه ببرنامج الحكومة، واتجاه المؤسس الدستوري إلى استبعاده، فلا يمكن حدوثه إلا بمناسبة عرض برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني ورفض هذا الأخير للبرنامج للمرة الثانية ويبدو أن الحل التلقائي وبالصورة التي هو عليها يقوم على شرط وهو رفض المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية الموافقة على برنامج الحكومة، وبالتوقف هنا يظهر الحل التلقائي وسيلة سهلة وممتازة لحفظ الاستقرار الحكومي، أما

الوجه الآخر لهذا الحل أن المجلس سوف يبيدي حتماً تخوفاً من احتمال حله مما يجعل من ذلك مصدراً لآثار ردعية⁽⁵⁸⁾، وبالتالي يصبح الحل أداة لإضعاف المجلس الشعبي الوطني وتدعيماً للسلطة التنفيذية.

المبحث الثالث

شروط الحل وآثاره

المطلب الأول: شروط الحل

حسب الفصل تسعة وخمسين من الدستور المغربي لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية. تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة. تُرفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها. وينص الفصل 98: "إذا وقع حل أحد المجلسين، فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه، ما عدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد، والأمر كذلك في الدستورين الجزائري والتونسي حيث لا تستعمل سلطة الحل خلال الفترة الاستثنائية، وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حله كما لا يجوز تقاسم لائحة لوم ضد الحكومة، أما في المغرب فقد قرر الفصل 96 للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، أن يحل بظهير المجلسين معاً أو أحدهما. يقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة، أما الفصل 98 فقد وضع ضابطاً آخر: إذا وقع حل أحد المجلسين، فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه، ما عدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد، ويشترط الدستور المغربي بدوره على الاستشارة في الفصل 104 حيث يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري، أما رئيس الحكومة الذي يرغب في حل البرلمان فألزمه الدستور بأن يقدم أمام مجلس النواب تصريحاً يتضمن، بصفة خاصة، دوافع قرار الحل وأهدافه.

الفرع الأول: آثار الحل بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية

يخلف قرار الحل في الأنظمة المغاربية جملة من الآثار منها ما يتعلق بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتحديد المجلس المنتخب والحكومة ورئيس الجمهورية ثم نتعرض لما يحدثه الحل من أثر على طبيعة هذه الأنظمة.

أولاً- بالنسبة للسلطة التشريعية: الدعوة لانتخابات تشريعية

تجسده الفكرة التي تقول بتحكيم الهيئة الناجبة لإعادة التوازن بين المؤسسات الدستورية، تتماشى مع نظرية الحل الاستثنائي، وخلال فترة الحل تعطل مؤقتاً الحياة البرلمانية، وينتقل حق التشريع مؤقتاً إلى رئيس الجمهورية أو الملك، بصدر مرسوم الحل تنتهي المدة النيابية للمجلس القديم وحدد موعد الانتخابات التشريعية المسبقة في آن واحد، والتي يجب أن تجرى خلال ثلاثة أشهر كأقصى حد، هذا في الجزائر⁽⁵⁹⁾ وبذلك ينتج العزل الجماعي للنواب ويكون المجلس المنتخب في حالة شغور، المدة في تونس أداها خمس وأربعين يوماً وأقصاها تسعون يوماً، في المغرب وحسب الفصل 97 في ظرف شهرين على الأكثر بعد تاريخ الحل، وإجراء الانتخابات التشريعية.

ثانياً: آثار الحل بالنسبة للسلطة التنفيذية

المؤسس الدستوري في الدول المغاربية يأخذ بازواجية السلطة التنفيذية.

1- آثار الحل بالنسبة للحكومة:

نصت المادة 96 من دستور الجزائر على بقاء الحكومة القائمة في حال حدوث الحل التلقائي مباشرة إلى غاية انتخاب المجلس الجديد في أجل أقصاه 3 أشهر مما يفهم أن هذه الحكومة التي تسببت في حل المجلس تستمر إلى غاية انتخاب المجلس الجديد في إدارة الشؤون العادية وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قراره المتعلق بقضية سيمونية Simonet بتاريخ 1957/05/17 عقب حل الجمعية الوطنية، ويرى الأستاذ بو الشعير أن هذا المسلك ينبغي التمسك به في ظل نظام ديمقراطي من الناحية النظرية⁽⁶⁰⁾، ويظهر تعسف المؤسس الدستوري في تحميله للمجلس تبعه رفضه لمنح الثقة للحكومة على برنامجها، فالحكومة تبقى والمجلس ينحل، بينما لم يشر المؤسسين الدستوريين في المغرب وتونس إلى إسقاط الحكومة عند إجراء الحل.

2- آثار الحل بالنسبة لرئيس الجمهورية/الملك:

عندما يقرر رئيس الجمهورية حل للبرلمان، فالأثر المباشر لذلك يكون شغور في الوظيفة التشريعية والرقابية، وإذا كنا تعرضنا سابقا لانعدام الرقابة على أعمال الحكومة في فترة الحل، فالأمر ليس كذلك بالنسبة للوظيفة التشريعية، حيث يتولاها رئيس الجمهورية الذي بإمكانه التشريع بأوامر أثناء فترة الحل وعقب الانتخابات التشريعية المسبقة، قد يجد رئيس الجمهورية نفسه أمام مسؤولية سياسية.

تختلف الدساتير المغاربية حول هذه المسألة ففي حين لا برد نص في الدستور الجزائري يحمل رئيس الجمهورية مسؤولية على خلفية الحل وكذا الدستور المغربي بالنسبة لرئيس الحكومة بل يؤكد عدم مسؤولية الملك فإن الدستور التونسي تفوق في هذه النقطة ليرتب استقالة رئيس الجمهورية في حالة حصول الحكومة على ثقة البرلمان مرتين متتاليتين وفقا للفصل تسعة وتسعين.

أ. تولي الرئيس المهمة التشريعية:

في النظام الجزائري يشرع رئيس الجمهورية خلال فترة الحل بأوامر، على أن تعرض على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له ليوافق عليها، وقد منح الدستور التونسي لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم خلال فترة الحل بالتوافق مع رئيس الحكومة حسب الفصل سبعين تُعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية، ولا يجوز حلّ المجلس خلال الأشهر الستة التي تلي نيل أول حكومة ثقة المجلس بعد الانتخابات التشريعية أو خلال الأشهر الستة الأخيرة من المدة الرئاسية أو المدة النيابية، هذا ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن مثل تلك النصوص (الأوامر المشرعة في فترة الحل) كاشفة ومقررة لوضع تفرضه مجرد المحافظة على كيان الدولة واستمرارها وعند عودة الحياة النيابية وانعقاد البرلمان لا يكون ثمة داع لإعادة طرح التشريعات التي يصدرها رئيس الجمهورية، بل تظل نافذة حتى تعديلها وفقا للدستور⁽⁶¹⁾، ونحن نؤيد هذا الرأي.

ب. إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية (الأثر السياسي):

عدم مسؤولية الرئيس عرف في النظام البرلماني إعمالا لقاعدة "الملك لا يخطئ: The King can do no wrong"، وكنتيحة لانعدام مسؤولية الملك، انتقلت السلطات الفعلية للوزارة وانتقلت معها المسؤولية السياسية⁽⁶²⁾، وبالرغم من اتساع سلطات رئيس الجمهورية الجزائري فهو غير مسؤول سياسيا بحكم نص الدستور أمام أية هيئة

دستورية⁽⁶³⁾، إلا أن مسؤوليته أمام الشعب قائمة، ويضيف بعض الفقه مسؤول سياسية للرئيس أمام الغرفة الأولى، وهي مسئولية غير مباشرة لكن من غير الممكن تجاهل الترابط بين نتائج الانتخابات الناتجة عن الحل الرئاسي خاصة، وما يمكن أن يقيمه ذلك التصرف من مسؤولية سياسية للرئيس.

نتائج الانتخابات تؤثر على الوضع المستقبلي لرئيس الجمهورية إن كانت ستزيد مركزه قوة أو ستضعفه، لأنه أيا كانت المبررات التي أجري الحل من أجلها، فإن آثاره حتما ستطول الرئيس ولو بشكل غير مباشر ويرى "René capitant" أن هناك قياما لمسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا أمام الشعب على إثر الحل، وتعد إعادة ذات الأغلبية إلى البرلمان بمثابة رفض لتصرف الرئيس بالحل، تماما مثلما تبرز تلك المسؤولية عند الانتخابات الرئاسية⁽⁶⁴⁾. في الواقع إن إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام الشعب في حالة إعادة انتخاب نفس المجلس المنحل تظهر خاصة إذا كان رئيس الجمهورية هو الذي بادر بالحل، فيجد نفسه أمام بعض الخيارات:

- يدافع عن سياسته ولا يكون ذلك إلا بإجراء انتخابات رئاسية جديدة وهنا يكمن التوازن والرقابة بين الرئاسة والمجلس⁽⁶⁵⁾، لكن المؤسس الجزائري إن كان نص على الانتخابات التشريعية المسبقة فإنه استبعد الانتخابات الرئاسية المسبقة وحذو المؤسس التونسي حذوه.

- إذا كانت الأغلبية الجديدة معارضة لرئيس الجمهورية فالخلاف الذي أجرى الرئيس الحل لأجله يظل قائما، والمخرج الوحيد المنتظر هو خضوعه ولو مؤقتا⁽⁶⁶⁾، ويجبر على التعامل مع المجلس الجديد وإذا أصر على المقاومة فإن ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر، قد يهدد وجوده⁽⁶⁷⁾، وإذا لم يدعن فعليه أن يستقيل⁽⁶⁸⁾، وقد حدث أن استقال الرئيس الفرنسي "ماك ماهون" من الرئاسة في فرنسا عام 1877 عقب نتائج الانتخابات التشريعية المسبقة التي تلت حله للجمعية الوطنية وكانت قد أفرزت أغلبية مضادة له⁽⁶⁹⁾، أما بالنسبة لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام المجلس النيابي فقد انقسم الفقه في فرنسا بين مؤيد ومعارض، ويتجه الرأي الراجح إلى أن الخلاف بين رئيس الجمهورية والبرلمان لا يرتب أية مسؤولية أمام المجلس النيابي في ظل غياب العوامل القانونية⁽⁷⁰⁾، ولم يتطرق المؤسس الدستوري الجزائري للمسؤولية السياسية للرئيس إلا مرة في ظل دستور 1963، إذ أقر بالمسؤولية المتبادلة والمباشرة بين الرئيس والمجلس، إلا أنها تكاد تكون خيالية، نظرا لطبيعة النظام آنذاك.

أما النظام التونسي فقد لاحظنا أن المؤسس الدستوري في 1988 وفي إطار إجراء تغييرات هامة، لم يحافظ التعديل على الخطوط العريضة لمهام واختصاصات الرئيس في النظام السياسي التونسي فقط والتي كانت محل انتقاد، بل ذهب في تدعيم دوره إلى حد أبعد، خاصة بعد حذف الفقرة الخامسة من الفصل 63 (قبل التعديل)، والتي تقضي بتقديم رئيس الجمهورية استقالته في حال مصادقة المجلس الجديد على لائحة لوم أخرى في نفس الظروف والأسباب⁽⁷¹⁾ وبذلك يكون المؤسس الدستوري التونسي قد استبعد أية مسؤولية يمكن أن يتحملها رئيس الجمهورية في حالة معارضته للبرلمان، فهو يقود ويحكم دائما، لكن عن طريق حكومة تتلقى وحدها الطلقات⁽⁷²⁾.

أما الدستور الحالي فقد أحدث نقلة نوعية ليحمل صراحة رئيس الجمهورية المسؤولية التي تتمثل في استقالته في حال استحالة تكوين الحكومة.

المطلب الثالث: الحل وطبيعة الأنظمة المغاربية

إن الحل التلقائي في النظام الجزائري يعتبر تقنية دستورية مرتبطة بالعلاقات بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، فهو مقابل للمسؤولية السياسية للحكومة عن برنامجها، مما يظهر أن الحل التلقائي في صورة الحل البرلماني⁽⁷³⁾، الذي يكون وفقا لنظرية "التوازن" التي تنبأها الفقه التقليدي كمييار لتصنيف أي نظام بأنه برلماني، مقابلا لحق البرلمان في سحب الثقة من السلطة التنفيذية⁽⁷⁴⁾، فما مدى تطابق هذه الفكرة والحل التلقائي في النظام الجزائري.

الحل التلقائي وإن كان في النظام الدستوري الجزائري يأتي كرد فعل لمسؤولية الحكومة عن برنامجها، إلا أنه ليس بالحل البرلماني، وذلك يعني عدم تصنيف النظام الجزائري في خانة الأنظمة البرلمانية بالإضافة إلى انعدام عدد من عناصر النظام البرلماني الأخرى، بدليل أن مرسوم الحل مرسوم رئاسي لا يخضع توقيعه لآلية أو إجراء التوقيع المجاور *Contre-seing* المعروفة في الأنظمة البرلمانية، أين يكون توقيع رئيس الحكومة مجاورا لتوقيع رئيس الدولة أو الملك.

يعتبر العديد من الدارسين أن النظام الجزائري بأخذه لآليات من النظام الرئاسي والنظام البرلماني في آن واحد متأثر بالنظام الفرنسي لدستور 1958 لذا يصفونه بالنظام البرلماني العقلاني أو المعتدل، ويسميه فقه آخر بالنظام شبه الرئاسي⁽⁷⁵⁾، في حين هناك اتجاه آخر يرى في النظام الجزائري نظاما رئاسيا مشددا⁽⁷⁶⁾ وهذا رأي الأستاذ الأمين شريط⁽⁷⁷⁾ الذي أيدها . إذا كانت النظم الديمقراطية الليبرالية تعطي لفكرة الحل مهمة مزدوجة، باعتباره تقنية دستورية بمثابة صمام أمان لتفادي شلل النظام أو جموده وكذلك كونه صيغة سياسية تساعد السلطة التنفيذية على توخي الحذر من الهيئة التمثيلية، فإن هذا الوصف يعد أقرب في النظام الجزائري، الذي كرس سلطة تنفيذية قوية تتمتع بصلاحيات غاية في الخطورة، من بينها سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس النيابي وإقالة الحكومة وفي هاتين النقطتين يرى العديد من الفقه اقترب النظام من الرئاسي والبرلماني في آن واحد.

والواقع أن زرع أي نظام في مجتمع معين لا يجدي كثيرا لأن الزرع السياسي أصعب بكثير من زرع الأعضاء كما يقول أحد الباحثين الجزائريين:

"La greffe politique est encore plus difficile que la greffe d'organes"⁽⁷⁸⁾، صحيح

أنه لا بد من نظام قوي لمجتمع في طريق النمو، إلا أن القوة يجب أن تكون في خدمة العدالة، وليس في خدمة العشوائية⁽⁷⁹⁾. يبقى النظام الجزائري رهين التصنيف الذي منحه لهما العديد من الفقه العالمي والفقه الوطني⁽⁸⁰⁾: نظام رئاسي مشدد، أما النظام التونسي لا شك أن الإصلاحات الأخيرة جنحت به نحو النظام البرلماني والأمر ذاته بالنسبة للمملكة المغربية في ظل ملكية عريقة تضي على البلد والنظم خصوصيتهما الفريدة.

خاتمة:

يرد الحل في النظامين الجزائري والتونسي على الغرفة المنتخبة مباشرة من الشعب بينما يرد في المغرب على غرفتي البرلمان، وتشارك الأنظمة المغاربية في صورة في صورة الحل الرئاسي أو الملكي، ومن خلال التحليل يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري والمغربي قد أطلقا من حالات الحل التي يمارسها الملك أو الرئيس في حين وفق الدستور التونسي في ضبط الحالات التي تستعمل فيها هذه السلطة، وبينما هي سلطة حصرية لرئيس الجمهورية في كل من الجزائر وتونس فقد منحت

لرئيس الحكومة المغربي إلى جانب الملك، وقد أضاف المؤسس الدستوري الجزائري صورة أخرى للحل وهو الحل التلقائي للمجلس في حال رفضه الموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية والمنصوص عليه في المادة 96 وخارج هذا الإطار لا يجري هذا الحل وبالتالي ليس هناك أي تشابه بين صور الحل في الأنظمة المغاربية فالدراسة أولا وأخيرا كان الهدف منها الوقوف على تطور هذه الآلية من خلال الإصلاحات الدستورية التي شاهدتها منطقتنا مؤخرا. عدم تنصيب الدستور على المسؤولية السياسية للرئيس لا يمنع من قيامها ولو ضمينا تماشيا مع مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية وذلك لتساهم على الأقل في إعادة التوازن وترجيح الاختلال الرهيب الذي تضمنته النصوص الدستورية.

الملاحظ أن جعل سلطة الحل الرئاسي سلطة حصرية خاصة برئيس الجمهورية أو الملك دون سواه فلا تقبل التفويض ولا تمارس في غيبته وهي معفاة من آلية التوقيع المجاور وترك أمر تقريرها إلى سلطته التقديرية، رغم أن بعض الدارسين رأوا في الحل الرئاسي سلطة تحكيمية فإن جانبها كبيرا من الفقه رفض هذه الفكرة لاستحالة بقاء الرئيس محايدا أمام أية توترات تشهد الساحة السياسية.

- نعتقد من جانبنا أن المؤسس الدستوري في الجزائر والمغرب قد أوفق في إقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، صحيح أن صور الحل تختلف في كلا النظامين جذريا عن بعضها البعض إلا أنها تحمل الخصائص ذاتها وتؤدي الوظائف نفسها، والأهم أنها تحقق نتيجة واحدة هي تكريس المهيمنة على المجالس النيابية بصفة خاصة والسلطة التشريعية بصفة عامة وهو مطالب بإصلاحات أعمق.

- يتضح جليا أنه رغم اختلاف النظامين الجزائري والمغربي حول صور الحل إلا أنها تكاد تشترك في الخصائص نفسها وتؤديها للوظائف ذاتها، ليظهر حل البرلمان ليس عاجزا فقط عن إقامة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري:

- تعديل المواد المتعلقة برقابة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة من حيث إلزامها بالملاحظات التي يبيدها المجلس بخصوص البرنامج، حتى لا يضطر المجلس إلى رفض البرنامج ثانية وبالتالي حله، أو الإبقاء على صورة واحدة للحل، وهي صورة الحل الرئاسي مع إدخال تعديلات عليها، وهي كافية لتحقيق الاستقرار الحكومي وبالتالي الاستغناء عن الحل التلقائي نظرا لمساوئه العديدة، كما أن أغلب الدساتير في العالم تعرف صورة واحدة لحل البرلمان.

- أن تتوسع دائرة الاستشارة الشخصية المشار إليها: رئيس الحكومة ورئيسي فرقي البرلمان لتشمل رئيس المجلس الدستوري وكلا من رئيس المحكمة العليا ومجلس الدولة باعتبارهما جهات محايدة ولها من الخبرة والكفاءة - قبل إجراء رئيس الجمهورية الحل يتوجه إلى الشعب مباشرة لاستفتاءه مع التقيد بنتيجة الاستفتاء وهذا احتراما لقاعدة توازي الأشكال، وكذلك لإرادة الشعب الذي انتخب المجلس

- النص دستوريا على عدم إعادة الحل في مدة معقولة في حالة إجرائه، ولتكن سنة من تاريخ إجراء الحل الأول تأسيسا بالمؤسس الدستوري التونسي والمغربي.

- توسيع اختصاصات المجلس الدستوري لتشمل إمكانية إصداره لقرار بين مدى دستورية قرار الحل قبل إصداره.

- أن يتم تسبيب قرار الحل نظرا لما يحمله التسبيب من فوائد بالنسبة للرئيس الذي أصدر القرار وكذلك بالنسبة للشعب الذي انتخب المجلس الشعبي الوطني.
- إدراج فكرة التوقيع المصاحب ليس في قرار الحل فحسب، بل في قرارات أخرى تخفف من حده هيمنة رئيس الجمهورية على القرار السياسي.
- تقليص المدة التي تجري فيها الانتخابات المسبقة في الجزائر التي تلي الحل، ولتكن من شهر إلى أربعين يوما، حتى لا يظل البرلمان معطلا لمدة طويلة بسبب الحل.
- في حالة حدوث الحل نقترح تشكيل هيئة من الأعضاء في المؤسسات الدستورية والبرلمانيين السابقين الذين يشهد لهم بالكفاءة والحياد لممارسة الرقابة على الحكومة أثناء فترة الحل.
- مهما حاول المؤسس الدستوري إضفاء الصبغة القانونية على الحل، وبالتالي إمكانية توقع نتائجه وآثاره، بما فيها نتائج الانتخابات التشريعية المسبقة، فإن طبيعته السياسية تفرض نفسها، لأنه يمارس في إطار سياسي ووفق معطيات سياسية واجتماعية لا يتحكم فيها الدستور.

التهميش:

- (1) محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، مصر، 1944، ص375.
- (2) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2002، ص314.
- (3) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص293.
- (4) أنطوان نعمة وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دار المشرق، بيروت 2000، ص318.
- (5) راجع محسن خليل، القانون الدستوري و الدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة 1996، ص433.
- عبد لبحميد متولي، د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القانون الدستوري و النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، د.س.ن، ص152.
- (6) «La Dissolution: ordre donné à une assemblée élue de se séparer avant l'expiration de son mandat»
:Asser Eddine, Ghozali, cours de systèmes politiques compares' les systèmes libéraux, opu, Alger
1983,p95.
- (7) Pierre Albertini , le droit de dissolution et les systèmes politique français, Presse universitaire de France,
Publication de l 'université de Rouen, 1978, p14,15.
- (8) تبنى الفقه التقليدي معيار التعاون بين السلطتين لتميز النظام البرلماني والذي يقوم على عنصري التوازن والتعاون ولتحقيق التوازن تؤثر كل سلطة على الأخرى، حيث تملك الحكومة حل البرلمان في حين يملك البرلمان سحب الثقة من الحكومة، وقد انهار مبدأ التعاون بتطور النظام البرلماني ولم يعد كافيا. لتفصيل أكثر راجع:
-د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء(2):النظم السياسية، د.م.ج، ط(2) 1994، ص182،183.
- ,Op cit.p89 et 90. Nasser Eddine Ghozal
- (9) Pierre Albretini, Op cit, p17.
- (10) Pierre lalumière et André Demichelle , Les régimes parlementaire européens, P U de France Paris,
1966, p22.
- (11) Nasser Eddine, Ghozali, Op cit, p.89.
- (12) حول تطور النظام البرلماني في بريطانيا راجع: سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، ص176 وما يليها.
عبد الحميد متولي، د. سعد عصفور، د محسن خليل، المرجع السابق، ص156 و ما يليها .

(13) Pierre Albertini, op cit,p223-224.

(14) يسمى البعض هذا النوع من الحل ب "الحل الطعن" « La dissolution Recours »

Nasser Eddine, Ghozali . Op Cit, p 147.

(15) مثل الأزمة السياسية والاجتماعية التي أغرقت فرنسا عام 1968، و تم على خلفيتها حل الجمعية الوطنية.

(16) يطلق على هذا النوع بالحل التكتيكي " La Dissolution Tactique" Nasser Eddine Ghozali;Op cit.P 147،

(17) Pierre la lumière et André de michelle, op cit, p 22.

(18) أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثاني، النظرية العامة للدساتير.م.ج.الجزائر،1994، ص178.

(19) السيد صبري، المرجع السابق، ص616.

(20) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999، ص382.

(21) راجع الفصل 57 من الدستور التونسي في فقرته الأخيرة.

(22) راجع المادة 129 من الدستور الجزائري 96، والمادة 12 من الدستور الفرنسي 58.

(23) ومن أمثلة مثل هذا الحل الذي أجراه الرئيس الفرنسي ماك ماهون في 1830/07/25 للتخلص من الأغلبية الجمهورية التي انتخبت قبله بأربع سنوات والحلان

اللدان أجراهما الرئيس الفرنسي ميران حل 1981/05/22 بعد انتخابه لأول مرة وحل 1988/05/14 بعد إعادة انتخابه لعهدا ثانية،الحل الأول أفرز أغلبية

مريحة، أما الحل الثاني فأفرز أغلبية نسبية.

Hugues portelli, Cours de Droit Constitutionnels, Manuel Dalloz.3eme édition, Edition Dalloz. Paris, 1999. p191-192.

(24) في هذه الحالة يرى البعض أن الرئيس ملتزم معنويا بالاستقالة . د.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 279.

(25) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1990، ص388.

(26) جاء في تصريح للرئيس السابق الشاذلي بن جديد لإحدى الصحف العربية: "...لكن يبقأ قرار التعايش-كما حدث في فرنسا-ملك لرئيس الجمهورية و الذي

ينتمي لحزب، فإذا وجد أن سياسة التعايش مناسبة له، يقبلها، أي أن يكون رئيس الجمهورية من حزب و رئيس الحكومة من حزب آخر...وفي هذه الحالة لا بد أن

يترك رئيس الحكومة ينفذ سياسته، لأنه جاء بإرادة الأغلبية.. " أشار لها د.بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع نفسه، ص 387 .

(27) السيد صبري، المرجع السابق، ص616.

(28) صليحة مراح، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر،2003/2002، ص113 .

(29) الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991، ص522.

(30) Pierre Albertini, op cit, p249.

(31) IBID , p252 et suite.

(32) أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 178 .

(33) ويرى الأستاذ بو الشعير أن ذلك يعد من قبيل الاتجاه بالأخذ بأحد عناصر النظام البرلماني في جانبه العضوي د. سعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم

السياسية، المرجع السابق، ص286.

(34) سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع نفسه، ص387.

(35) Pierre Albertini, op cit, p133.

(36) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية،المرجع السابق، ص307.

(37) جيرار كورنو: المرجع سابق، ص300.

(38) الأمين شريط، رسالة دكتوراه ، المرجع السابق، ص 727.

(39) الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظم السياسي التونسي، مركز النشر الجامعي، تونس 2002، ص 345.

(40) كان ذلك في إطار التعديل الدستوري عدد47 لسنة 1976 المؤرخ في 1976/04/08،محمد الحبيب الشريف، دستور الجمهورية التونسية، دار الميزان للنشر،

سوسة، 2002، ص 31 .

(41) Pierre Albertini, Op, Cit, P145 et suite. " - En politique, il ne doit rien y avoir d'automatique

- (42) المادة 56 من دستور 63.
- (43) أبقى المؤسس الدستوري سنة 76 على صورة واحدة للحل و هي الحل الرئاسي في المادة 76.
- (44) أما مجلس الأمة فلا ينجر عن تقديم عرض عن البرنامج أمامه إلا إمكانية إصداره لائحة، وعمليا لا يصدر أية لائحة بهذا الخصوص، عبد القادر بن صالح "تقديم برنامج الحكومة للبرلمان، طبيعته، دلالاته، وأساسه القانوني"، بحث بمجلة الفكر البرلماني، العدد 2003/03، ص 19.
- (45) مجلس الأمة الغرفة الثانية للبرلمان، بإمكانه أن يصدر لائحة بخصوص برنامج الحكومة، لكنها لا تؤثر على مصير الحكومة أو البرنامج، بن مالك بشير "علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، الجزائر، 2000.
- (46) Abderrahim Fatahine, L Apport de la Constitution Algerienne 1989.L instauration de l'Etat de Droit ,Mémoire de Magistère, Université d' Alger,2001/2002 p 15.
- (47) " إن تقدير الأحداث بشكل يبرر الحل متروك كله للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، إذا كان متأكدا من نجاحه عقب عقب خلاف مع البرلمان فإنه لن يتردد أبدا في استعمال حق الحل، أو ببساطة يلوح به". Abdelkrim Hartani, Op Cit, P323.
- (48) محمد إبراهيمي، المرجع السابق، ص 672.
- (49) Pierre Albertini, Op Cit, P 116.
- (50) جاء في تصريح لديغول: "الرئيس وأنا أكد لكم مهمته ضمان سيرالسلطات مهما حدث " Albertini, Op Cit, P 116
- (51) شربي مراد، مفهوم السيادة في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2004، ص 208.
- (52) علي صغير جمال، المرجع السابق، ص 40.
- (53) الأمين شريط، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 526.
- (54) الفصل 97 من الدستور المغربي.
- (55) محمد العايدي، المرجع السابق، ص 49.
- (56) C. Kalfat الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق.
- (57) عبد الله بوقفة، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 216.
- (58) محمد إبراهيمي، المرجع السابق، ص 648.
- (59) راجع نص المادتين 96 و 2/147 من الدستور.
- (60) أشار الأستاذ بو الشعير إلى هذا الحكم في مقالته التي اعتمدنا عليها وذلك في الصفحة 13، وحاولنا استخراج هذا الحكم من موقع مجلس الدولة الفرنسي www.conseil-état.fr، إلا أننا لم نجد له أية إشارة .
- (61) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، مصر، 1974، ص 49.
- (62) إن انعدام المسؤولية السياسية بالنسبة لرئيس الجمهورية معروف في النظام البرلماني أين يمارس رئيس الدولة دورا شرفيا. د. محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص 380.
- (63) "Mouna Kraiem, Op Cit ,P29 - L' irresponsabilité Contradictoire - إنها المسؤولية المتناقضة"
- (64) Nasser Eddine Ghozali, Op Cit, P226.
- (65) مزود أحسن، المقال السابق، المرجع السابق(الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان).
- (66) -عبر الرئيس البفرنسي السابق ميران أنه لن يستقبل بعد إجراءاته لحل الجمعية الوطنية مهما كانت انتصارات المعارضة و اضطر فعلا إلى التعايش مع حكومتين Mouna Kraiem, Op Cit ,p104.
- (67) Pierre Albertini, op cit, p 131
- (68) « Il faut se soumettre ou se démettre», Annales du droit Dalloz, Op Cit, P 160.
- (69) وردة بلجاني، المرجع السابق، ص 141.
- (70) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، ص 269.
- (71) ناجي البكوش، محاضرات في القانون الدستوري للسنة الأولى من الأستاذية في الحقوق، الجزء الثاني، كلية الحقوق، صفاقص، 1991-1992، ص 250.

(72) محمد العايدي، المرجع السابق، ص 69.

(73) عبد الله بوقفة، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 189.

(74) Pierre La Lumière et André De Michelle, Op Cit, P21 et suite.

(75) راجع : . Nasser eddine Ghozali, Op Cit, P 182

سعيد بوالشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، ص 287.

هذا في الوقت الذي رأى فيه بعض الدارسين أن المجتمع الجزائري غير مؤهل بعد للنظام البرلماني المعتدل لعدم ترسخ التقاليد والقيم الديمقراطية. Abderrahim

Fatahine, Op Cit, P76.

(76) “ Le presidencialiste est une contre facon du régime présidentiel consistant dans l’hégémonie du president (proche de la dictature) et l’abaissement du parlement, ce qui a pour effet de rompre l’équilibre des pouvoirs. régime de nombreux Etats sud américains et Africains”, Guilliens Raymond et Jean Vincent ,Lexique des termes juridiques ,5ème édition Dalloz, Paris 1981, p 331.

(77) حيث يعتبره نظاما لا هو بالبرلماني ولا هو بالرئاسي، بل يبقى رئاسيا مشددا مثل العديد من أنظمة البلدان النامية وخاصة الإفريقية المتأثرة بالنظام الفرنسي لدستور 58". د الأمين شريط، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 525 .

(78) KhaLfa Mameri, Réflexion sur la constitution Algérienne, ENAL. Opu, 2eme édition, 1982. P140.

(79) " La Force ne peut être qu au service de la justice et non point au service de l' arbitraire, Ibid. P141.

(80) الأمين شريط، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 525.

الرقابة على دستورية القوانين في ظل الدساتير المغربية



الدكتور/ بشير محمودي

أستاذ بجامعة الشهيد حمّـه لخضر بالوادي الجزائري

الأستاذة/ ريم سكفالي

أستاذة بجامعة الشهيد حمّـه لخضر بالوادي الجزائري



مقدمة:

يعد مبدأ سمو الدستور من أهم ركائز دولة القانون، وذلك باحترام كلا من السلطين التشريعية والتنفيذية للقواعد الدستورية، حفاظا على مبدأ الشرعية الدستورية⁽¹⁾، لكن هذا لا يتحقق إلا بوجود رقابة على دستورية القوانين، والتي تعتبر أهم الوسائل التي تكفل ضمان احترام الدستور والقوانين من قبل السلطات العمومية⁽²⁾. وقد أتت في هذا الشأن طرقا مختلفة لتكوين وتشكيل الهيئات، والتي أسندت لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين، فهناك من أسندها إلى هيئة سياسية⁽³⁾، تمارس رقابة سابقة ويتجلى طابعها السياسي من حيث تشكيلتها وكذا من حيث ارتباط أعضائها بالسلطة السياسية، وهناك من أسندها إلى هيئة قضائية⁽⁴⁾. تمارس رقابة بعدية، تهدف من خلالها إلى إلغاء القوانين التي تتعارض مع القواعد الدستورية أو استبعادها.

وقد اشتركت الدول المغربية (الجزائر، تونس، المغرب) في إقرار رقابة سياسية عن طريق المجلس الدستوري. وكان المشرع الدستوري الوطني سابقا⁽⁵⁾ في إحداث هذا المجلس بموجب دستور 1963. واختفى هذا الجهاز في ظل دستور 1976⁽⁶⁾، إلى غاية دستور 1989⁽⁷⁾ الذي نص على وجود مجلس دستوري ضمن الباب الثالث منه المتعلق: بـ "الرقابة والمؤسسات الاستشارية"، وقد كرس دستور 1996⁽⁸⁾ ما جاء به دستور 1989 نفسه.

أما عن التجربة المغربية، فإنه تم إقرار مجلس دستوري بموجب دستور 1992، لأن الدساتير التي سبقته (دستور 1962، 1970 و 1992) لم تنص على مجلس دستوري، وإنما نصّت على إقرار غرفة دستورية بالمجلس الأعلى، وقد تم تعزيز المجلس الدستوري بالمغرب في ظل دستور 1996 بموجب الباب السادس منه.

أما في تونس فقد أسندت مهمة الرقابة الدستورية على القوانين لرئيس الجمهورية⁽⁹⁾، كون دستور 1959 لم ينص على إسناد هذه المهمة للمجلس الدستوري، لكن هذا لم يمنع من إثارة مسألة دستورية القوانين أمام القضاء في إطار الدفع بعدم الدستورية سواء أمام القضاء الاستثنائي (محكمة أمن الدولة سابقا) أو القضاء العادي⁽¹⁰⁾، وبموجب الأمر رقم 1444 لسنة 1987⁽¹¹⁾ تم إنشاء مجلس دستوري للجمهورية، الذي يعتبر مجرد هيئة استشارية في خدمة الرئيس مع أن تعديل 1995 خصص بابا للمجلس الدستوري، وبالرغم من محاولة توسيع نطاق تدخله، إلا أنه لم يصبغ عليه طابع الاستقلالية.

وعليه، ونظرا للانتقادات الموجهة للهيئة المكلفة بمراقبة دستورية القوانين ومحدوديتها في ظل الدساتير المغربية، دفع بالمشروع الدستوري لهذه الدول (الجزائر، تونس، المغرب) إلى إعادة النظر في هذه الهيئة ضمن التعديلات الدستورية الأخيرة، وحاول تعزيزها إلى حد إقرار رقابة عن طريق محكمة دستورية في كل من تونس والمغرب.

وعليه نطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى وفقت الدساتير المغربية في تعزيز الرقابة على دستورية القوانين؟.

وهو ما سوف نجيب عليه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

محاولات تعزيز الرقابة على دستورية القوانين في الدساتير المغربية

تظهر محاولات تعزيز الرقابة من حيث الشكل ومن حيث الموضوع .

أولا- من حيث الشكل:

1- اختلاف في التسمية وتشابه في التشكيلة:

احتفظ المؤسس الدستوري الوطني على تسمية الهيئة المكلفة بمراقبة دستورية القوانين بـ "المجلس الدستوري"⁽¹²⁾ وغيّر كل من المؤسس الدستوري التونسي⁽¹³⁾ وكذا المؤسس الدستوري المغربي⁽¹⁴⁾ تسمية الهيئة من مجلس دستوري إلى محكمة دستورية.

مع الإشارة إلى أنّ المشروع الدستوري الوطني أدرج المجلس الدستوري ضمن الباب الثالث المتعلق بالرقابة ومراقبة الانتخابات المؤسسات الاستشارية في الفصل الأول منه، على غرار المشروع الدستوري المغربي الذي أخرج المحكمة الدستورية في الباب الثامن بصفة منفصلة، في حين دمج المشروع الدستوري التونسي المحكمة الدستورية في القسم الثاني من الباب الخامس المتعلق بالسلطة القضائية.

وتشابهت تشكيلة كل هيئة، من حيث عددها حيث تتألف من اثني عشر (12) عضوا، فبالنسبة للمجلس الدستوري الوطني، فإن كل سلطة (تنفيذية، تشريعية، قضائية) لها نصيب في أربع (4) أعضاء.

أما المحكمة الدستورية المغربية، فإن ستة أعضاء من تشكيلتها يتم تعيينهم من الملكيين بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى⁽¹⁵⁾، والأعضاء الستة (6) المتبقون يعينون من طرف مجلس البرلمان، ثلاثة (3) أعضاء لكل مجلس، لكن الملفت للانتباه وفق الفصل 2/130 من الدستور المغربي، فإنه وفي حالة تعذر على المجلسين أو على أحدهما انتخاب هؤلاء الأعضاء داخل الأجل القانوني للتجديد، تمارس المحكمة اختصاصاتها وتصدر قراراتها وفق نصاب لا يحتسب فيه الأعضاء الذين لم يقع بعد انتخابهم.

أما بالنسبة للمحكمة الدستورية التونسية⁽¹⁶⁾ فإنها تتكون من اثني عشر (12) عضوا كما سبق ذكره، وتشارك كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب والمجلس الأعلى للقضاء في تعيين أربعة (4) أعضاء، لتكون تشكيلتها متشابهة إلى حد بعيد، والمجلس الدستوري الوطني وإن كان "هيئة مستقلة" وفق المادة 182 من الدستور فإن المحكمة الدستورية التونسية عبارة عن "هيئة قضائية مستقلة".

2- تحديد شروط الترشح:

بعدها افتقر نص الدستور الجزائري لسنة 1996 لشروط الترشح لعضوية المجلس الدستوري، جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بمجموعة من الشروط وهي:

- بلوغ سن الأربعين (40) يوم تعيينهم أو انتخابهم.
- التمتع بخبرة مهنية مدتها خمسة عشر (15) عاما على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية أو في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا، أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة⁽¹⁷⁾، وهذا يدخل في إطار تعزيز رقابة فعالة دستورية القوانين، أما الدستور التونسي فقد اشترط في الأعضاء أن يكونوا من ذوي الكفاءة على أن يكون ثلاثة أرباع منهم من المختصين في القانون، والذين لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة⁽¹⁸⁾، في حين يُختار أعضاء المحكمة الدستورية المغربية، من بين الشخصيات المتوفرة على تكوين عال في مجال القانون وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفوق خمسة عشر سنة، والمشهود لهم بالتجرد والنزاهة⁽¹⁹⁾.

ثانيا- من حيث الموضوع:

1-1- توسيع الصلاحيات:

1-1-1- في الدستور الجزائري:

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين المهمة الأساسية للمجلس الدستوري، وعليه أن يفصل برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات بعدما كان يبدي رأيه قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية، وقد تم إضافة صنف جديد من القوانين في ظل دستور 1996 وهي القوانين العضوية، وأصبح المجلس يبدي رأيه وجوبا في دستورتها بعد أن يصادق عليها البرلمان⁽²⁰⁾.

بالإضافة إلى أن المجلس الدستوري وحتى بحسب دستور 1996 عليه أن ينظر في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان.

الأمر نفسه بالنسبة لنظره في عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية⁽²¹⁾.

وإضافة لكونه يسهر على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية.

والانتخابات التشريعية وإعلان نتائج هذه العمليات، فله حسب التعديل الأخير، أن ينظر في جوهر الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية ويعلن النتائج النهائية⁽²²⁾.

وتعتبر آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية⁽²³⁾.

والإضافة المثيرة في هذا التعديل هو نظر المجلس بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عند إدعاء أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وهذا بحسب على مشرعا الدستور، كونه أحاز ولأول مرة للأطراف الطعن في دستورية القوانين.

1-2- في الدستور المغربي:

أبقى الدستور الجديد على صلاحيات المجلس الدستوري وذلك ببثه في دستورية النظام الداخلي للمجلسين⁽²⁴⁾، والقوانين التنظيمية والقوانين العادية وإعلانه بنتائج الاستفتاء.

ويعتبر اختصاص المحكمة الدستورية في النظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. وهذا يعتبر كذلك تطوراً في مجال الرقابة على دستورية القوانين، لأنه بإمكان الأفراد الطعن في دستورية قانون ما.

1-3- في الدستور التونسي:

حسب الدستور التونسي الجديد فإن المحكمة الدستورية تختص دون سواها بمراقبة دستورية:

- مشاريع القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضواً من أعضاء مجلس نواب الشعب.
- مشاريع القوانين الدستورية التي يعرضها عليها رئيس مجلس نواب الشعب حسبما هو مقرر بالفصل 144 أو لمراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور.
- المعاهدات التي يعرضها عليها رئيس الجمهورية قبل ختم قانون الموافقة عليها.
- القوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعاً للدفع بعدم الدستورية بطلب من أحد الخصوم.
- النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، والذي يعرضه عليها رئيس المجلس⁽²⁵⁾.
- وبالرغم من عدم الإشارة إلى إمكانية أن تنظر المحكمة تلقائياً في مدى دستورية النصوص القانونية، إلا أنه يمنع عنها ذلك بحكم ما أقره الفصل 120 من الدستور "تختص المحكمة دون سواها بمراقبة دستورية ...".

2- توسيع نطاق الإخطار:

2-1- في الدستور الجزائري:

بعدما كان يخظر من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة، أضيف إلى دائرة الإخطار كل من الوزير الأول وخمسين (50) نائبا، وكذا ثلاثين (30) عضواً، مع الإشارة بأن ممارسة هذا الإخطار لا تمتد إلى الإخطار عن طريق الدفع بعدم دستورية القوانين⁽²⁶⁾.

2-2- في الدستور المغربي:

فبعدما كان الإخطار ينحصر في ظل دستور 1992 في الملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو أربعة أعضاء منه⁽²⁷⁾.

أضيف كل من رئيس مجلس المستشارين أو 4 أعضاء عن هذا المجلس في ظل دستور 1996 بتوسيع نطاق الإخطار (5) أعضاء مجلس النواب أو أربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين، ناهيك عن الجهات التي سبق النص عليها سابقاً⁽²⁸⁾.

2-3- في الدستور التونسي:

بعدها كان الإخطار ينحصر في رئيس الجمهورية مع إمكانية رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين إخطار المجلس الدستوري سابقا إذا ما تعلق الأمر بعرض النظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان⁽²⁹⁾. فإنه قد توسع ليشمل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين (30) عضوا من أعضاء مجلس نواب الشعب أو رئيس مجلس نواب الشعب كما بإمكان أطراف الخصومة الدفع بعدم دستورية القوانين.

الفرع الثاني

محدودية الرقابة على دستورية القوانين في الدساتير المغاربية

تشارك الدساتير المغاربية في جانب معين من الرقابة، وتختلف عن بعضها في جوانب أخرى .

أولا- المحدودية المشتركة بين الدساتير المغاربية:

1- المزج بين التعيين والانتخاب في العضوية:

اشتركت الدساتير المغاربية (الجزائر ، تونس ، المغرب) في مزجها لعضوية هيئة المراقبة بين التعيين والانتخاب. فبالنسبة للدستور الجزائري فإن التعيين يخص الأعضاء الأربعة (4)الذين يعينهم رئيس الجمهورية، أما الأعضاء الثمانية (8) المتبقون فهم منتخبون.

أما الدستور التونسي فقد أخذ بتعيين كل أعضاء المحكمة الدستورية على أن ينتخب أعضاء المحكمة من بينهم رئيسا ونائبا له⁽³⁰⁾.

في حين رئيس المجلس الدستوري الوطني ونائبه يكونان من بين الأعضاء الذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية⁽³¹⁾.

والحال نفسه بالنسبة للدستور المغربي الذي يكون بموجبه رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء المعينين من طرف الملك⁽³²⁾.

ويكون بذلك احتكار التعيين بدل الانتخاب خاصة في كيفية اختيار رئيس الهيئة المكلفة بالمراقبة.

2- إمكانية سيطرة الطبقة السياسية على التشكيلة:

اتفقت الدساتير المغاربية على إشراك أعضاء معينين من طرف رئيس السلطة التنفيذية في تشكيلة الهيئة المكلفة بمراقبة دستورية القوانين، وهو ما قد يحولها إلى أداة للضغط والتوجيه على حد تعبير الأستاذ سعيد بو الشعير فيما يخص دور المجلس الدستوري في مرحلة تعديل الدستور الوطني سنة 2008 حين تكلم الأستاذ نفسه عن تحول المجلس الدستوري إلى أداة لتوجيه موقف النواب⁽³³⁾.

ثانيا- المحدودية الخاصة لكل هيئة في الدساتير المغاربية:

1- الدستور الجزائري:

بالرغم من الثناء الذي مكنه للمشرع الدستوري الوطني بخصوص التعديلات المتضمنة في دستور 2016 في مادة الرقابة على دستورية القوانين إلا أن المشرع الدستوري اعتمد على أسلوب تعيين رئيس المجلس الدستوري بدلا من انتخابه

مثلا نجد في بعض التجارب الفرنسية، بالإضافة إلى عدم الإشارة إلى إمكانية إخطار المجلس تلقائيا بالرغم من توسيع نطاق الإخطار.

2- الدستور المغربي:

بالرغم كذلك من الإيجابيات التي أضافها تعديل الدستور المغربي إلا أنه لا يأخذ بأسلوب انتخاب رئيس المحكمة الدستورية من طرف أعضاءها.

إضافة إلى إمكانية المحكمة الدستورية أن تمارس اختصاصها حتى وإن تعذر على المجلسين أو على أحدهما انتخاب الأعضاء الست (6)، وتصدر بذلك المحكمة قراراتها وفق نصاب لا يحتسب فيه الأعضاء الذين لم يقع بعد انتخابهم⁽³⁴⁾.

3- الدستور التونسي:

يلاحظ بأن التعديل الدستوري في تونس قد سار في طريق إيجابي عما كان عليه في السابق، في إطار الرقابة على دستورية القوانين، سواء كان من حيث تشكيلة المحكمة، أو من حيث صلاحياتها وكذا من حيث توسيع نطاق الإخطار، لكن ما يلاحظ هو إحاطة الدفع بعدم الدستورية بمجموعة من الشروط، فالمحاكم العادية تكتفي بإحالة المطالب المتعلقة بالدفع بعدم الدستورية والتي يقدمها أحد الخصوم، وبذلك لا يمكن للمحاكم العادية أن تطلب من تلقاء نفسها الدفع بعدم الدستورية⁽³⁵⁾.

خاتمة:

لقد حاولت الدساتير المغاربية تجاوز التغيرات التي كانت في الدساتير السابقة، وذلك لتدعيم دولة القانون من خلال فرض رقابة فعالة على دستورية القوانين، وقد سعت جاهدة لتطوير آليات المراقبة وأسندتها لهيئة، بالإضافة إلى الاختصاصات المعهودة إليها، عرفت اختصاصا غير مألوف في الدساتير السابقة ويتعلق الأمر بإمكانية النظر في مدى دستورية القوانين عن طريق رقابة الدفع التي يمكن من خلالها أطراف الخصومة من الدفع بعدم دستورية قانون معين، وهذا يعتبر تطورا دستوريا وديمقراطيا مهما في مضمون الدساتير المغاربية، لكن حبذا لو سمح للمحاكم التي يحال إليها طلب الدفع أن تتمكن من إخطار الهيئة من تلقاء نفسها دون انتظار طلب الخصوم، حتى نرقى برقابة دستورية أكثر فعالية.

وعليه تكون إجابتنا عن الإشكالية المطروحة من قبل بالإيجاب، ونستطيع القول بأن الدساتير المغاربية وفقت إلى حد ما في تعزيز الرقابة على دستورية القوانين بالرغم من النقائص التي سبق الإشارة إليها.

التهميش:

(1) إبراهيم بلمهدي، المجالس الدستورية في دول المغرب العربي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2009-2010، ص 1.
(2) سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، جزء 1، النظرية العامة للدولة والدستورية، الطبعة الحادية عشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 195.
(3) ظهرت البادرة الأولى للرقابة السياسية على دستورية القوانين في فرنسا.
(4) ظهرت البادرة الأولى للرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية.
(5) وإن كانت تونس قد عرفت قبل استقلالها وجود هيئة مراقبة دستورية القوانين بموجب دستورها لسنة 1861 في الفصل 60 منه.

- (6) الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 22-11-1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94، الصادرة بتاريخ 24-11-1996.
- (7) المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28-02-1989 المتضمن نشر تعديل الدستور الموافق عليه في استثناء 23-02-1989، ج ر عدد 9 الصادرة بتاريخ 01-03-1989.
- (8) المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07-12-1996 المعدل بالقانون رقم 02-03، ج ر عدد 25 لسنة 2002، والقانون 08-19 المؤرخ في 15-11-2008، المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 07-03-2016.
- (9) الفصل 41 من دستور تونس الأول من جوان 1959.
- (10) ماهر عبد مولا، حقوق الإنسان والحريات العامة في تونس -جدلية التأصيل والتحديث - منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2014، ص 209.
- (11) أمر رقم 1414، المؤرخ في 16-12-1982، المتعلق بإحداث المجلس الدستوري للجمهورية، الرائد الرسمي عدد 88 الصادر بتاريخ 18-12-1987، ص 1546.
- (12) المادة 182 من دستور 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر عدد 14، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.
- (13) الفصل 118 من الدستور التونسي لسنة 2014.
- (14) الفصل 129 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- (15) الفصل 130 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- (16) نص الفصل 148 من الدستور التونسي من الباب العاشر المتعلق بالأحكام الانتقالية على إحداث هيئة وقتية مختصة بمراقبة دستورية مشاريع القوانين تتكون من ستة (6) أعضاء، ثلاثة منهم رئيس محكمة التعقيب، رئيس المحكمة الإدارية ورئيس دائرة المحاسبات، وثلاثة منهم يتم تعيينهم من طرف كل من رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة ورئيس المجلس الوطني التأسيسي.
- (17) المادة 184 من الدستور الوطني 2016.
- (18) الفصل 118 من الدستور التونسي لسنة 2014.
- (19) الفصل 130 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- (20) المادة 2/165 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 2/186.
- (21) المادة 168 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 190 من دستور 2016.
- (22) المادة 2/182 من دستور 2016.
- (23) المادة 191 من دستور 2016.
- (24) مجلس النواب ومجلس المستشارين المستحدثين بموجب دستور 1996.
- (25) الفصل 120 من الدستور التونسي لسنة 2014.
- (26) المادة 187 من الدستور الجزائري.
- (27) الفصل 79 من الدستور المغربي لسنة 1992.
- (28) الفصل 132 من الدستور المغربي لسنة 2016.
- (29) الفصل 74 من الدستور التونسي لسنة 2002.
- (30) الفصل 118 من الدستور التونسي لسنة 2014.
- (31) المادة 183 من دستور 2016.
- (32) الفصل 4/130 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- (33) سعيد بو الشعير، تعديل الدستور بواسطة البرلمان، قراءة في إجراءات وتأسيس ومبررات تعديل 2008، الخلية الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 1 لسنة 2012، ص 26.
- (34) الفصل 2/134 من الدستور المغربي لسنة 2011.
- (35) الفصل 120 من الدستور التونسي لسنة 2014.

توسيع إخطار المجلس الدستوري ودوره في تطوير نظام الرقابة الدستورية - مقارنة تحليلية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 -



الدكتور/ يعيش تمام شوقي

أستاذ بجامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر

الدكتور/ دنش رياض

أستاذ بجامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر



مقدمة:

شكل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 حدثا هاما على صعيد الإصلاح المؤسساتي سواء في جانبه الهيكلي أو الوظيفي، وذلك بهدف تطوير ومواكبة هاته المؤسسات للمستجدات والتغيرات التي دفعت المؤسس الدستوري الجزائري نحو إجراء مراجعة معمقة لأبواب وفصول مختلفة الدستور، ولعل من أبرز الإصلاحات الدستورية التي حملها التعديل الدستوري الأخير، تلك التي تخص جهاز المجلس الدستوري.

وبقدر ما ارتكزت تلك الإصلاحات على تحديث تشكيلة المجلس وشروط العضوية فيه، بقدر ما ارتكزت كذلك حول مراجعة كفاءات تدخل المجلس الدستوري وهو يقوم بدوره الأصيل في مراقبة مدى دستورية القوانين والتنظيمات والمعاهدات، وهو الأمر الذي يتجلى بوضوح من خلال تعديل آلية إخطار المجلس الدستوري، بهدف توسيع مجالات وفرص تدخله. خاصة بعدما كشف الواقع الدستوري المعين لحصيلة نشاط المجلس الدستوري ولفترة معتبرة على فتور في عمله، وعلى هذا الأساس نتساءل في هذا المقام عن مدى إسهام التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في إخراج المجلس الدستوري من حالة الجمود التي كان عليها نحو الحركية والفعالية المطلوبة لتطوير نظام الرقابة الدستورية مثلما عليه الحال في الأنظمة الدستورية المقارنة؟.

حتى نتوصل تدريجيا إلى الإجابة على هاته الإشكالية ارتأينا تناول الموضوع من خلال محورين على النحو التالي:

المحور الأول

توسيع جهات إخطار المجلس الدستوري داخل الجهازين التشريعي والتنفيذي

(التوسع المحمود)

إن اختصاص المجلس الدستوري برقابة دستورية القوانين لا ينعقد تلقائيا، وإنما يتعين إخطاره بموجب رسالة توجه إلى رئيسه من قبل الجهات المخولة دستوريا ممارسة هذا الحق⁽¹⁾، وقد كانت محصورة في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة

1996 في رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني، وهنا يتبين أن المؤسس الدستوري حصر جهات الإخطار في ثلاث جهات فقط، الأمر الذي يؤدي إلى إفلات الكثير من النصوص القانونية والتنظيمية من مجال الرقابة الدستورية السابقة في حالة ما إذا لم تحرك جهات الإخطار المجلس الدستوري، غير أنه بتفحص أحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 يبدو أن المؤسس الدستوري قد تدارك تلك النقائص من خلال توسيع جهات الإخطار، وهذا ما يتجلى من نص المادة 187 منه، حيث جاء فيها ما يلي:

"يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول. كما يمكن إخطاره من خمسين نائبا (50) أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة".

يفهم من نصي المادتين المذكورتين أعلاه، أن جهات إخطار المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، تتوزع تلقائيا بين ممثلي السلطة التنفيذية (أولا)، وأعضاء من السلطة التشريعية (ثانيا).

أولا- إخطار المجلس الدستوري من جانب مكونات الجهاز التنفيذي

من خلال المادة 187 السابق الإشارة إليها، أن المؤسس الدستوري قد اعترف لبعض أعضاء السلطة التنفيذية بحق إخطار المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين، ويتعلق الأمر في هذا الإطار بالجهة التقليدية للإخطار وهي رئيس الجمهورية (أولا)، والوزير الأول كجهة مستحدثة (ثانيا)، سنتولى تفصيل ذلك باختصار فيما يأتي:

1- رئيس الجمهورية:

وفقا لنصي الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 187 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، يتكفل رئيس الجمهورية وحده بإخطار المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين العضوية، ومطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، لكن ذلك لا يحول دون حقه في الطعن في دستورية القوانين والمعاهدات حسب ما أقرته الفقرة الأولى من نص المادة 187 من التعديل الدستوري نفسه، ولا شك أن الهدف من وراء إقرار سلطة رئيس الجمهورية في تحريك الرقابة الدستورية الوجوبية متى تعلق الأمر بالقوانين العضوية هو ضمان عدم اعتداء البرلمان على المجال المحجوز لرئيس الجمهورية في التشريع، والمتمثل في التنظيم المستقل، الذي ينفرد رئيس الجمهورية بممارسته من خلال توقيعه على المراسيم الرئاسية. ولا شك أن إخطار المجلس الدستوري من جانب رئيس الجمهورية المؤهل دستوريا لذلك يعتبر أمر طبيعي طالما أن الإخطار هو اختصاص أصيل له بوصفه حامي الدستور، وبالنظر كذلك إلى المكانة التي يحتلها رئيس الدولة بين المؤسسات الدستورية الأخرى وتأثيره عليها لا سيما في الجانب التشريعي⁽²⁾.

غير أنه مما تجب الإشارة إليه في هذا الإطار أنه باستبعادنا لفئة القوانين التي تكون مشمولة بالرقابة الوجوبية للمجلس الدستوري في الجزائر، فإن الاعتراف لرئيس الجمهورية بسلطة الإخطار يصبح غير ذي جدوى أو فعالية في التطبيق، خصوصا إذا ما تبين لنا أن رئيس الجمهورية لا يلجأ في الغالب إلى ممارسة حقه في مراجعة المجلس الدستوري للطعن في القوانين المخالفة للدستور، نظرا لأن الدستور يضع بين يديه وسائل دستورية بديلة يستطيع أن يلجأ إليها، كطلب إعادة النظر في

القانون مرة ثانية، أو لكونه يتمتع بأكثرية برلمانية يستطيع من خلالها أن يفرض القانون الذي يتلاءم وتوجهاته السياسية⁽³⁾ وربما يكون هذا هو السبب الذي يدفع نحو توسيع آلية الإخطار ليشمل الوزير الأول.

2- الوزير الأول:

اعترف المؤسس الدستوري الجزائري حسب التعديل الأخير للوزير الأول ولأول مرة بحقه في إخطار المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات، والظاهر أن هذا التوجه الجديد يعتبر أمرا محمودا من منطلق أنه يشكل ضمانا إضافية لوضع حد لأي قانون يخالف أحكام الدستور، ولكن من ناحية أخرى يمكن ملاحظة أن استعمال الوزير الأول لحقه في الإخطار قد يكون مرهونا برئيس الجمهورية، خاصة وأن مركز الوزير الأول في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 والذي استمر حتى التعديل الدستوري لسنة 2016 تقلصت صلاحياته، فأصبح تابعا لرئيس الجمهورية، ولاسيما ما تعلق منها بالجانب التنفيذي الذي يجب أن يعود فيه لرئيس الجمهورية لتحصل موافقته على المراسيم التنفيذية، فما بالك باستعمال سلطة الإخطار المنصبة على القوانين،

وضمن هذا الإطار يتمسك البعض بأن استبعاد أو حرمان رئيس الحكومة أو الوزير الأول من سلطة إخطار المجلس الدستوري يجد أساسه وسنده في أن الصلاحيات التي يتمتع بها الوزير الأول هي صلاحيات ذات طبيعة تنفيذية بحتة، مما يؤدي إلى اختلاف مركزه عن مركز رئيس الجمهورية، وعليه فإذا كان حق الإخطار أداة للتوازن بين السلطات أكثر مما هو لحماية الدستور، فإن منح رئيس الحكومة أو الوزير الأول حق إخطار المجلس الدستوري يصبح مفتقرا إلى أساس⁽⁴⁾.

ولو أننا بخلاف هذا الرأي نتمسك بالقول أن الاعتراف للوزير الأول بمكنة الإخطار لا ينبغي تصوره بأنه سلطة أو حقا موازيا لسلطة أو حق رئيس الجمهورية في الإخطار بقدر ما نراه يهدف إلى جعله مكملا لحق رئيس الجمهورية في الإخطار متى لم تسعفه الظروف، أو كثرة مهامه لتحريك عمل المجلس، بل من الممكن تصور أن يستعمل الوزير الأول سلطته في إخطار المجلس الدستوري خارج مجال الرقابة الدستورية وذلك بمناسبة تفسير مسألة دستورية مختلف بشأنها، أو استشارة المجلس في قضية معينة.

ومهما يكن من أمر يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكتف بمنح رئيس الجمهورية حق الطعن في دستورية القوانين كما كان مكرسا في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 المذكور سابقا، وإنما وسع من جهات الإخطار إلى الوزير الأول باعتباره العضو الثاني الفعال داخل الجهاز التنفيذي، ولا مرأى في أنه أحسن صنعا في ذلك، طالما أن هذا التعديل يصب في إطار دعم فعالية الرقابة على دستورية القوانين، وتوسيع فرص اتصال المجلس الدستوري بالطعن، وهو ما يعد بحسبنا إضافة نوعية من شأنها حماية الدستور من مخالفة القوانين له في الجانبين الشكلي والموضوعي.

ثانيا- إخطار المجلس الدستوري من جانب مكونات الجهاز التشريعي:

علاوة على اعترافه بحق رئيس الجمهورية والوزير الأول في إخطار المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين، والتنظيمات اعترف المؤسس الدستوري بحق أعضاء السلطة التشريعية في ممارسة الحق ذاته، ويتعلق الأمر برئيس مجلس الأمة (أولا)، ورئيس المجلس الشعبي الوطني (ثانيا)، ونواب غرفتي البرلمان كتوجه جديد (ثالثا):

1- رئيس مجلس الأمة:

يعتبر الجهة الثانية الواردة ضمن التعداد الذي أورده المادة 187 السابق الإشارة إليها بشأن الجهات المخولة بإخطار المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين، وقد اعترف له المؤسس الدستوري بحق الإخطار منذ التعديل الدستوري لسنة 1996، لكن مجال الإخطار مقيد بالقوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات.

2- رئيس المجلس الشعبي الوطني:

علاوة عن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني إخطار المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية.

غير أنه بالتركيز على الواقع الدستوري في الجزائر، يتبين لنا أن رئيسي غرفتي البرلمان كثيرا ما يحجمان عن استعمال حقهما في إخطار المجلس الدستوري بسبب انتمائهما إلى الأغلبية البرلمانية التي تصوت على القوانين، وتسير على نفس النهج الذي يسلكه رئيس الجمهورية، وتبعا لهذا الأمر الأخير فإن كل عملية إخطار قد يقدم عليها رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة لن تفسر إلا باعتبارها تحد لرئيس الجمهورية، في الوقت الذي كان من الواجب تصنيف تلك الخطوة في خانة الحرص على حماية حقوق وحرريات الأفراد⁽⁵⁾.

وبناء عليه يظهر لنا أن استعمال رئيسي البرلمان لسلطتهما في إخطار المجلس الدستوري أمر متوقف على طبيعة العلاقة التي تربط الأغلبية البرلمانية بالسلطة التنفيذية.

3- نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة:

منح التعديل الدستوري الأخير لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حق إخطار المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات، شريطة تقديم الإخطار من قبل خمسين نائبا أو ثلاثين عضوا على التوالي، ولا شك في أن هذا التعديل قد استجاب لمطالب المعارضة في البرلمان، حيث منحها حق إخطار المجلس الدستوري إذا رأت أن قانونا ما مخالف لأحكام الدستور، وهذا ما أشار إليه المؤسس الدستوري صراحة في المادة 114 منه، حيث تنص على أنه: "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لاسيما منها:..."⁶ - إخطار المجلس الدستوري، طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرة 2 و 3) من الدستور، بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان...".

إن مسلك المؤسس الدستوري الجزائري في توسيع الإخطار إلى الأقلية البرلمانية يتفق مع ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي من قبل، وتحديدًا من خلال التعديل الدستوري الذي أجري في 29/10/1974، حيث أصبح بإمكان 60 نائبا بالجمعية الوطنية، و60 شيخا بمجلس الشيوخ حق إخطار المجلس الدستوري، وهو ما يمكن اعتباره تقدما ملحوظا نحو تحقيق الجودة والفعالية في عملية الرقابة على دستورية القوانين⁽⁶⁾.

ولا تفوتنا الإشارة في هذا الصدد إلى أن اعتراف المؤسس الدستوري الجزائري بحق نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة في إخطار المجلس الدستوري يعتبر ضمانا ضرورية لاحقة لتفعيل عملية الرقابة على دستورية القوانين في

الجزائر بعد تنويع مشروع النص القانوني بالمصادقة، وبذلك يكون التعديل الدستوري لسنة 2016 قد منع احتكار سلطة الإخطار الذي قد تستأثر به الفئات الأخرى لاسيما عندما تكون في حالة وفاق سياسي⁽⁷⁾، وبالتالي إمكانية عدم طعنهم في دستورية القوانين. كما أن من شأن الاعتراف للمعارضة بهذا الحق أن يحسن مركزها، ويزودها بأداة تكون جديرة بأن تمكنها من الدفاع عن موقفها المعارض لنص تشريعي حاز على مصادقة الأغلبية البرلمانية⁽⁸⁾.

وسيكون لذلك من دون شك أثر إيجابي في إخراج المجلس الدستوري من دوامة الجمود والقيود المفروضة عليه ما يجعله يؤدي دوره بشكل فعال في تطهير وضبط المنظومة القانونية⁽⁹⁾.

مع ملاحظة أن القيد العددي الوارد في المادة 187 المذكورة آنفا لا يؤثر أو يعيق ممارسة هذا الحق لاسيما أن دساتير بعض الدول قد أقرت هذا الحق وقيدت مباشرته بعدد معين من ممثلي الشعب في غرفتي البرلمان على غرار الدستور الفرنسي، وربما كان الهدف من ذلك هو التحكم في ممارسة سلطة الإخطار من طرف نواب البرلمان بطريقة منظمة وجدية.

المحور الثاني

إقرار آلية الرقابة الدستورية عن طريق الدفع الفرعي (الطعن الدستوري غير المباشر)

ساهم التعديل الدستوري لسنة 2016 في إحداث نقلة نوعية في مجال تدعيم الرقابة على دستورية القوانين ليس لكونه منح حق الإخطار للجهات رسمية أخرى (الوزير الأول، أعضاء غرفتي البرلمان)، وإنما لأنه أسند للمجلس الدستوري اختصاصا جديدا يتمثل في الفصل في كل دفع يتعلق بعدم دستورية قانون معين تمسك به أحد الخصوم أثناء النظر في قضية مرفوعة أمام القضاء العادي أو الإداري، بحسبان أن القانون الذي سيطبق على النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، ونشير هنا إلى أن مسلك المؤسس الجزائري في تبني نظام الرقابة الدستورية عن طريق الدفع جاء متأثرا بنظيره الفرنسي أين كان للتعديل الدستوري الفرنسي المؤرخ في 23 يوليو 2008 أثر بالغ الأهمية في تطوير رقابة دستورية القوانين بفرنسا وذلك بإضافته للمادة 1/61 إلى الدستور الصادر سنة 1958، والتي منحت للمواطنين حق الطعن في دستورية الأحكام التشريعية أمام القضاء مباشرة، حيث جاء فيها:

« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article »⁽¹⁰⁾

وبناء عليه سوف نتطرق إلى شروط الدفع بعدم الدستورية (أولا)، ومن ثم تحديد الجهات المخولة بذلك في ضوء أحكام التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 (ثانيا).

أولاً- شروط قبول الطعن بعدم الدستورية عن طريق الدفع الفرعي:

تنص المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يأتي: "يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي".

ويفهم من مضمون المادة 188 أعلاه أن المؤسس الدستوري قد كرس لأول مرة طريق الدفع بعدم دستورية القوانين كما يستفاد من نص المادة 188 أن المؤسس الدستوري قد حدد ثلاثة شروط رئيسة للطعن بعدم الدستورية عن طريق الدفع، حيث يتوقف رفع الطعن بعدم الدستورية على وجود نزاع قائم أمام القضاء (1)، كما يتعين رفع الطعن من قبل أحد أطراف النزاع (2)، وأن ينتهك النص المطعون في دستوريته الحقوق والحريات المضمنة في الدستور (3).

1- وجود نزاع قائم أمام القضاء العادي أو الإداري:

يتطلب الدفع بعدم دستورية القانون وجود نزاع مطروح أمام القضاء العادي أو الإداري، وأن هناك قانون موضوعي يراد تطبيقه من طرف القاضي على ذلك النزاع القائم، فيبادر الشخص المتضرر بالطعن في دستوريته، وإذا تبين للجهة القضائية المعنية جدية الدفع فإنها تتوقف عن البت في النزاع إلى غاية الفصل في مدى دستوريته، وبالتالي لا يمكن الطعن بعدم الدستورية في حالة عدم وجود دعوى أصلية تتعلق بنزاع قائم بين الخصوم، وهذا ما يستفاد من تعبير "عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية" الوارد في صلب المادة 188 السابق الإشارة إليها، وعليه فطريق الطعن بعدم دستورية القوانين هو وسيلة دفاعية يستهدف من ورائها الشخص استبعاد تطبيق نص قانوني عليه في نزاع قائم فعلا، لاعتقاده أن ذلك النص ينتهك الحقوق والحريات المعترف بها في الدستور.

2- إثارة دفع فرعي من قبل أحد الخصوم:

منح المؤسس الدستوري حق الطعن في دستورية القوانين عن طريق الدفع لأطراف النزاع القائم أمام الجهات القضائية العادية أو الإدارية على السواء، ويستوي الأمر هنا أن يكون الطاعن مدعي أو مدعى عليه، كما يمكن أن يكون من الأشخاص الطبيعية أو الأشخاص المعنوية غاية ما في الأمر أنه يشترط في الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع انتهاكه للحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، واللافت في هذا السياق أن النص السابق لم يميز بين الوطنيين والأجانب في مباشرة حق الطعن مما يفسح المجال للتأويل، وهو الأمر الذي حصل بفرنسا، قبل أن تستقر أحكام المجلس الدستوري الفرنسي على أنه يحق للأجانب الطعن في دستورية قانون يراد تطبيقه عليهم إذا كان ينتهك الحقوق التي يتمتعون بها داخل فرنسا⁽¹¹⁾.

ثانيا: انتهاك الحكم التشريعي المراد تطبيقه للحقوق والحريات المضمنة في الدستور:

لا يتصور قبول الطعن بعدم الدستورية عن طريق الدفع سوى في حالة انتهاك حكم تشريعي للحقوق والحريات التي أقرها الدستور، وفي هذا الإطار نعتقد أن الحكم التشريعي الذي يقصده المؤسس الدستوري يشمل القوانين التي تدخل في

نطاق الرقابة الاختيارية والمتمثلة في القوانين العادية، والمعاهدات، والتنظيمات، ولا يتصور أن يشمل القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان، طالما أن نصوصها تخضع للرقابة الدستورية الوجوبية قبل دخولها حيز التنفيذ، وذلك بناء على إخطار من رئيس الجمهورية.

ولعل من المهم الإشارة في هذا الإطار أن سبب ربط قبول الطعن بعدم الدستورية على الأقل من الناحية الشكلية بضرورة مساسه وتعارضه مع أحد الحقوق والحريات التي يقرها الدستور، يجد سنده في كون أن القضاء ليس الضمان الأساسي لدولة القانون فحسب بل يمثل كذلك الضمان الأساس لحريات الأفراد وحقوقهم⁽¹²⁾، ولهذا فليس غريبا أن يتم اشتراط التحقق من مدى صحة ادعاءات الطاعن الذي يثير وجه الدفع بعدم الدستورية على هذا النحو.

ثالثا- الجهات القضائية المختصة بإحالة الدفع بعدم الدستورية إلى المجلس الدستوري:

يتفق الفقهاء على أن تكريس طريق الدفع بعدم الدستورية يؤدي إلى بروز دور جهات أخرى في إطار الرقابة على دستورية القوانين⁽¹³⁾، وهذا ما يتضح من المادة 188 من التعديل الدستوري السالف الذكر، حيث يستشف من مضمونها أن الطاعن لا يستطيع رفع الطعن بعدم دستورية القانون بصفة مباشرة أمام المجلس الدستوري، وإنما يتم ذلك بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة بحسب نوع الجهة القضائية التي تنظر في النزاع القائم.

وحسنا ما فعل المؤسس الدستوري الجزائري عندما أخذ بهذا الأسلوب دون الدعوى الأصلية التي ترفع من جانب المواطنين، وهو الأمر الذي يتفق مع ما يذهب إليه جانب من الفقه الفرنسي من اعتبار أن استبعاد الأفراد من إخطار المجلس الدستوري مرده تجنب كثرة الطعون الكيدية وتضخم عددها خاصة وأن الأفراد أصبحوا يجردون في المعارضة البرلمانية بعد التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 1994 بديلا لحماية حقوقهم وحرياتهم في مواجهة السلطة⁽¹⁴⁾. وعليه فإن هذا المنع من شأنه أن يقلص كثرة الطعون أمام المجلس، وكما هو معلوم فإن كثرة الطعون تؤدي إلى تأخر الفصل في المنازعة الدستورية وعرقلة عمل المجلس الدستوري⁽¹⁵⁾.

فضلا على ما سبق فإن التمسك بمنع الأفراد من حق تقديم الطعن يتفق وطبيعة الطعن بعدم الدستورية، حيث أن هذا الأخير يختلف عن الطعون القضائية الأخرى التي يفصل فيها القاضي حسبما تقتضيه المصالح الشخصية، بينما الطعن لانعدام الدستورية يكون موجها ضد العمل التشريعي، أو التنظيمي، وليس ضد شخص محدد بعينه⁽¹⁶⁾.

وما من شك أن الطريقة المثلى لتحريك الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين تكون من خلال السماح لأي طرف في أي نزاع سواء كان مدنيا أو إداريا بالدفع بعدم دستورية التشريع محل التطبيق على هذا النزاع، فيمتنع القاضي عن تطبيق القانون متى قدر عدم دستوريته. عندها يمكن القول أن الأفراد يكتسبون حق الطعن في دستورية القوانين بطريقة غير مباشرة، أي عن طريق الدفع الفرعي أمام الجهات القضائية التي تنظر في دعوى المعني⁽¹⁷⁾، سواء كانت من جهات القضاء الإداري أو العادي.

لكن هاتين الجهتين غير ملزمتين بإحالة الدفع بعدم الدستورية إلى المجلس الدستوري في جميع الأحوال، وإنما لهما السلطة التقديرية التي تمكنهما من قبول الطعن وإخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية، أو رفضه إذا توفرت

الأسباب الجدية التي تبرر ذلك، وهو الأمر الذي أكدته المؤسس الدستوري في الفقرة الأولى من المادة 188 من التعديل الدستوري السالف الذكر، حيث تنص على أنه "يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة".

وينبغي أن نشير في هذا الصدد إلى أنه ينبغي مراعاة أن يتولى القاضي الذي يضع يده على الدعوى التحقق من مدى جدية الطعن بعدم دستورية القانون المطالب بتطبيقه، وهذا لكونه يتمتع بالخبرة والمعرفة القانونية، فإذا وجد أن المسألة المثارة هي جدية، فيمكنه عند ذلك إحالتها إلى المجلس الدستوري، والطلب إليه النظر في دستورية القانون أو النص المثار أمامه، وبذلك يمكن أن نرتقي بالرقابة الدستورية إلى المستوى الذي يؤمن احترام الدستور من جهة، وحماية حقوق المواطن من جهة ثانية، وهي الغاية التي وجد القضاء الدستوري من أجل تحقيقها⁽¹⁸⁾.

خاتمة:

طبقا لما تقدم ذكره يمكن القول أن المجلس الدستوري الجزائري وقبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان يتحرك ويباشر عمله في ظل معادلة غير متكافئة، أحد طرفي هاته المعادلة أن المجلس يملك اختصاصات مهمة وكثيرة، وطرفها الآخر يكمن في أنه يملك فرصا قليلة لمباشرتها، لكن هذه المعادلة أصبحت متعادلة نسبيا مع صدور التعديل الدستوري لسنة 2016، خاصة بعد تمديد سلطة الإخطار لكل من الوزير الأول، والنواب، واعتماد نظام الدفع بعدم الدستورية، وبذلك نصل إلى القول أن التعديل الدستوري لسنة 2016 ويقدر ما وسع من فرص تدخل المجلس الدستوري بقدر ما سيضيق ذلك من حالات الانتهاكات الشكلية والموضوعية للدستور متى لم يكشف الواقع عن بعض المعوقات التي تحول دون تفعيل آليات الإخطار الجديدة.

التهميش:

(1) خالد دهبينة، (أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع عشر، الجزائر، نوفمبر 2006، ص 43.

(2) راجع في هذا: بختي نفيسة، عوائق الرقابة على دستورية القوانين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد الحقوق، المركز الجامعي مصطفى اسطنبولي، معسكر، 2008/2007، ص 88، 89.

(3) خالد قباني (ماذا الدستور؟)، مجلة القضاء الإداري في لبنان، مجلس شوري الدولة (لبنان)، المجلد الأول، العدد الخامس عشر، 2003، ص 52.

(4) بوسالم رابح، المجلس الدستوري الجزائري (تنظيمه، تشكيله)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة، 2005/2004، ص 29.

(5) جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل الماجستير في القانون، فرع القانون العام - تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، بدون تاريخ ص 77.

(6) Dominique Breillat, Gilles champagne,....., droit constitutionnel et institutions politiques, Gualino édition, Paris, 2003, P 243.

(7) نصر الدين بن طيفور، (مدى كفاية رقابة المجالس الدستورية المغربية لضمان سيادة القاعدة الدستورية)، مجلة العلوم القانونية والإدارية، تلمسان، الجزائر، 2010، ص 82.

(8) جمام عزيز، مرجع سابق، ص 82.

(9) المرجع نفسه، ص 83.

(10) L'article 61-1 a été inséré dans la Constitution française du 1958 par Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, J.O.R.F, 24 juillet 2008.

(11) يسري محمد العصار، " الجمع بين الرقابة السابقة واللاحقة على الدستورية في فرنسا بمقتضى التعديل الدستوري لعام 2008"، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، د.ت، متاح على الموقع: [http://: hccourt.gov.eg/](http://hccourt.gov.eg/) تاريخ الاطلاع 09 نوفمبر 2015.

(12) ميثم حسين الشافعي، (دور الرقابة القضائية على دستورية القوانين في حماية الحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة)، مجلة دراسات إسلامية معاصرة، جامعة كربلاء، العراق، العدد 7، 2012، ص 19.

(13) Dragon Guillaume, « Le nouveau visage du contentieux constitutionnel », Revue française de droit constitutionnel, 2010/4, n° 84, p.751.

(14) أنظر: مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة: الجزائر، ص 93.

(15) بختي نفيسة، مرجع سابق، ص 84.

(16) المرجع نفسه، ص 85.

(17) مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 100.

(18) خالد قباني، مرجع سابق، ص 54.

مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر



الدكتور/ أحمد سويقات

أستاذ بجامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر



مقدمة:

حظيت النفقات العمومية في الجزائر باهتمام شديد منذ الأيام الأولى للاستقلال، إذ تزامن إعلان تشكيل الأجهزة الرقابية على مختلف أوجه الإنفاق مع إنشاء وزارة المالية، وكان المشرع أبدى رغبته منذ البداية في إرساء منظومة رقابية قوية قادرة على أداء مهامها في المحافظة على المال العام.

وبإنشاء وزارة المالية في سنة 1963 بموجب المرسوم 127/63 تضمن إنشاء بعض المؤسسات الرقابية على رأسها مجلس المحاسبة إلا أنه لم يجسد على أرض الواقع، وتغاضى عنه دستور سنة 1963 و 1976 إلى غاية سنة 1980، حيث عدل دستور 1976 وتم تضمينه إنشاء مجلس المحاسبة، ومنذ ذلك الحين تناولته جميع الدساتير التي جاءت بعد ذلك، غير أن كيفية هيكلته وكيفية عمله تكفل به التشريع من القانون 05/80 إلى الأمر 02/10، حيث حددت مجال اختصاصه وكيفية عمله، غير أن السؤال الذي يطرح بشدة هو ما مدى نجاعة هذه المؤسسة في أداء المهمة التي أنشئ من أجلها؟ وهل وفرت له كل الإمكانيات من أجل أداء المهمة التي أوكلت إليه بكل نجاح؟، الإجابة على هذه التساؤلات تكون محور هذه الورقة وذلك من خلال ما يأتي:

المبحث الأول

مجلس المحاسبة كهيئة دستورية

احتلت رقابة استعمال الأموال العمومية مكانة هامة في الجزائر منذ السنوات الأولى للاستقلال من أجل ترشيد طرق استعمال الأموال العمومية، وتضمنت النصوص القانونية الأولى مختلف الأجهزة الرقابية التي تباشر عملها تحت السلطة المباشرة لوزير المالية خارج التسلسل الرئاسي لوزارة المالية، حتى يضمن استقلاليتها والسرعة في تدخلاتها والحرية في ممارسة نشاطها الرقابي.

وكانت الأجهزة الأولى التي تضمنتها النصوص القانونية تمثلت في مجلس المحاسبة، لجنة مراقبة المؤسسات العمومية، المفتشية العامة المالية، الوكالة القضائية للخزينة.

غير أن مجلس المحاسبة لم ير النور إلا في سنة 1980 بتعديل دستور 1976 واعتبر من بين أهم المؤسسات التي نص عليها الدستور.

المطلب الأول: تكريس دستوري لمجلس المحاسبة

نظرا للدور الهام الذي تحتله رقابة استعمال الأموال العمومية فإن المؤسس الدستوري كرس تلك الرقابة بموجب إنشاء هيئة دستورية مكلفة برقابة استعمال الأموال العمومية، وكان ذلك منذ سنة 1980 حيث عدل دستور 1976، واعتبر مجلس المحاسبة كهيئة دستورية هامة في رقابة استعمال الأموال العمومية بهدف ترشيدها، وكلف بإعداد تقرير سنوي حول كيفية صرف الاعتمادات المسجلة في قوانين المالية وإرساله إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

وتجسيدا لما جاء في الدستور صدر قانون في سنة 1980 خاصا بإنشاء مجلس المحاسبة وكلف بوظيفة المراقبة، ودعم باختصاصات قضائية وإدارية تصب كلها في مراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.

وقد كرس مجلس المحاسبة مرة أخرى في دستور 1989، وكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وتكليفه بإعداد تقرير سنوي لرئيس الجمهورية.

تطبيقا لأحكام هذا الدستور صدر نص آخر في سنة 1990 نظم مجلس المحاسبة من جديد، وتميز بحصر مجال تدخله، واستثنى من مراقبته المؤسسات والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كما جرد من صلاحيته القضائية⁽²⁾. على إثر الانتقادات الكبيرة التي وجهت إلى هذا النص أعيد تنظيم مجلس المحاسبة في سنة 1995، وأعيدت له جميع الصلاحيات القضائية والإدارية، إضافة إلى توسيع مجال تدخله⁽³⁾.

وفي سنة 1996 صدر تعديل دستوري جديد وكرس مجلس المحاسبة من جديد وبنفس أحكام دستور 1989، بعد ذلك بأربع سنوات عدل أمر 1995 أي في سنة 2010 وعزز مرة أخرى مكانة مجلس المحاسبة، وخوله صلاحيات كبيرة سواء القضائية منها أو الإدارية، وأصبح مجال تدخله واسعا جدا مما أعطاه دفعا جديدا في مجال الرقابة البعدية على استعمال الأموال العمومية من جهة، وتدقيق وتقييم استعمال تلك الأموال من طرف الجهات والأشخاص الذين استفادوا من دعم الدولة مباشرة أو بصفة غير مباشرة.

غير أن تعديل 2016 للدستور أضاف أحكاما جديدة حيث مدد اختصاصه دستوريا لرؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، كما أضيف له اختصاص المساهمة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

كما يعد تقريرا سنويا يرسله إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول. من خلال ذلك نلاحظ أن المؤسس الدستوري منذ سنة 1980، ضمن كل الدساتير مجلس المحاسبة كهيئة عليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية أينما كانت هذه الأموال، وكما خصها باختصاص واسع من أجل تمكينه من القيام بدوره على أحسن ما يرام.

المطلب الثاني: تنظيم مجلس المحاسبة

تولى مجلس المحاسبة تنفيذ اختصاصاته وصلاحياته من خلال الهياكل التي يتشكل منها، والإطار البشري الذي يباشر تلك المهام⁽⁴⁾.

1- الهياكل:

يتكون مجلس المحاسبة من الهياكل التالية:⁽⁵⁾

أ. **الغرف:** تتجسد الغرف في ثلاثة أنواع من الغرف وهي:

1- **الغرف الوطنية:**

وعدها 08 غرف كل غرفة مختصة بميدان معين، وهذه الميادين هي: المالية، السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية، الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية، التعليم والتكوين، الفلاحة والري، المنشآت القاعدية والنقل، التجارة والبنوك والتأمينات، الصناعات والمواصلات، وتنقسم كل غرفة إلى فرعين وكل فرع مكلف بمراقبة مجموعة من الوزارات.

2- **الغرف الإقليمية:**

وعدها 09 غرف، وتنقسم كل غرفة إلى فرعين، حيث يراقب كل فرع الجماعات الإقليمية الداخلة ضمن اختصاصه، والمرافق والهيئات العمومية بشتى أنواعها التابعة لهذه الجماعات أو التي تتلقى مساعدات مالية مسجلة باسمها، إضافة إلى المؤسسات العمومية المحلية، وتتواجد هذه الغرف بمقر الولايات التالية: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار⁽⁶⁾.

3- **غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.**

4- **الناظر العام ومساعدوه.**

5- **كتابة الضبط المركزية.**

ب. **المصالح التقنية والإدارية:**

إلى جانب ذلك يشتمل مجلس المحاسبة على أقسام تقنية ومصالح إدارية تكلف بتقديم الدعم المادي للمجلس حتى يتمكن من أداء مهامه، وتوضع هذه المصالح تحت سلطة الأمين العام الذي يقوم بتنشيطها ومتابعة أعمالها والتنسيق فيما بينها.

2- **الوسائل البشرية:**

يسهر سلك القضاة الخاص بمجلس المحاسبة التابعين للقانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة على تأمين اختصاصات المجلس الموكلة إليه بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية لاسيما أحكام الأمر 23/95 المؤرخ في 26 أوت 1995 وهم كالتالي:⁽⁷⁾

رئيس مجلس المحاسبة الذي يتولى إدارة المجلس ويقوم بالتنظيم العام لأشغاله وهو المختص بإصدار القرارات والمقررات والأوامر والمذكرات الاستعجالية والمذكرات المبدئية.

- نائب رئيس مجلس المحاسبة الذي يساعده في مهامه.

- الناظر العام ومساعدوه.

- رؤساء الغرف الذين يتولون تنسيق الأشغال داخل غرفهم لتحسيد البرنامج المسطر.

- رؤساء الفروع ويتولون تنسيق الأشغال المسندة إلى فروعهم ويقومون بمتابعة الأعمال التابعة لفروعهم.
- المستشارون والمحاسبون وتسندهم مهام التدقيق والتحقيق أو الدراسات عندما تسند لهم، كما يساهم إلى جانب القضاة في تجسيد مهام مجلس المحاسبة، كتاب الضبط، المستخدمين المكلفين بالأقسام التقنية والمصالح الإدارية.
تجدر الإشارة أن قضاة مجلس المحاسبة كغيرهم من قضاة مجلس الدولة والمحكمة العليا يتمتعون بالصفة القضائية، كما يشترط فيهم كغيرهم من القضاة الآخرين بأن يكون تكوينهم لا يقل عن 08 سداسيات مما يمكنهم القيام بمهامهم على أحسن حال.

كما يمكن لرئيس مجلس المحاسبة تعيين موظفين وأعوان من القطاع العام تابعين لأسلاك التفتيش أو الرقابة أو مارسوا مسؤوليات في وظائف التسيير ولهم شهادات جامعية، كمستشارين في مهام ظرفية قصد مساعدة مجلس المحاسبة في القيام بصلاحيته⁽⁸⁾.

في هذا الإطار خول لرئيس مجلس المحاسبة أن يقترح في حدود 10% من المناصب المالية الواجب شغلها تعيين قضاة في مجموعة رؤساء الغرف أساتذة التعليم العالي، وفي مجموعة رؤساء الفروع حاملي شهادة الدكتوراه، وفي مجموعة المستشارين الأولين حاملي الماجستير، منذ 06 سنوات على الأقل، على أن تكون لهم خبرة مهنية لا تقل عن 10 سنوات.

إن مختلف هذه الأحكام تدعم مكانة قاضي مجلس المحاسبة، وتساعد على التحاق كفاءات ذات خبرة واسعة، وذات تكوين عالٍ بمجلس المحاسبة مما يؤثر مباشرة على نوعية وأداء مجلس المحاسبة.

المبحث الثاني

مجال تدخل مجلس المحاسبة واختصاصاته

إن مجال مجلس المحاسبة واختصاصاته عرف عدة تطورات منذ إنشائه في سنة 1980، ففي بداية عهده، كان اختصاصه يمتد إلى جميع الإدارات العمومية وإلى المؤسسات العمومية بمختلف أنواعها، غير أنه في سنة 1992، عرف منعرجا جديدا حيث قلص مجال تدخله وانحصر في المؤسسات التي تطبق قواعد المحاسبة العمومية، غير أن المشرع تدخل مرة أخرى ووسع من اختصاصاته ومجال تدخله في سنة 1995، وذلك ما يتم التطرق إليه من خلال ما يأتي:

المطلب الأول: مجال تدخل مجلس المحاسبة

نظرا للدور الهام الذي يلعبه مجلس المحاسبة، فإن مجال تدخله عرف عدة تعديلات منذ إنشائه سنة 1980، حيث عدل مجال تدخله في سنة 1992، 1995، 2010.

انطلاقا من التعديل الأخير فإن مجال تدخل مجلس المحاسبة أصبح يشمل مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العامة.

كما تدخل ضمن مجال تدخله المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

إضافة إلى ذلك فإن رقابته تنصب على تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة⁽⁹⁾.

يدخل ضمن مجال رقابته أيضا الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأسمالها⁽¹⁰⁾. إضافة إلى تلك الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما في تسيير النظم الاجتماعية للتأمين والحماية الاجتماعيين.

من المهام الأخرى التي أسندت له مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية التي قدمتها الدولة وكل ما يتبعها من جماعات إقليمية أو مرافق عمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما يكن المستفيد منها، وتقييمها⁽¹¹⁾.

يدخل في مجاله أيضا مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني⁽¹²⁾.

وأهم ما يلاحظ أن المشرع عندما تدخل في سنة 2010 قد وسع من مجال تدخل مجلس المحاسبة، وهذا أمر غير جديد في الفقه الإداري المقارن، حيث نجد أن المشرع الفرنسي قد وسع من اختصاصات مجلس المحاسبة منذ إصداره للمرسوم التشريعي المؤرخ في 20 مارس 1939، والقانون المؤرخ في 08 أوت 1947 والقانون المؤرخ في 07 أوت 1991، حيث أصبح تدخل مجلس المحاسبة يمتد أينما كانت الأموال العمومية سواء كانت الاستفادة منها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة⁽¹³⁾.

الغاية من ذلك هي تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترشيد عملية الإنفاق بغية تحقيق تسيير فعال للموارد المالية للدولة.

المطلب الثاني: اختصاصات مجلس المحاسبة

تحدد اختصاصات ومهام مجلس المحاسبة انطلاقا من الأمر 20/95 المعدل والمتمم وبذلك يقوم بالمهام التالية: يمارس مجلس المحاسبة رقابة على أساس الوثائق المقدمة إليه أو في عين المكان، وتكون فجائية أو بعد التبليغ. ولأجل تمكينه بالقيام بمهامه حوله المشرع سلطة حق الاطلاع وسلطة التحري حتى يتمكن قضاة مجلس المحاسبة من الاطلاع على كل الوثائق التي بحوزة الإدارة محل المراقبة، والتي من شأنها أن تسهل رقابة جميع العمليات المالية التي تساعد فرقة المراقبة من القيام بعملية تقييم عملية التسيير للإدارة المراقبة.

كما يحق له الاستماع إلى أي عون وفي أي مكان يمارس فيه رقابته، وله حق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك جماعية عمومية أو أي هيئة تدخل في مجال تدخل مجلس المحاسبة، كما يمكن له الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها الجهات الرقابية الأخرى.

كما يُعفى المسؤولون أو الأعوان التابعون للمصالح والهيئات الخاضعة للرقابة أو الأعوان التابعون لأجهزة الرقابة الخارجية من كل التزام باحترام الطريق السلمي أو السر المهني تجاه مجلس المحاسبة، غير أنه يجب على مجلس المحاسبة اتخاذ كل الإجراءات الضرورية من أجل ضمان الطابع السري المرتبط بهذه الوثائق أو المعلومات وبتنائج التدقيقات أو التحقيقات التي قام بها، لاسيما إذا كان إفشاؤها يؤدي إلى المساس بالدفاع أو الاقتصاد الوطني أو من شأنها أن تؤثر على الأسرار التجارية والصناعية للمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة.

أ. الاختصاصات الإدارية:

تمثل هذه الاختصاصات التي يقوم بها مجلس المحاسبة أساسا في:

- رقابة نوعية التسيير⁽¹⁴⁾:

في إطار مهامه يُكلف مجلس المحاسبة بمراقبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية التي تدخل في مجال تدخله، بحيث يقيم شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية المسخرة لهم، كما يتأكد من وجود وفعالية الأجهزة المكلفة بالتدقيق والرقابة الداخليتين.

كما يتأكد من فعالية الإجراءات والأنظمة المعتمدة في التسيير التي تساهم في ضمان حسن تسيير مواردها واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها، والتحري حول كل العمليات المالية والمحاسبية المنجزة، مما يجعله يساهم في تحسين آليات التسيير بتقديم التوصيات والملاحظات التي يراها مناسبة للتسيير الأمثل للمال العام والممتلكات.

ومن المهام الأساسية التي يقوم بها التأكد من حسن استعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته، ومن مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه المساعدات ومطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها، إضافة إلى ذلك فإن رقابته تمتد إلى الهيئات المستفيدة من تلك المنح، ومدى اتخاذها للميكانيزمات قصد الحد من اللجوء إلى هذه المساعدات والوفاء بالتزاماتها تجاه الجهات المانحة لتلك المساعدات.

إضافة إلى ذلك فإنه يتأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها مع الموارد التي تم جمعها، ومدى تحقيقها للأهداف التي توختها الدعوة إلى التبرعات العمومية⁽¹⁵⁾.

كما يقوم بتقييم المخططات والبرامج التي قامت بها الهيئات والمؤسسات العمومية على المستويين الاقتصادي والمالي من أجل تفادي النقائص المسجلة وتصحيح الأخطاء المرتكبة من أجل تحقيق الهدف المنشود.

حتى تكون لهذه التقييمات والدراسات فعالية، يترتب على مجلس المحاسبة إعداد تقارير تحتوي على تلك المعايينات والملاحظات والتقييمات وإرسالها إلى السلطات المعنية والهيئات الوصية، من أجل الإجابة على تلك الملاحظات في الأجل المحدد.

بعد تلقي الردود يقدم مجلس المحاسبة تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والتعليمات والاقتراحات التي من شأنها أن تساهم في تحسين مردودية وفعالية تلك الهيئات، ويرسلها إلى المسؤولين عنها وإلى السلطات السلمية والوصية عنها، والذين يقومون بدورهم بتبليغها إلى الهيئات المعنية مع إخطار مجلس المحاسبة بذلك⁽¹⁶⁾.

ب. الصلاحيات القضائية:

تمثل الصلاحيات القضائية التي يتمتع بها مجلس المحاسبة في:

1- مراجعة الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين:

خلافًا للمشرع الفرنسي فإن التشريع الجزائري تضمن تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف على حد سواء لمجلس المحاسبة، وذلك ما تضمنه المرسوم التنفيذي 56/96 المؤرخ في 22 جانفي 1996 المتعلق بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة.

وتحظى مراجعة حسابات المحاسبين العموميين أهمية كبيرة لدى مجلس المحاسبة، بحيث أن هذه الرقابة تنصب على الحسابات فقط وليس على المحاسبين، وهي القاعدة الأساسية التي بنى عليها المشرع الفرنسي عمل مجلس المحاسبة، على أساس أن مجلس المحاسبة هو قضاء متخصص في مراقبة مشروعية حسابات المحاسب العمومي دون ذلك، حتى لا يشكل مجلس المحاسبة عقبة أمام حرية نشاط الإدارة ويشل حركتها⁽¹⁷⁾.

هذه الوضعية تختلف مما هو عليه لدى مجلس المحاسبة الجزائري الذي يستقبل كلا من الحسابين الخاص بالمحاسب العمومي والأمير بالصرف في نفس الوقت، وتعتبر هذه الرقابة من الأعمال القضائية لمجلس المحاسبة.

أما مراجعة حسابات التسيير للمحاسب العمومي توكل إلى مقررين يقومون بالتدقيق في صحة العمليات المادية التي تضمنتها، ومطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المعدة وفقا لها، ويتم تعيين المقرر وعند الاقتضاء القضاة أو المساعدين التقنيين من المجلس المكلفين بمساعدته بأمر من رئيس الغرفة بناء على اقتراح رئيس الفرع المعني، ويجب أن يتضمن هذا الأمر طبيعة المراقبة الواجب إنجازها ونطاقها وهدفها والسنوات المالية المعنية، والآجال المحددة لإيداع تقرير الرقابة.

وبذلك يقوم المقرر بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين بالتدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها.

بعد انتهاء المهمة يدون المقرر في تقرير كتابي التدقيقات والمعانيات والملاحظات والاقتراحات التي يقدمها والمعلقة بالردود المحتملة إذا اقتضى الأمر ذلك.

كما يمكن أن يكون هناك تدقيق إضافي إذا رأى رئيس الغرفة ضرورة ذلك، بعد ذلك يرسل التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية.

بعد استلام الاستنتاجات الكتابية للناظر العام، يعرض الملف على التشكيلة المداولة للنظر والبت فيه بقرار نهائي إذا لم تسجل أية مخالفة على مسؤولية المحاسب، وبقرار مؤقت في الحالات الأخرى.

أما في الحالة الثانية يبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب من أجل إرسال إجابته على القرار المؤقت في أجل شهر من تاريخ التبليغ في حالة عدم تمديد المدة مرفقة بكل المستندات الثبوتية لإبراء ذمته.

بعد استلام الإجابات أو انتهاء الأجل المحدد، يقوم رئيس الغرفة بموجب أمر تعيين مقرر مراجع يكلف بتقديم الاقتراحات للفصل نهائيا في تسيير المحاسب المعني، ويعرض كل الملف على رئيس الغرفة.

بعد ذلك يرسل الملف إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية، وبناء عليه يحدد رئيس الغرفة تاريخ جلسة التشكيكية المداولة للبتّ نهائيًا في الملف، حيث يحضر الناظر العام أو من يمثله تقدم استنتاجاته الكتابية أو الشفوية دون أن يشارك في المداولة، كما يحضر المقرر الجلسة دون أن يشارك في المداولة⁽¹⁸⁾.

بعد النظر في كل جوانب الملف من اقتراحات وتفسيرات وإثباتات المحاسب المعني، أو اقتراحات المقرر المراجع تبت الغرفة في هذه الحالة بقرار نهائي وبأغلبية الأصوات.

كما يمكن لرئيس الغرفة أن يسند إلى التشكيكية المداولة في الفرع المختص صلاحيات إصدار الحكم على حساب تسييرها، وتداول هذه التشكيكية وتصادق على قراراتها حسب ما هو معمول به على مستوى الغرفة. كما أنه في الحالات الأخرى يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو القيم أو الموارد، التي يمكن المحاسب العمومي أن يحتج فيها لعذر من الأعذار كأن يثبت من خلال الوثائق والمستندات بأنه لم يرتكب أي خطأ أو يدفع بعامل القوة القاهرة والخارجة عن نطاقه، ويمكنه أن يحمل المسؤولية الشخصية للوكلاء أو الأعوان الذين يخضعون لسلطته، وكانوا هم المتسببين في تلك الأخطاء.

أما قرارات مجلس المحاسبة فتكون إما الإبراء بقرار نهائي بالنسبة إلى المحاسب الذي لم تسجل على مسؤوليته أية مخالفة بصدد التسيير الذي تم فحصه، أو في حالة مدين إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة أو إيراد غير محصل، ويبلغ هذا القرار إلى المحاسب العمومي والناظر العام والوزير المكلف بالمالية لمتابعة التنفيذ⁽¹⁹⁾.

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يراقب المحاسبين الفعليين بالتماس من الناظر العام والذين لا يجوزون على ترخيص صريح من السلطة الإدارية، وله أن يعاقبهم بغرامات مالية تحسب حسب أهمية المبلغ محل التهمة أو مدة حيازتها أو تداولها⁽²⁰⁾.

وقام مجلس المحاسبة بمجهودات جبارة فيما يخص صلاحياته القضائية ومن الأمثلة على ذلك حصيلة المجلس ما بين سنتي 2005، و2006 حيث أسفرت عملية الرقابة على 663 قرار موزعة كالاتي:⁽²¹⁾

منها 113 قرار مؤقت تخص حسابات المحاسبين العموميين لتفعيل الإجراء الحضوري، و264 قرار نهائي تخص حسابات المحاسبين العموميين، منها 215 للمخالصة، و49 للاستحقاق، و59 تقريراً مفصلاً يتضمن وقائع تدخل في إطار إخطار غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، و20 تقريراً مفصلاً يتضمن وقائع قابلة لأن توصف وصفا جزائياً مرسلًا للجهات المختصة⁽²²⁾.

2- رقابة الانضباط والإجراءات المتبعة في مجال تسيير الميزانية والمالية:

هو اختصاص يتميز به مجلس المحاسبة الجزائري عن مثيله الفرنسي، إذ إن رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في فرنسا أسندت إلى مجلس مستقل، وقد لقي هذا الاستقلال نقداً كبيراً من الفقهاء الفرنسيين، حيث يرون بأن إنشاء مجلس رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية يمثل الازدواج لوظيفة واحدة، ويرون بأنه من الأحسن إلغاء هذا المجلس ويعهد باختصاصاته إلى مجلس المحاسبة، نظراً لكون القضايا المحالة إليه تكون من مجلس المحاسبة⁽²³⁾.

أما في الجزائر فأسندت مراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية إلى غرفة مختصة بمجلس المحاسبة. وفي هذا الإطار يختص مجلس المحاسبة بتحميل المسؤولية لأي مسؤول أو عون مخول له الإشراف على تسيير الأموال العمومية في حالة ارتكابه مخالفة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية. وحدد المشرع هذه المخالفات في 15 مخالفة أو خرقا للقوانين، منها خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات، الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة، أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية، أو الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية⁽²⁴⁾.

كل مخالفة لتلك الأحكام يمكن لمجلس المحاسبة معاقبة مرتكبي تلك المخالفات بغرامة، على أن لا تتعدى تلك الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة، كما أنه لا يمكن تطبيق تلك الغرامات إذا تمت معاينة الخطأ بعد مضي 10 سنوات من تاريخ ارتكاب الخطأ.

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يعاقب بغرامة ودون المساس بالمتابعات الجزائية في حق كل مسؤول أو عون أو ممثل قائم بالإدارة في هيئة عمومية خاضعة لرقابته، خرق حكما تشريعا أو تنظيميا أو تجاهل التزاماته من أجل كسب امتياز مالي أو عيني غير مبرر لصالحه أو لغيره على حساب الدولة أو هيئة عمومية، ويكون المبلغ الأقصى للغرامة ضعف المرتب السنوي الذي يتقاضاه.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا تتعارض تلك المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية.

غير أنه يمكن إعفاء مرتكبي المخالفات إذا أثبتوا أنهم قاموا بذلك تنفيذا لأوامر كتابية أو لأوامر صدرت لهم من مسؤولهم السلمي أو أي شخص مؤهل لذلك، وفي هذه الحالة تحل مسؤولية صاحب الأمر محل مسؤوليتهم. إذا توصلت التدقيقات والتحريات إلى أن المخالفة التي ارتكبتها الشخص المؤهل للقيام بتلك العمليات تشكل أحد الأخطاء أو المخالفات التي حددها الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، فإن رئيس الغرفة يوجه تقريرا مفصلا إلى الناظر العام، وفي حالة ما إذا رأى الناظر العام الذي أخطر بذلك التقرير أن هناك بعض النقاط التي تتطلب توضيحا أكثر، فله أن يطلبها من الغرفة القطاعية المختصة، وفي حالة اقتناعه أنه لا مجال للمتابعات يقوم بحفظ الملف بموجب قرار معلل قابل للإلغاء أمام تشكيلة خاصة تتكون من رئيس غرفة ومستشارين اثنين من مجلس المحاسبة ويطلع رئيس الغرفة المعنية بذلك.

أما في حالة اقتناعه بوجوبية متابعة الشخص المخالف فإنه يقوم بتحرير استنتاجاته، ويرسل كامل الملف إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية الذي يعد بمثابة إخطار لهذه الغرفة وذلك بقصد إجراء تحقيق في المخالفات المثبتة في التقرير.

على إثر ذلك يقوم رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بتعيين مقرر يكلفه بالتحقيق في الملف ويكون هذا التحقيق حضوريا.

بذلك يقوم المقرر باطلاع الشخص المتابع عن طريق رسالة موصى عليها، كما يكفل له حق الاستعانة بمدافع أو محامٍ للدفاع عنه وهو الذي يؤدي اليمين أمام مجلس المحاسبة.

يقوم المقرر بكل أعمال التحقيق والتحري حيث يمكن له أن يستمع إلى كل عون قد تقحم مسؤوليته أو يسأله شفاهيا أو كتابيا، أو إلى أي شخص آخر يمكن أن تكون مساهمته إيجابية في التحقيق، بعد ذلك يقوم المقرر بتحرير تقريره مرفقا باقتراحاته ويرسله إلى رئيس الغرفة من أجل تبليغه للناظر العام، وإذا تأكد الناظر العام من خلال نتائج التحقيق بأنه لا مجال للمتابعات فإنه يمكنه أن يقرر حفظ الملف.⁽²⁵⁾

بعد ذلك يقوم الناظر بتبليغ قرار الحفظ إلى كل من رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، وإلى مسؤول الإدارة المعنية وإلى العون محل المتابعة.

أما إذا رأى الناظر أن هناك ما يستدعي إحالة المتقاضي أمام غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية، فإنه يقدم استنتاجاته الكتابية والمبررة، ثم يرسل الملف مرة أخرى والذي يعد بمثابة إخطار إلى رئيس غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

بعد وصول الملف إلى غرفة الانضباط للبت فيه، يعين رئيس الغرفة من بين القضاة المكونين للتشكيلة المدولة مقررًا يكلف بتقديم ملف القضية أثناء تشكيلة الحكم.

كما يحدد تاريخ الجلسة ويعلم رئيس مجلس المحاسبة والناظر العام بذلك، عندئذ يقوم رئيس الغرفة باستدعاء الأشخاص المتابعين برسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام.

كما تقوم إجراءات التقاضي على مستوى مجلس المحاسبة على قاعدة احترام حقوق الدفاع حيث يكفلها، ويمكن الشخص المتابع أو محاميه أو مساعده الاطلاع لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة على الملف الذي يعنيه كاملا بما في ذلك الاستنتاجات الكتابية للناظر العام في أجل لا يقل عن شهر من تاريخ الجلسة بعد استلام الاستدعاء، ويكون هذا الأجل قابلا أن يمدد مرة واحدة بنفس المدة بطلب من المعني أومن يمثله كما يمكنهم تقديم مذكرة دفاعية⁽²⁶⁾.

بعد ذلك تعقد جلسة تشكيلة المدولة لغرفة الانضباط التي لا يقل عدد القضاة المشاركين فيها عن 04 قضاة على الأقل، زيادة على رئيسها باستثناء القاضي المكلف بالتحقيق المعين وبمساعدة كاتب ضبط وبحضور الناظر العام.

ويمكن للغرفة أن تبتّ في القضية ولو تغيب المتابع عن الجلسة في حالة استدعائه مرتين ولم يستجب لذلك. أثناء الجلسة تطلع التشكيلة على اقتراحات المقرر المكلف بالتحقيق الواردة في التقرير وإلى استنتاجات الناظر العام ومذكرة الدفاع والشروحات التي قدمها المتابع أومن يمثله.

بعد اختتام المرافعات يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور كل من الناظر العام والمتابع ووكيله وكاتب الضبط وتداول الغرفة في كل اقتراح تقدم به المقرر، بعد ذلك تبت الغرفة بأغلبية أصوات أعضائها وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، ويكون البت في القضية في جلسة علنية بقرار يوقعه رئيس الجلسة والمقرر وكاتب الضبط⁽²⁷⁾.

يكتسي هذا القرار الصيغة التنفيذية ويبلغ إلى الناظر العام والمعني وإلى وزير المالية لمتابعة التنفيذ بكل الطرق القانونية، وكل السلطات السلمية والوصية التي يخضع لها العون المعني. إلى جانب ذلك يؤهل كل من رئيسي غرفتي البرلمان والوزراء المسؤولين عن المؤسسات الوطنية المستقلة فيما يخص الوقائع التي تنسب إلى الأعوان الخاضعين لسلطتهم، إلى إخطار مجلس المحاسبة قصد ممارسة صلاحية الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

بعد قيام المجلس بالمهام الموكلة إليه فيما يخص صلاحيات المراقبة والتحري، يبلغ الهيئة التي أخطرت بالنتائج التي توصل إليها وتتشابه هذه الإجراءات بمثيلاتها التي يتبعها مجلس المحاسبة الفرنسي⁽²⁸⁾.

3- طرق الطعن في قرارات مجلس المحاسبة:

بعد إصدار الغرفة المختصة قرارها يمكن للمتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها المتقاضي وقت وقوع العمليات موضوع القرار أو من الناظر العام، الطعن في قرارات مجلس المحاسبة بالمراجعة أو بالاستئناف أو بالنقض.

أ. المراجعة:

تعتبر المراجعة إحدى طرق الطعن ضد قرارات مجلس المحاسبة المشوبة بسبب خطأ لم ينتبه إليه القاضي أثناء الفصل في القضية.

يمكن تقديم طلب المراجعة بعد ذلك من المتقاضي المعني أو السلطة السلمية أو الوصية التي يخضع لها وقت وقوع العمليات موضوع القرار أو من الناظر العام، ويمكن أن تكون المراجعة تلقائية من الغرفة أو الفرع الذي أصدر القرار⁽²⁹⁾.

وقد استقى المشرع الجزائري هذه المادة من القانون الفرنسي المؤرخ في 16 سبتمبر 1807 الذي تضمن في مادته 14 على نفس الأحكام السالفة الذكر⁽³⁰⁾.

انطلاقاً من ذلك تكون قرارات مجلس المحاسبة موضوع مراجعة في الحالات التالية:

بسبب أخطاء، الإغفال أو التزوير، الاستعمال المزدوج، أو عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك⁽³¹⁾.

يشترط لقبول طلب المراجعة أن يتضمن هذا الطلب على عرض للوقائع والوسائل التي استند إليها صاحب الطلب مرفقا بالمستندات والوثائق الثبوتية.

يجب على طالب المراجعة أن يحترم الأجل المنصوص عليه في المادة 103 من الأمر 20/95 المعدل بسنة كأقصى حد يبدأ من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، باستثناء الحالة التي يصدر فيها قرار مجلس المحاسبة على أساس وثائق اكتشف أنها خاطئة.

أما إجراءات المراجعة فتبدأ بتعيين رئيس الغرفة أو الفرع قاضياً يكلف بدراسة طلب المراجعة وتقديم اقتراحات كتابية حول مدى قبول وصحة الطلب المقدم.

بعد ذلك يرسل الملف إلى الناظر العام لتقديم استنتاجه كتابيا، وعلى إثر ذلك يحدد رئيس الغرفة أو الفرع تاريخ الجلسة ويبلغ كل الأطراف بذلك.

عند انعقاد الجلسة يمكن لصاحب الطلب أن يشارك في الجلسة بطلب منه أو باستدعاء من رئيس الغرفة أو الفرع (32).

في حالة مراجعة مجلس المحاسبة لقراره، فإن الإجراءات التي تضمنها تشمل تلقائيا كل متقاض قد يتذرع قانونا بالعناصر التي بررت المراجعة لذلك القرار، وكقاعدة عامة فإنه لا يكون لإجراءات المراجعة التلقائية وطلبات المراجعة أثر موقف للقرار موضوع الطعن، غير أنه يمكن لرئيس مجلس المحاسبة بعد استشارة رئيس الغرفة أو الفرع المعني والناظر العام، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار إلى غاية إصدار القرار الذي يبت في طلب المراجعة إذا تبين أن الدفوع المستند إليها في المراجعة هي دفوع ذات أساس يمكن أن تؤثر على القرار محل المراجعة.

ب. الاستئناف:

يعتبر الاستئناف الوسيلة الثانية للطعن في قرارات مجلس المحاسبة ويكون أمام نفس الهيئة مثل طلب المراجعة.

أما الأجل المحدد للطعن بالاستئناف هو شهر كحد أقصى من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، وكما هو الحال بالنسبة للمراجعة فإن الاستئناف لا يقبل إلا من قبل المتقاضي المعني أو السلطات السلمية أو الوصية المعنية أو الناظر العام ويجب أن تقدم عريضة الاستئناف كتابيا موقعة من صاحب الطلب أو ممثله القانوني.

وترفق عريضة الاستئناف بعرض دقيق ومفصل للوقائع والدفوع المستند إليها، وتودع العريضة لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة، أو ترسل إليها مقابل وصل إيداع أو إشعار بالاستلام، وعكس المراجعة فإن الطعن بالاستئناف له أثر موقف للقرار موضوع الطعن.

يتم الفصل في الاستئناف بتشكيلة كل الغرف مجتمعة عدا الغرفة التي أصدرت القرار موضوع الطعن ويفصل فيه بقرار.

كما هو عليه الحال في عملية المراجعة فإن رئيس مجلس المحاسبة يعين مقررا للملف المعروض على المجلس، يكلفه بالتحقيق فيه وإعداد تقرير يدون فيه جميع ملاحظاته واقتراحاته.

بعد ذلك يقوم بإحالة الملف مرة أخرى للناظر العام لتقديم استنتاجاته كتابيا وإعادته إليه، وعلى إثر ذلك يحدد تاريخ الجلسة ويبلغ المستأنف بذلك.

أثناء انعقاد الجلسة تطلع تشكيلة كل الغرف مجتمعة على العريضة والوسائل التي استند إليها المستأنف لدعم استئنافه ومقترحات المقرر واستنتاجات الناظر العام، كما يمكن للمستأنف أو ممثله القانوني طلب تقديم ملاحظاته الشفوية (33).

بعد الانتهاء من الإطلاع على كل جوانب الملف وتقديم جميع الملاحظات سواء من أعضاء الجلسة أو المستأنف يعرض رئيس الجلسة القضية للمداولة دون حضور المقرر والناظر العام وتتخذ القرارات بأغلبية الأصوات (34).

ج. الطعن بالنقض:

هو من أهم أوجه الطعن ضد قرارات مجلس المحاسبة التي تصدر عن انعقاد كل الغرف مجتمعة وكان يرفع أمام نفس الجهة حسب قانون 1980، بينما لم يكن واضحا حسب قانون 1990، غير أن الأمر 20/95 نص صراحة على أن يكون الطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة طبقا لقانون الإجراءات المدنية، أما بموجب تعديل سنة 2010 فإنه نص على أن يكون الطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، و أن هذا الطعن يقدم بناء على طلب المخول لهم قانونا، إضافة لذلك أن القانون العضوي 01/98 المتضمن إنشاء مجلس الدولة نص صراحة على اختصاصه بالنظر في الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة⁽³⁵⁾.

بناء على ذلك يكون الطعن بالنقض أمام مجلس المحاسبة يخضع لنفس الإجراءات التي تضمنها قانون الإجراءات المدنية والإدارية من مواعيد وإجراءات، وأن يكون القرار نهائيا غير قابل للطعن بطرق أخرى.

1- الأشخاص المخول لهم الحق بالنقض:

انطلاقا من نص المادة 110 من الأمر 20/95 فإن الأشخاص المخول لهم بحق الطعن هم المحاسبون أو الآمرون بالصرف، أو محام معتمد لدى مجلس الدولة أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو السلطات السلمية أو الوصية، كممثلي الجماعات الإقليمية⁽³⁶⁾.

2- مواعيد الطعن:

تطبق مواعيد الطعن المنصوص عليها في القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والمحددة بشهرين، ويسري هذا الأجل من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار محل الطعن⁽³⁷⁾.

3- مصير القرار محل النقض:

يكون حكم مجلس الدولة على القرار المستأنف فيه إما بالتأكيد أو بنقض القرار، وفي الحالة التي يقرر فيها مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع، وفي هذه الحالة تمثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة للنقاط القانونية التي تم الفصل فيها⁽³⁸⁾.

ج. الصلاحيات الاستشارية:

إلى جانب الصلاحيات الإدارية والقضائية يساهم مجلس المحاسبة بصلاحيات أخرى تتمثل في المهمة الاستشارية التي تتمحور حول المشروع التمهيدي السنوي للقانون المتضمن ضبط الميزانية.

إذا كان مجلس الدولة يساهم في الوظيفة التشريعية بصفة استشارية فيما يخص مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة، فإن مجلس المحاسبة بدوره يقدم رأيه فيما يخص المشاريع التمهيديّة السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، على أساس أن لمجلس المحاسبة دراية واسعة فيما يخص تنفيذ الميزانية، اكتسبها عن طريق المهمات الرقابية التي يقوم بها لاسيما فيما يخص مراقبة حسابات المحاسبين العموميين الموكلة لهم القيام بدفع النفقات التي تم الأمر بصرفها، أو تحصيل الإيرادات التي تم الأمر بتحصيلها.

كما أنه يستقبل جميع الحسابات الإدارية وحسابات التسيير في إطار إيداع الحسابات التي يلزم بها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون.

في هذا الإطار تكلف الغرف بإعداد مذكرات قطاعية تدون فيها المعلومات الضرورية الخاصة بكل القطاعات التي تدخل ضمن مجال تدخلها، وطبقا للتوجيهات المنهجية العامة أو الخاصة المقررة لإعداد التقرير التقييمي لمجلس المحاسبة الخاص بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية.

بعد إعداد التقرير التقييمي الخاص بالمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، يرسل إلى الحكومة مرفقا بمشروع القانون الخاص بذلك، والتي تقوم بدورها بإرساله إلى الهيئة التشريعية، إضافة إلى ذلك فإن مجلس المحاسبة يقوم بتقديم آرائه فيما يخص مشاريع النصوص المتعلقة بالمالية انطلاقا من تجاربه المكتسبة.

كما أن مجلس المحاسبة يشارك بآرائه والقيام بالدراسات المتعلقة بالقضايا ذات الأهمية الوطنية، لاسيما تلك المتعلقة بكيفية تنفيذ النفقات أو تحصيل الإيرادات وتدارك النقائص وتحسين الإجراءات في مجال التشريع و التسيير المالي، واقتراح التدابير التي من شأنها تساهم في تحسين إجراءات التقييم والتدقيق في مجال التسيير، وكل ما من شأنه يساعد على ترشيد وعقلنة الإنفاق العام، ويقدم مجلس المحاسبة هذه الدراسات والآراء بمناسبة عرض ذلك من طرف كل من رئيسي غرفتي البرلمان أو من طرف الوزير الأول⁽³⁹⁾.

وبصفته جهاز يخضع للسلطة المباشرة لرئيس الجمهورية، فإن بإمكان هذا الأخير أن يحظره بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاصات المجلس، وفي هذه الحالة ينبغي على المجلس القيام بما طلب منه وإطلاع رئيس الجمهورية بكل التفاصيل اللازمة بخصوص ذلك الملف.

كما يجب على مجلس المحاسبة إطلاع رئيس الجمهورية بأي مسألة يراها تشكل أهمية خاصة من شأنها تؤثر على الاقتصاد الوطني بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وتستدعي تدخلا مباشرا من رئيس الجمهورية⁽⁴⁰⁾.

د. نتائج أعمال مجلس المحاسبة:

تتوج جميع الأعمال التي يقوم بها مجلس المحاسبة عند مباشرة صلاحياته إلى نوعين من النتائج.

1- النتائج الإدارية:

عند مزاوله مجلس المحاسبة لاختصاصاته الإدارية، فإنه يصدر توجيهات للإدارات المعنية بمراقبته، أو توصيات للسلطة السلمية أو الوصية للجهة المراقبة من أجل تصحيح تلك الأخطاء وإدخال التحسينات على طرق التسيير، وتتخذ هذه التوجيهات والتوصيات الأشكال التالية:

أ. مذكرة التقييم:

بعد انتهاء فرق مجلس المحاسبة من عملية المراقبة المتعلقة بمراقبة نوعية التسيير يقوم بعملية تحليل المعطيات المتوفرة لديه ويخرج باستنتاجاته في شكل تقييم نهائي، وعلى إثرها يصدر كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات المعنية، ثم يرسلها إلى السلطات المعنية أو إلى الجهات السلمية أو

الوصية وإلى الوزراء المعنيين من أجل الإعلام واتخاذ الإجراءات المناسبة، ويستوجب على هذه المصالح إعلام مجلس المحاسبة بما تم اتخاذه من إجراءات⁽⁴¹⁾.

ب. رسالة رئيس الغرفة:

عند الانتهاء من عملية المراقبة يقوم رئيس الغرفة بتوجيه رسالة إلى جميع الجهات المسؤولة على المصالح التي خضعت لمراقبة مجلس المحاسبة، يطلعهم فيها على الملاحظات التي استقاها مجلس المحاسبة من خلال عملية المراقبة، والمتعلقة بالوضعيات والوقائع والمخالفات التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات التي شملتها الرقابة، من أجل اتخاذ الإجراءات والتدابير التي ترمي إلى تحسين التسيير وتفادي العيوب والنقائص المسجلة من أجل التحكم في عملية التسيير.

ج. الإجراء المستعجل:

هو الإجراء الذي يقضي بوجود إعلام مسؤولي المصالح المعنية وسلطاتها السلمية أو الوصية فورا، بالمخالفات أو الحالات أو الوقائع التي تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته وذلك بغرض تدخلهم واتخاذ الإجراءات الكفيلة لحماية المال العام.

د. المذكرة الميدانية:

هي الإجراء الذي بموجبه يطلع مجلس المحاسبة السلطات الوصية أو السلمية للهيئات المراقبة بالملاحظات المسجلة فيما يخص عدم تطبيق النصوص التشريعية التي تحكم تسيير الأموال العمومية.

هـ. التقرير السنوي:

يعتبر التقرير السنوي من أهم الأعمال التي تنبثق عن مجلس المحاسبة، نظرا لكونه يصدر عن جهة مستقلة ومختصة وتتميز بالطابع القضائي، مما يعطي لأعمالها أكثر مصداقية ونزاهة وحياد.

يشكل هذا التقرير وسيلة هامة لتحليل كيفية تسيير المصالح العمومية، وهو تقرير يتميز بالموضوعية نظرا لكونه من نتائج هيئة حيادية، ويساهم بدور كبير في تنوير الرأي العام، لاسيما بعد القيام بعملية النشر وتداوله من طرف أجهزة الإعلام بالتعليق والتحليل، مما يجعله المرآة العاكسة للتسيير العمومي.

كما أن هذا التقرير يعكس الوضعية الفعلية للتسيير وآفاق المالية العمومية، مما يوفر لممثلي الشعب دراسة تحليلية خارجية تتميز بالموضوعية حول الأداء الاقتصادي والمالي للتسيير الحكومي⁽⁴²⁾.

يتم إعداد مشروع هذا التقرير مكتب المقررين العامين وهم ثلاثة يعينون من بين القضاة خارج السلم، ويشاركون في مداورات لجنة البرامج والتقارير ويتمتعون بحق التصويت فيها⁽⁴³⁾.

غير أن المقرر العام هو الذي يتكفل بإعداد الصيغة النهائية لمشروع التقرير السنوي بناء على مذكرات الإدراج والأجوبة المستلمة من القطاعات المعنية.

بعد إعداد التقرير في صيغته النهائية، يحال إلى لجنة البرامج والتقارير التي تجتمع تحت رئاسة رئيس مجلس المحاسبة، ويشاركه في ذلك كل من نائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف وبحضور الأمين العام دون المشاركة في المداولات، كما يمكن أن توسع الجلسة إلى قضاة آخرين في مجلس المحاسبة.

يحتوي هذا التقرير على جميع المعايير والملاحظات والتقييمات الرئيسية الناجمة عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بالتوصيات الضرورية إلى جانب ردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية بذلك، أما مآل هذا التقرير فإنه يرسل سنويا إلى رئيس الجمهورية، وترسل نسخة منه إلى البرلمان بغرفتيه.

كما يكون هذا التقرير محل نشر كلي أو جزئي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وقد عرفت الجزائر منذ إنشاء مجلس المحاسبة في سنة 1980 نشر تقريرين فقط، الأول كان في سنة 1997 وهو التقرير الخاص بسنة 1995، وقد احتوى على 312 صفحة تناول فيها جميع الإدارات والهيئات العمومية والمؤسسات التي كانت محل مراقبة مجلس المحاسبة، وكل الملاحظات التي أبدتها المجلس وردود المسؤولين على ذلك⁽⁴⁴⁾.

أما التقرير الثاني فقد نشر في سنة 1999 وهو التقرير الخاص بسنة 1996 - 1997 وقد احتوى هذا التقرير على 232 صفحة، تناول فيها التحريات التي قام بها المجلس التي خصت جانبين، الأول يتعلق بشرعية ونظامية العمليات المالية والمحاسبية التي قامت بها الجهات العمومية التي خضعت للرقابة، والثاني يتعلق بنوعية أو جودة تسيير هذه الجهات من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد قياسا بالمهام المسطرة والأهداف المنشودة والوسائل المستخرجة.

كما احتوى التقرير على مدى تنفيذ برنامج النشاط لسنة 1996 حيث قام المجلس بتحقيق 72 عملية رقابية من جملة 94 عملية مقررة، وفحص أو قفل 284 ملف متعلق بعمليات سابقة بلغت عند نهاية سنة 1995 أطوارا مختلفة من الإجراءات، أما النتائج التي توصل إليها المجلس فتتمثل فيما يلي:⁽⁴⁵⁾

- 89 مذكرة تقييم حول شروط تسيير الجهات الخاضعة للرقابة، 35 قرارا مؤقتا أو نهائيا حول حسابات المحاسبين العموميين.

- 23 مقررًا متعلقًا بملفات عالقة (إبراء، تبرئة، تأجيل البت، حفظ الملف).

- 17 تقريرًا مفصلاً حول وقائع قد تدخل إما ضمن اختصاص غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية أو ضمن اختصاص الجهات القضائية من أجل الملاحقات.

- 04 مذكرات استعجالية وجهها رئيس مجلس المحاسبة إلى الوزراء المعنيين بغرض اتخاذ التدابير التي يفرضها التسيير السليم للمالية العمومية.

- 01 مذكرة ابتدائية تثير النقائص والعيوب الملاحظة في تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية.

- تقريران (02) موجهان إلى مصالح رئيس الحكومة يتضمنان دراسة ملفين كانت قد أحالتهما عليه، وتساهم هذه التقارير بصفة فعالة في حسن التسيير لأنها تعتبر في حد ذاتها وسيلة من وسائل الرقابة لأن كل المسؤولين يهابون هذه التقارير لأنها تكشف مستور الإدارات، وبذلك تجعل من هؤلاء المسؤولين يبذلون قصارى جهدهم من أجل تفادي النقائص في التسيير.

كما تعتبر أداة فعالة في يد الهيئة التشريعية من أجل مراقبة الأداء الحكومي بصفة عامة والإدارات والمؤسسات العمومية بصفة خاصة⁽⁴⁶⁾.

2- النتائج القضائية:

تنتهي رقابة مجلس المحاسبة في إطار صلاحياته القضائية بالنتائج التالية:

أ. في مجال تقديم حسابات المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف:

انطلاقاً من إلزامية تقديم الحسابات من طرف المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف، فإنه يصدر غرامات ضد الأمينين بالصرف في حالة تأخير إيداع حساباتهم، وضد المحاسبين العموميين بسبب عدم إرسال المستندات الثبوتية، كما يطبق إكراهات مالية ضد المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف عند انقضاء الآجال المحددة لإيداع حساباتهم لدى مجلس المحاسبة⁽⁴⁷⁾.

ب. في مجال تصفية حسابات المحاسبين العموميين:

بعد المراقبة والتحقيق في حسابات المحاسبين العموميين يبت مجلس المحاسبة بقرار نهائي عندما لا تسجل على ذمة المحاسب العمومي أية مخالفة للتشريع المالي والمحاسبي، أو بقرار مؤقت وإعطائه فرصة للرد على التحفظات. على إثر ذلك يتم وضع المحاسب في وضعية مدين، إذا سجل على ذمته نقص مبلغ أو صرف نفقة غير مبررة أو إيراد غير محصل، وبعد المحاكمة يصدر المجلس قراراً بالمخالصة أو استحقاق نهائي.

ج. في مجال رقابة نوعية التسيير:

أثناء ممارسة الغرف لصلاحياتها المتمثلة في رقابة نوعية تسيير الهيئات التي تدخل ضمن مجال اختصاصها ولاحظت وقائع ومخالفات يمكن تكييفها تكييفاً جزائياً، يتم إعداد تقرير مفصل تدون فيه تلك الوقائع والملاحظات، ويقوم الناظر العام لمجلس المحاسبة بإرساله إلى النائب العام المختص إقليمياً بهدف تحريك المتابعة القضائية وإطلاع وزير العدل بذلك، كما يتم إشعار الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها.

د. في مجال رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

يصدر مجلس المحاسبة في إطار رقابة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية حكماً بغرامات مالية بغض النظر على المتابعات الجزائية ضد كل مسؤول أو عون أو ممثل قائم بالإدارة في هيئة عمومية، خرق حكماً من الأحكام التشريعية أو التنظيمية من أجل كسب مالي أو عيني أو سبب ضرراً بالخزينة العمومية أو بهيئة عمومية⁽⁴⁸⁾.

انطلاقاً من هذه النتائج يعتبر مجلس المحاسبة هيئة ذات فعالية في إطار الرقابة البعدية لصرف الأموال العمومية، نظراً لعدة عوامل سواء كانت بشرية أو قانونية أو للطبيعة الخاصة التي يتمتع بها.

فمن حيث الموارد البشرية، إن مجلس المحاسبة يضم إطاراً ذات خبرة واختصاصات متنوعة كرسها القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، هذا القانون أضفى صفة القاضي على الإطار البشري المتخصص لمجلس المحاسبة.

أما من حيث النصوص القانونية، فتتمثل في إضفاء الصفة القضائية على مجلس المحاسبة وعلى قضاته، إضافة إلى توسيع مجال اختصاصه أينما كان وجود الأموال العمومية.

خاتمة:

بالرغم من الدور الفعال الذي يؤديه مجلس المحاسبة فإن هذا لا يجعله في منأى عن بعض الصعوبات والانتقادات الموجهة لها والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

1- من حيث الطبيعة القانونية:

ينص الأمر 20/95 أن مجلس المحاسبة هو مؤسسة ذات اختصاص إداري وقضائي،⁽⁴⁹⁾ بمعنى أنه أخرجته من التشكيل الهرمي للهيئات القضائية، وبالتالي إن مجلس المحاسبة لا يعتبر هيئة قضائية مختصة بل هو مؤسسة من نوع خاص.

2- من حيث مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة:

لقد خصص المشرع 08 مواد حدد فيها مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة بحيث شملت رقبته كل هيئة أو مؤسسة أو أي إدارة لها علاقة بالمال العام، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وأصبح مجلس المحاسبة ذا اختصاص عام في ممارسة رقبته على الجهات التي تسيير الأموال العمومية سواء أكانت عامة أو خاصة⁽⁵⁰⁾.

غير أن ما يلفت الانتباه هو ما تضمنته المادة 08 فقرة أخيرة من الأمر 20/95 المعدل والمتمم حيث جاء فيها ما يلي: «بغض النظر عن أحكام الفقرة الأولى أعلاه لا يخضع بنك الجزائر لرقابة مجلس المحاسبة»، الأمر الذي يطرح تساؤلا كبيرا عما هو الغرض من وراء ذلك، فكيف بمؤسسة وطنية تشرف على تسيير الأموال العمومية بصفة مباشرة تخرج من نطاق رقابة مجلس المحاسبة؟ مع العلم أن وزارة الدفاع تخضع لرقبته رغم حساسية القطاع، وبذلك فالجواب عليه لا يكون إلا عند المشرع.

كما أنه إذا كان اتساع مجال تدخل رقابة مجلس المحاسبة يعد ميزة حسنة بشمولية الرقابة لكل جهة لها علاقة بالمال العام، فإن لها جانبا سلبيا في نفس الوقت لاسيما إذا قارنا الوسائل بالأهداف، لأن الوسائل المتوفرة في الوقت الراهن لا تلي جميع متطلبات مجلس المحاسبة من أجل تنفيذ برنامجه الرقابي، وبالتالي فإن هذا المجال الواسع أصبح يشكل عقبة عند تامين عمل مجلس المحاسبة، حيث أن هناك جهات إدارية وهيئات ومؤسسات عمومية وجمعيات مستفيدة من إعانات الدولة لم تعرف زيارة ولا رقابة مجلس المحاسبة منذ إنشائه في سنة 1980 إلى يومنا هذا. ثم إنه وإن حدث وأن راقب مجلس المحاسبة جهة إدارية ما، فإنه لا يرجع إليها مرة أخرى إلا بعد وقت طويل قد يتجاوز 15 سنة مما يؤثر مباشرة على نوعية الرقابة لاسيما في تدارك الأخطاء وتصحيحها في وقتها.

3- من حيث زمن أداء الرقابة:

لقد حدد الأمر المتعلق بمجلس المحاسبة أن رقبته هي رقابة بعديّة، وأن تكون على أساس الوثائق أو في عين المكان وفجائية أو بعد التبليغ، وبذلك فإن خاصية البعديّة في أداء أعماله لا تساهم في اكتشاف المخالفات قبل وقوعها، كل ما في الأمر أن اكتشاف المخالفات من طرف مجلس المحاسبة لا تكون إلا بعد وقوعها، وفي بعض الأحيان قد يكون مر عليها سنين طويلة مما يصعب تداركها وتصحيحها، وقد يكون تعاقب على الإدارة عدة مسيرين كما هو الحال بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية⁽⁵¹⁾.

4- من حيث نشر نتائج أعمال المجلس:

يتعين على مجلس المحاسبة أن يعد تقريراً سنوياً يضمه حصيلة المعائنات والملاحظات والتقييمات الرئيسية التي استقاها من خلال أعمال التحريات التي قام بها، كما يضمه التوصيات التي يرى بأن الأخذ بها ضروري من أجل تحسين أساليب التسيير وكذلك ردود المسؤولين والممثلين القانونيين أو السلطات السلمية أو الوصية المعنيين بذلك. يقوم مجلس المحاسبة بإرساله إلى رئيس الجمهورية ونسخة منه إلى الهيئة التشريعية، وينص الأمر 20/95 على أن هذا التقرير ينشر كلياً أو جزئياً دون تحديد الجهة التي تقوم بنشره، وإن كان يستشف أن رئيس الجمهورية هو المسؤول على ذلك، كما أنه لم ينص على إلزامية النشر، الأمر الذي أثر مباشرة على نشر التقرير⁽⁵²⁾.

بذلك نجد أنه منذ نشأة مجلس المحاسبة في سنة 1980 لم يتم نشر سوى التقريرين الذين أشرنا إليهما سابقاً. ومن خلال دراسة التقريرين يتضح أن الذين شارك في صياغتهما كلهم من مجلس المحاسبة دون استثناء، كما أن محتوى التقريرين يبينان كذلك أن عدد الجهات التي مستها الرقابة ضعيفة، كما أن الردود التي احتواها التقريران هي ردود عامة استعملت فيها مفردات فضفاضة للتهرب من المسؤولية.

كما أن عدم نشرها سنوياً يؤثر معنوياً على أعضاء مجلس المحاسبة وتجعلهم لا يبذلون قصارى جهدهم من أجل إعداد تقرير جيد هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الجهات محل الرقابة من صالحها عدم نشر هذه التقارير، حتى يبقوا متستريين في الخفاء دون علم أي كان بما يقومون به، مع العلم أن عملية النشر تعتبر وسيلة هامة لردع المخالفين وفضحهم أمام الرأي العام، وبذلك كان من الأخرى إعادة النظر في مدى إلزامية النشر وسن نص خاص بإلزامية ذلك كل سنة كما هو معمول به في الدول الأخرى.

وبالرغم من الانتقادات الموجهة إلى مجلس المحاسبة، فإنه يبقى المؤسسة الأكثر صرامة واختصاصاً في مراقبة استعمال الأموال العمومية، غير أنه يجب العمل من أجل تفادي بعض النقائص التي أشرنا إليها سابقاً حتى يستطيع أداء دوره على أحسن وجه، لأنه بهذه الهيكلة وهذه الموارد المسخرة له يكون من الصعب تحقيق هدف كبير وضخم متمثل في السهر على الاستعمال الأمثل للموارد المالية، مما يستدعي الجهات العليا في الدولة إلى إعداد دراسة عميقة من أجل إعادة هيكلة هذه المؤسسة، بهدف تأمين دورها الرئيسي وهو رقابة استعمال وتسيير الأموال العمومية، وعندها يكون النظام الرقابي في الجزائر من بين الأنظمة الفعالة في العالم.

إلغاء مؤسسة اللجنة المتساوية الأعضاء التي نصت عليها سابقاً المادة 58 من دستور 1996 وإعطاء مجلس النواب سلطة البت النهائي في النص عقب قراءة واحدة في كلا المجلسين.

التهميش:

(1) م 190 من دستور 1976 المعدل بموجب القانون 01/80 المؤرخ في 12/01/1980 المتضمن التعديل الدستوري، ج 3.

(2) القانون 32/90 المؤرخ في 04/12/1990 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج 53.

(3) الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج 39.

(4) بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث القاهرة 2009، ص 154.

(5) قرار مؤرخ في 16 جانفي 1996 يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، ج 06.

- (6) قرار مؤرخ في 16 جانفي 1996، المرجع السالف الذكر.
- (7) المادة 11، 9 من المرسوم الرئاسي 377/95 المؤرخ في 20/11/1995 المتضمن القانون الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر 72.
- (8) الجريدة الرسمية رقم 48 المؤرخة في 03 سبتمبر 1995.
- (9) المواد 7، 8، 8 مكرر من الأمر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر 39.
- (10) المادة 8 مكرر من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (11) المادة 9 من نفس الأمر .
- (12) المادة 11 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (13) أنظر المواد 9، 10، 11، 12، من نفس الأمر.
- (14) Jacques Magnet, Président de Chambre, la Cour des Comptes, Berger Levrault 1996, p 92 et 93.
- (15) بن داود ابراهيم، مرجع سابق، ص 159.
- (16) أنظر المواد 69، 70، 71 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (17) أنظر المادة 73 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- www.ccomptes.org.dz - موقع مجلس المحاسبة،
- (18) Remi Pellet, La Cour des Comptes, Editions la Découverte 1998, p 21.
- (19) المادة 80 من الأمر 20/95، مرجع سابق
- (20) أنظر المواد 82، 83، من الأمر 20/95، مرجع سابق
- (21) Remili Mouloud, Approche Comparative des Cours des Comptes Française et Algérienne, Thèse de Doctorat Université de Rennes 1986, p 188 et 189.
- (22) موقع مجلس المحاسبة www.ccomptes.org.dz
- (23) المصدر، موقع مجلس المحاسبة www.ccomptes.org.dz.
- (24) La lumière, la Cour de Comptes et la Cour de discipline Budgétaire et Financière, in la Cour des Comptes D'hier à demain, op, cit, p 80 et 81.
- (25) المادة 80 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (26) المواد 96، 97 من الأمر 20/95، مرجع سابق 23.
- (27) جيهان حسن سيد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية .
- (28) المادة 100 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (29) جيهان حسن سيد خليل، مرجع سابق، ص 198.
- (30) المادة 102 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (31) Jaques Magnet, La Cour des Comptes, o.p, cit, p117.
- (32) المادة 102 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- (33) أنظر المواد 104، 105 من نفس الأمر.
- (34) 108، 109 من الأمر 20/95، مرجع سابق.
- Jaques Magnet, La Cour des Comptes, op, cit, p 64
- (35) المادة 11 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 المتضمن مجلس الدولة، ج ر 37.
- (36) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، د. م. ج. 1999، ص 241
- (37) Gilbert Orsoni, le Conseil d'état, Juge de Cassation des décisions de la Cour des Comptes, RFFP, No 39, 1992, p 128
- J. Magnet, Louis Valleraud, Thierry.Vught, la cour des comptes et les institutions associées, 6ed,

Berger- levrault 2007, p 475

(38) م 958 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن إنشاء مجلس الدولة، ج ر 37.

(39) م 110 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(40) جيهان حسن سيد أحمد خليل، مرجع سابق، ص 199.

(41) م 17، 16، 18 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(42) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 90.

(43) Michel-Pierre Prat, Cyril Janvier, La cour des comptes auxiliaire de la démocratie, Revue Pouvoir, N° 134, 2010, p102.

(44) المادة 7، 8 من المرسوم الرئاسي 377/95، مرجع سابق.

(45) تقرير مجلس المحاسبة لسنة 1995، ج. ر عدد 76 المؤرخة في 19 نوفمبر 1997.

(46) تقرير مجلس المحاسبة سنة 1996، 1997، ج. ر عدد 12 المؤرخة في 28/02/1999.

(47) جيهان حسن سيد أحمد خليل، مرجع سابق، ص 19.

(48) أنظر المواد 60، 61، 62، 63 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(49) المادة 91 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(50) م 3 من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(51) م 8، 8، 9، 10، 11، 12، من الأمر 20/95، مرجع سابق.

(52) هذه الوضعية أثرت سلبا على نشر تقارير مجلس المحاسبة، حيث تم نشر تقريرين فقط كما اشرنا سابقا، تقرير 1995، وسنة 1996-1997.

مقاربة نحو نشأة وتعديل الدساتير الجزائرية



الدكتور/ بوبكر خلف

أستاذ بجامعة الشهيد حمّـه لخضر بالوادي الجزائر



مقدمة:

الدستور هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم السلطة السياسية وحقوق وحرّيات الأفراد التي تعد قيودا على صلاحيات السلطة السياسية⁽¹⁾، والدستور هو المرآة العاكسة للنظام السياسي برمته في الدولة المعاصرة، خاصة وأن كل الدول في المجتمع الدولي الحالي تتمتع بدستور سواء أكان مكتوبا أو عرفيا، إلا أنه مثل مثله مثل بقية القوانين قد تتجاوز الأحداث نظرا للتطورات الاجتماعية السياسية والاقتصادية والثقافية، الوطنية والإقليمية والدولية، مما يكون في حاجة إلى إنشائه وإنشاء دستور جديد إذا كانت التحولات عميقة، أما إذا كانت بسيطة فإن الوضع لا يحتاج إلا لتعديل الدستور القائم، هذا مع مراعاة مدى جمود الدستور ومرونته⁽²⁾.

بالنسبة للجزائر تبنت عند الاستقلال الاتجاه الاشتراكي، وهذا كنتيجة لثورة التحرير الوطنية التي اندلعت في أول نوفمبر 1954 ضد الغزاة الذين أتوا من العديد من البلدان الأوربية تحت مظلة فرنسا، وكان من الطبيعي عند نيلها للاستقلال في: 5 جويلية 1962 أن تعتمد على هذا المذهب، المغاير لاتجاه الدولة المحتلة فرنسا سابقا وهو المذهب الرأسمالي، وللدعم الذي لاقته الثورة الجزائرية حينئذ من البلدان الاشتراكية وعلى رأسها الاتحاد السوفيتي سابقا، خاصة في إطار منظمة الأمم المتحدة، وقد ظهر ذلك جليا من خلال نشأة دستور 8 سبتمبر 1963، تم تدعيم هذا الاتجاه بالميثاق الوطني، ثم بإنشاء دستور 19 نوفمبر 1976 الذي عمق أكثر ما يعرف بالمذهب الاشتراكي، إلا إنه بناء على تطورات دولية وتغيرات داخلية عدلت الجزائر عن منهجها بالاتجاه إلى المذهب الاجتماعي ضمن التعديل الدستوري الموافق عليه باستفتاء 3 نوفمبر 1988، تلاه إقرار دستور 23 فيفري 1989، ونتيجة أحداث التسعينات وما أفرزت من أزمة سياسية أمنية نتجت عنها عشرية سوداء تم إصدار دستور 28 نوفمبر 1996، الذي عرف ثلاثة تعديلات الأول في 10 أبريل 2002 والثاني في 15 نوفمبر 2008 والثالث في 6 مارس 2016.

بناء على ذلك يمكن التساؤل عن أهم المراحل التي مرت بها الجزائر في تطوراتها الدستورية سواء إنشاء أم تعديلا؟ يتم بحث ذلك في المطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول

المرحلة الاشتراكية

وهي مرحلة ما بعد الاستقلال مباشرة، المبنية على تمثيل كافة الطبقات في المجتمع وخاصة طبقة العمال، وقد اعتمدها كل من دول أوروبا الشرقية وكذلك الاتحاد السوفياتي سابقا، بالإضافة إلى الصين وكوريا الشمالية وفيتنام وكوبا ويوغسلافيا سابقا، وكذلك بعض البلدان العربية كمصر وخاصة الجزائر منذ الاستقلال، وقد نشأ فيها دستوران لسنة 1963 وسنة 1976.

الفرع الأول: دستور 8 سبتمبر 1963⁽³⁾:

والذي تم إنشاؤه عن طريق الاستفتاء⁽⁴⁾، وكان ذا طابع اشتراكي أيديولوجي، اتجه هذا الدستور في تحديد وظائف الدولة المنهج الاشتراكي، اتضح ذلك في العديد من المواد منها:

المادة 10: نصّت على أن من الأهداف الأساسية للجمهورية ج. و. ش. هي: تشييد ديمقراطية⁽⁵⁾ اشتراكية ومقاومة استغلال الإنسان في جميع الأشكال، وضمان حق العمل، ومجانية التعليم، وتصفية جميع بقايا الاستعمار.

المادة 16: نصت من جانبها على ما يلي "تعترف الجمهورية بحق كل فرد في الحياة اللائقة في توزيع عادل للدخل القومي".

من هاتين المادتين نتبين أن دستور الجزائر لسنة 1963 كان يتميز بطابع الأيديولوجية الاشتراكية، أكثر منه دستور قانوني وهذا منطقي جدا، في مثل حالة الجزائر التي خرجت لتوها من استعمار دولة رأسمالية، محطمة البنى الاقتصادية والاجتماعية وحتى البشرية، مما يوجب عليها انتهاز هذا المنهج وهو سيطرة الدولة على كافة الموارد ووسائل الإنتاج لتوجيهها في بناء الاقتصاد المهدم وترميم البنى الاجتماعية المنهارة.

إلا أنه بسبب الظروف التي عاشتها الجزائر ما بعد الثورة توقف العمل به ولم يدم سوى بضعا وعشرين يوما، مما جعل السلطة تعتمد في أساسها على المشروعية الثورية⁽⁶⁾ التاريخية لأنها منبثقة من الحركة التحررية بشقها السياسي والمسلح، ثم تلاها التصحيح الثوري في 19 جوان 1965.

ثم دعمت هذه المشروعية الثورية بالميثاق الوطني الصادر في 6 جوان 1976 والذي يعتبر العهد المشترك بين كافة المواطنين، والمصدر الأيديولوجي والسياسي للأمة، ومؤسسات الدولة والمرجع الأساسي للدستور والقوانين والتنظيمات وتفسيرها.

الفرع الثاني: دستور 19 نوفمبر 1976:

تم إقراره عن طريق الاستفتاء، وكان ذا طابع أيديولوجي كذلك، والذي جذر للاشتراكية في المجتمع الجزائري، فانتقلت به الجزائر من المشروعية الثورية إلى الشرعية الدستورية⁽⁷⁾، كما اعتمد على الديمقراطية الشعبية التي هي ضرورة تفرضها الثورة حيث نص في المادة 07 منه على أن "الدولة ديمقراطية في أهدافها وفي تسييرها وأن المنافسة النشيطة للشعب في التشييد الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وفي تسيير الإدارة ومراقبة الدولة هي ضرورة تفرضها الثورة"

كما اعتمد الثورات الثلاث الصناعية والزراعية والثقافية المواد 18-21 من الدستور.

الثورة الصناعية:

وتتم على أساس مشاركة العمال في المسؤولية في كافة الوحدات الصناعية والمساهمة في المؤسسات وإعلان قرار إنشاء المجمعات الصناعية، والمشاريع الكبرى، كمجمع الحجار لصناعة الحديد، ومجمع أرزيو لتكرير البترول، ومجمع روبية لتركيب الشاحنات.

الثورة الزراعية:

وتهدف إلى تغيير عالم الأرياف وإدماجه في المسيرة الثورية عن طريق التسيير الذاتي ، وتحديث مناهج الإنتاج، وإنشاء تعاونيات، والقضاء على الاستغلال الإقطاعي وتنظيم الملكية

الثورة الثقافية:

تبنى على تأكيد الهوية الوطنية الجزائرية، وتحقيق الشخصية الثقافية في كافة جوانبها ورفع الدائم لمستوى التعليم المدرسي والكفاءة التقنية واكتساب اللغات الأجنبية خاصة في الميدان العلمي والتكنولوجي ، ومحو الأمية وتعليم الصغار والكبار وتنمية المرأة الجزائرية .

كما تبنى نظام التمثيل والانتخابات ونظام الاستفتاء في ممارسة السيادة الوطنية المادة 5 منه، وكذلك تضمن الحريات الأساسية وحقوق الإنسان للمواطن المادة 39، وحرية إنشاء الجمعيات والتعبير والاجتماع، على ألا يتدرع بها لضرب أسس الثورة الاشتراكية المادة 55 ، ويمكن إسقاط هذه الحريات عن كل من سيستعملها قصد المساس بالدستور أو بالثورة الاشتراكية المادة 73، إلا أن ما يميز هذا الدستور هو اعتماده لنظام الحزب الواحد في المادة 94 بنصها " يقوم النظام السياسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد" وهو حزب جبهة التحرير المادة 95 ، كما أن الوظائف الحساسة في الدولة تسند إلى أعضاء من قيادة الحزب المادة 102.

إن حصر الممارسة السياسية في لون واحد ، بالرغم من أن الجزائر كانت في تلك الفترة اشتراكية المنهج، من شأنه أن يقصي فئة من الشعب ، قد تكون جديدة بتبوء المراكز القيادية في الدولة، وبالمقابل عند جعل الولاء للحزب الواحد هو معيار ممارسة السلطة في البلاد قد يضعف أو يوهن من الدولة نفسها، إذ أصبح اختيار الأشخاص للمناصب القيادية في الدولة على أساس الولاء السياسي للحزب الواحد وليس على أساس الكفاءة.

كما كرس النظام الدستوري في هذه المرحلة الاشتراكية بشكل أشمل وأوسع منه في ضوء دستور سنة 1963، وذلك سواء في الميثاق الوطن الذي يمثل المصدر الأيديولوجي لكافة القوانين في البلاد بما فيها الدستور، أو في هذا الأخير، الذي تنص المادة 195 منه على أن الاشتراكية من الثوابت التي لا يجوز المساس بها ولا تعديلها حتى بموجب مشروع دستور جديد.

أما المادة 13 فهي تنص على أن ملكية الدولة تعد أرقى أشكال الملكية الاجتماعية. في حين أقرت المادة 16 منه بعض أنواع الملكيات الفردية كالملكية الفردية ذات الاستعمال الشخصي أو العائلي، الملكية الخاصة غير الاستغلالية، الملكية الخاصة في الميدان الاقتصادي التي يجب أن تساهم في تنمية البلاد والحق في الميراث مضمون.

أما المادة 24 منه فقد أكدت على توزيع الدخل القومي العادل، حسب المبدأ القائل "من كل حسب مقدرته، ولكل حسب عمله

بينما تضمن الفصل الرابع لدستور سنة 1976 (المواد من 39 إلى 73) طائفة من الحريات الفردية، ذات الطابع الشخصي، وذات الطابع الجماعي.

الأولى: كالمساواة بين الأفراد (م39-42)، وحرمة حياة الأفراد(م49) وحرية المسكن (م50) وحرية المعتقد (م53) وحرية الابتكار (م54) وحرية التعبير (م55) وحرية التنقل (م57) وحق للإضراب معترف به فقط في القطاع الخاص. **الثانية:** ذات الطابع الجماعي كحق العمل (م59-26)، حماية الشيوخوخة والطفولة (م64)، حماية الأسرة (م56)، الحق في التعليم (م66) الحق في الصحة (م67).

من هذه المواد المذكورة يمكن تقسيم وظائف الدولة من خلال دستور سنة 1976 الذي جاء دستور برنامج وليس دستور ذا طابع قانوني بأنه ركز أيضا على المنهج الاشتراكي، وان كان في بعض أنواع بعض الملكية لكن بشرط الاتفاق مع المنهج، كما نص على العديد من الحريات لكن بشرط ألا تمس بالتوجيه الاشتراكي من ذلك ما جاء مقررا في (م73) من الدستور أن القانون يحدد الشروط التي يتم معها إسقاط الحقوق والحريات الأساسية عن كل من استعملتها ضد الدستور أو المصالح الجماعية أو بالتوجه الاشتراكي⁽⁸⁾.

المطلب الثاني

المرحلة الوسيطة أو الاجتماعية

البعض يذهب إلى أن الجزائر اتجهت في هذه المرحلة إلى المذهب الليبرالي وهو المبني على مبدأ حرية المنافسة بين الأفراد وفقا لفكر آدم سميث الاقتصادي الإنجليزي الذي نادى بفكرة "دعه يعمل، دعه يمر" ومبدأ حرية الإنتاج وحرية التملك، وتحديد تدخل الدولة في نشاطات الأفراد واكتفائها بحفظ الأمن الداخلي والخارجي وإقرار العدالة، والحقيقة هي انتهاجها المذهب الاجتماعي الذي يعتبر مذهباً وسطاً بين الاشتراكية والليبرالية، إذ أنه أخذ مبادئه من كليهما، ففي حين إقراره بالملكية الفردية أبقى على المرافق العامة والمؤسسات الكبرى التي يصعب على الأفراد تملكها أو الاضطلاع بها مملوكة للدولة، أو أنه يقر بتدخل الدولة في القطاعات الحساسة إلى جانب إفساح المجال أمام الملكية الفردية لتلعب دورها في البناء المجتمعي، وقد انتهجته الجزائر ضمن تعديلها الدستوري في 3 نوفمبر 1988، ودستورها الثالث في 23 فيفري 1989، وهما:

الفرع الأول: التعديل الدستوري الموافق عليه باستفتاء 3 نوفمبر 1988

جاء هذا التعديل عاكساً لمتطلبات تطورات المرحلة خاصة إثر أحداث أكتوبر 1988، كتعيين رئيس الجمهورية لأول مرة رئيساً للحكومة، كما نظم علاقة الحكومة بالمجلس الشعبي الوطني، فمما ورد فيه المادة 111 التي نصت على أن "يضطلع رئيس الجمهورية بالصلاحيات التالية:....."

4. يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه.

5. يرأس مجلس الوزراء.

بخلاف المادة 112 من دستور 19 نوفمبر 1976 التي نصت فقط على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا لرئيس الجمهورية يساعده ويعينه في مهامه"

أما المادة 113 فقد نصت على أن "يضبط رئيس الحكومة برنامج الحكومة وينسقه وينفذه" في حين نظمت المادة : 114 : 1 ، 2 ، 3 ، 4 ، 5 علاقة الحكومة بالمجلس الشعبي الوطني، وحددت المادة 115 صلاحيات رئيس الحكومة.

الفرع الثاني: دستور 23 فيفري 1989:

تمت المصادقة عليه عن طريق الاستفتاء و نص في ديباجته الفقرة 8 على أن "الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية"، وكان يوصف بأنه تخلى عن الإيديولوجية الاشتراكية واتجه إلى المذهب الوسطي وهذا بسبب ظروف خارجية عاشها المجتمع الدولي نتجت عنها ظروف داخلية عاشها المجتمع الجزائري:

أولاً- بالنسبة للظروف الخارجية يمكن تحديدها في:

أ. انهيار الاتحاد السوفيتي وتفككه ثم تركيبه مرة أخرى عن طريق البروسترويكا أو إعادة البناء الاشتراكي وإرساء الوحدة على يد الرئيس الأسبق غورباتشوف، والتي أفضت إلى العودة إلى الحرية الاقتصادية ، واعتماد مبدأ قوانين السوق في شكل دولة روسيا الموحدة، بعد أن انفصلت عليه دول البلطيق الثلاث: إستونيا ولاتفيا وليتوانيا، شجعت بقية الجمهوريات الأخرى على المناداة بالانفصال وانتهى الحال باستقلال 15 دول ودخولها إلى المجتمع الدولي سنة 1991⁽⁹⁾.

ب. تفكك دول الكتلة الاشتراكية في أوروبا الشرقية وأخذها بالنظام الرأسمالي وانضمامها للإتحاد الأوروبي بالإضافة إلى توحد الألمانيتين بأهبار جدار برلين، وأيضا اليمينيتين.

ثانيا - بالنسبة للظروف الداخلية يمكن إجمالها في:

أ. أحداث 5 أكتوبر 1988.

ب. انخفاض مدخولات المحروقات وهي المورد الأساسي من العملة الصعبة للبلاد، مما جعل خزائن أواخر الثمانينات تعاني من شدة المديونية.

ج. زيادة نسبة التضخم وارتفاع معدل البطالة، ونقص الاستثمارات.

كل هذه العوامل كان لها الأثر المباشر في ظهور دستور 23 فيفري 1989 والذي اتجه اتجاهها ليبرالي في الميدان الاقتصادي كما نص على التوسيع من الحريات والملكية الخاصة على حساب الملكية العامة المادة 31 منه إلى جانب إقراره لأول مرة في تاريخ جزائر ما بعد الاستقلال التعددية الحزبية التي عبرت عنها المادة 40 منه "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي"، كما أنه ركز على عملية الرقابة الشعبية في المجالس المنتخبة حيث نصت المادة 149 على أن "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي".

إضافة إلى رفع الدعم عن بعض المواد الأساسية تدريجيا، وعدم التكفل بالبناء الاجتماعي ، وإلغاء مجانية الصحة ، وإعادة النظر في المنظومة التربوية.

المطلب الثالث

مرحلة المصالحة الوطنية

أو مرحلة ما بعد الأزمة السياسية . الأمنية التي اجتاحت الجزائر منذ مطلع التسعينيات من القرن السابق، وظهر فيها دستور 1996 والتعديلات اللاحقة به ثم دستور 6 مارس 2016.

الفرع الأول: دستور 28 نوفمبر 1996 والتعديلان اللاحقان به:

أولا - دستور 28 نوفمبر 1996:

والذي أقر كذلك عن طريق الاستفتاء الشعبي، والذي سار قدما نحو تكريس الحريات الفردية نص عليها الفصل الرابع منه، كما عمق مبدأ التعددية الحزبية في المادة 42 منه ، والتي نصت صراحة على حرية إنشاء الأحزاب السياسية، والذي تمّ بموجبه إنشاء ولأول مرة مجلس الأمة الذي هو الهيئة الثانية الشعبية بالإضافة إلى المجلس الشعبي الوطني اللذين لهما السيادة في وضع القوانين التي تحكم البلاد، أو السلطة التشريعية، بالإضافة إلى إمكانية رقابتهما للسلطة التنفيذية في نشاطاتها عن طريق أساليب، مثل السؤال أو الاستجواب أو التحقيق ، وحتى سحب الثقة أو ما يعرف بملتصم الرقابة ضد الحكومة المواد 99، 133، 143.

وأنشأ لأول مرة بعد الاستقلال مجلس الدولة الذي هو الهيئة الثانية التي تتوج القضاء الإداري، والذي إلى جانب القضاء العادي يمثلان السلطة القضائية في البلاد.

لقد سار هذا الدستور الجزائري قدما في اتجاه الديمقراطية والمشاركة السياسية الشعبية الواسعة إلى درجة أنه نص في مادة من ضمن مواده 178 لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمس، 1 (...)، 2 (النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية).

ثانيا- تعديل 10 أبريل 2002:

الذي صدر وفقا للقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، وتصدى لمسألة واحدة وهي اعتبار الأمازيغية أيضا لغة وطنية إلى جانب اللغة الرسمية العربية، إذ جاء في المادة 3 مكرر: "تمازيغت هي كذلك لغة وطنية، تعمل الدولة على ترفيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية عبر التراب الوطني".؟

ثالثا- تعديل 15 نوفمبر 2008:

الذي صدر وفقا للقانون رقم 08/19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، وركز على إفساح المجال أمام المرأة، وترقية الحقوق السياسية لها بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة المادة 31 مكرر، وعلى إمكانية الترشح لانتخابات رئاسة الجمهورية عدة مرات المادة 74 معدلة، وعلى تنظيم وتحديد سلطات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول المواد المعدلة 77 و79 و80 و81 و85 و87 و90.

الفرع الثاني: دستور 6 مارس 2016:

الذي صدر وفقا للقانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، وعلى الرغم من أنه نص على أنه تعديل، إلا أنه نظرا لعدد المواد القانونية المعدلة فيه والتي تربو عن مئة مادة أو نقول ما يزيد عن نصفه، ونظرا للتغييرات الموضوعية فيه ، فإننا

نتجه إلى أنه دستور جديد على غرار الدساتير السابقة لسنة 1996 و 1989 و 1976 و 1963، فقط اختلف عنها من الناحية الشكلية وهي أسلوب نشأته وهو مصادقة البرلمان بغرفتيه عليها بعد أخذ رأي المجلس الدستوري، وليس عن طريق الاستفتاء.

ولقد عكس هذا الدستور وضع وحالة ما بعد الأزمة السياسية الأمنية، التي هددت فعليا استقرار الدولة بداية التسعينيات، فمما ورد في ديباجته الفقرة 8: "غير أن الشعب الجزائري واجه مأساة وطنية حقيقية عرضت بقاء الوطن للخطر، وبفضل إيمانه والتمسك الثابت بوحدته، قرر بكل سيادة تنفيذ سياسة السلم والمصالحة الوطنية التي أعطت ثمارها وهو مصمم على المحافظة عليها" والفقرة 9 "إن الشعب يعتزم على جعل الجزائر في منأى عن الفتنة والعنف وعن كل تطرف، من خلال ترسيخ قيمه الروحية والحضارية التي تدعوا إلى الحوار والمصالحة والأخوة، في ظل احترام الدستور وقوانين الجمهورية"، كما رصد تطلعات الشباب الذين يمثلون الجزء الأكبر من الشعب الجزائري، ورصيد المستقبل الذي لا بد من تذليل العقبات أمامه، ظهر ذلك في الديباجة الفقرة 15 "إن الشباب في صلب الالتزام الوطني برفع التحديات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويضل إلى جانب الأجيال القادمة المستفيد الأساسي من هذا الالتزام"، وكذلك المادة 37.

وأشار إلى المخاطر التي يمثلها الإرهاب على الأمن الداخلي والإقليمي والدولي ودور الجيش الشعبي الوطني في رفع هذا التحدي، تجلّى ذلك في الديباجة الفقرة 16 على أن الشعب يعتز بجيشه ويدين له بالعرفان على ما بذله في: "حماية المواطنين والمؤسسات والممتلكات من آفة الإرهاب"

وأعطى البيئة أهمية خاصة مع التدهور الذي أصبحت تعرفه في السنين الأخيرة، فجاءت المادة 19 ناصة على ذلك: "تضمن الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة"، كما أكد على ترقية حقوق المرأة السياسية نص على ذلك في المادة 35 "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة"، وعلى مبدأ التنافسية بين الرجل والمرأة في ميدان الشغل، المادة 36.

كما عاد وحدد الفترة الرئاسية بعهدتين غير قابلتين للتجديد، المادة 88.

خاتمة:

في الأخير يمكن من الدراسة المذكورة أعلاه إبداء الملاحظات المستخلصة التالية:

أن السلطة في الجزائر تحاول التأقلم مع المستجدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال إنشاء أو تعديل الدساتير، فلقد عرفت خمسة تعديلات وخمسة دساتير:

- دستور 8 سبتمبر 1963 أسس لمرحلة ما بعد الاستقلال، والتي كانت ذات طابع اشتراكي، إلا أنه لم يتم العمل به لأكثر من بضع وعشرين يوما.

- دستور 19 نوفمبر 1976، عمق للاشتراكية في الجزائر إلى درجة جعلها من الثوابت التي لا يمكن لأي تعديل دستوري لاحق أن يمسه.

- دستور 23 فيفري سنة 1989 دخلت الجزائر به عهد التعددية السياسية، والحرية الاقتصادية مع إبقائه على بعض مظاهر الملكية العامة، كما أنشأ منصب رئيس الحكومة.

- دستور 28 نوفمبر 1996، قنن لمؤسسات دستورية تدعم البناء الهيكلي للدولة، أهمها مجلس الأمة ومجلس الدولة، وتحديد عهدي الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.

- دستور 6 مارس 2016 نظم وضع وحالة ما بعد الأزمة السياسية الأمنية، التي هددت فعليا استقرار الدولة بداية التسعينيات، بعدة مبادئ. وبناء على ذلك يمكن القول:

- أن الجزائر البلد الوحيد في العالم الذي ثبت فيه معدل نشأة دستور خاص لكل رئيس جمهورية، تمت المصادقة عليها عن طريق أسلوب الاستفتاء ما عدا دستور 2016، فالأول في عهد أحمد بن بلة، والثاني في عهد هواري بومدين، والثالث في عهد الشاذلي بن جديد، والرابع في عهد اليامين زروال، والخامس في عهد عبد العزيز بوتفليقة.

- أن التعديلات الدستورية المتعددة طالت أكثر ما طالت دستور 1996، وهذا راجع إلى التطورات المتسارعة التي عرفتها البلاد وتمت عن طريق مصادقة البرلمان بغرفتيه عليها بعد أخذ رأي المجلس الدستوري.

- أن الدساتير الجزائرية فقدت صفة الجمود أو الصلابة بعد دستور 1996 وأصبحت تتصف أو سائرة في طريق الاتصاف بالمرونة لأنها أضحت تعدل داخل البرلمان وليس باستفتاء كل الشعب.

على الرغم من الثمن الباهظ الذي دفعته الجزائر في عقد التسعينيات بسبب هذا التوجه نحو التعددية السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحتى الثقافية، وما عرفته من مشاكل اجتماعية، إلا أن الشعب بدأ ينضج في ممارسته للديمقراطية، ويتطلع من خلال مؤسساته الدستورية التي يعمل على تدعيمها إلى مستقبل أفضل.

التهميش:

(1) مفهوم كلمة الدستور: أصل الكلمة ليس عربيا، إلا إنه يقصد منه أساس الشيء، وتقالبه في اللغة الفرنسية مفردة " Constitution " التي تعني التأسيس أو القانون الأساسي، ويفهم منه اصطلاحا القانون الأساسي الذي يأتي في قمة الهرم القانوني، والذي تستمد منه بقية القوانين مبادئها، وعلى كافة الأفراد والجماعات حكاما ومحكومين الخضوع له، ولهذا فالقانون الدستوري هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم السلطة السياسية وحقوق وحرية الأفراد التي تعد قيودا على صلاحيات السلطة السياسية، في حين يتحدد المعنى القانوني في كون القانون الدستوري يتجسد في تقنين وظائف السلطة وحقوق الأفراد،

(2) الدساتير الصلبة أو الجامدة: وهي التي لا تعدل إلا بإتباع طرق وإجراءات خاصة، ودرجة الصلابة في مثل هذه الدساتير تتوقف على ما يحيط بها من ضمانات أو إجراءات واجبة الإتباع عند التعديل، كاشتراط موافقة الشعب عن طريق الاستفتاء على التعديل كما هو الحال بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1963، والحكمة من جعل الدساتير جامدة هي الحيلولة دون التعديل المتحمس والارتجالي لها، أما الدساتير المرنة فهي التي يتم تعديل القاعدة الدستورية فيها بقانون عادي مثل، إنكلترا إذ تم تعديل قاعدة دستورية سنة 1947 فيها بقانون عادي، والصين الذي أصبح من حق المجلس الشعبي تعديل الدستور منذ سنة 1975، في الوقت الحاضر أصبحت مجمل الدساتير جامدة أو صلبة.

(3) تم إقراره من قبل المجلس الوطني التأسيسي في : 28 أوت 1963 وتمت المصادقة عليه بالاستفتاء في : 8 سبتمبر 1963 .

(4) الاستفتاء: أن يتم إقرار الدستور عن طريق استفتاء الشعب مباشرة بنعم أو بلا، خاصة إذا كان الشعب على درجة من الوعي، وتم الاستفتاء في جو من الحرية الكاملة، وهو الطريقة الأكثر ديمقراطية، يقول أحد زعماء الثورة الفرنسية، لا يكون الدستور دستورا إلا إذا ركز أكثرية الناخبين نصوصه، ومن أمثلة الدساتير التي تم إقرارها عن طريق الاستفتاء : الدساتير الجزائرية لسنة 1963 وسنة 1976 وسنة 1989 وسنة 1996 .

(5) الديمقراطية مصطلح يوناني متكون من شقين ديموس ويعني الشعب وكراتوس وتعني حكم، أي حكم الشعب، حيث كان المجتمع اليوناني قبل 30 قرن يلتقي فيه المواطنون دوريا، لوضع القوانين واختيار الأشخاص الذين سينفذونها، حتى تاريخ الدورة اللاحقة، في المجتمع المعاصر أصبحت الديمقراطية نظام كل الدول تمارسها عن طريق نظام التمثيل، والانتخابات وفصل السلطات ودولة القانون.

انظر: د سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج ، 1 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992 ، ص 225 وما بعدها.
(6) السلطة المشروعة هي السلطة التي تتطابق مع ما يراه الأفراد صالحا لإدارة مجتمعهم كسلطة الرئيس أو الزعيم أو الملك الذي يتعلق به أفراد الشعب ويثقون فيه، وبيرونه مؤهلا لقيادتهم لما يتمتع به من صفات خاصة، أو سلطة الحزب الذي يرى الشعب بأنه يحقق تصوراتهم وطموحاتهم، ولهذا استمدت السلطة في النظام الغربي المشروعية من الليبرالية، واستمدت في النظام الشرقي من الاشتراكية، بمعنى أن السلطة المشروعة هي السلطة التي اكتسبت شرعيتها من جهة أخرى خارجية.

(7) السلطة الشرعية: هي السلطة المتطابقة مع الدستور والقوانين المطبقة أثناء ظهورها، أو بمعنى آخر السلطة التي تستمد قوتها وشرعيتها ووجودها من الشعب وهو أصل السيادة ، ولم تتدخل جهة أخرى لإصباغها بصبغة الشرعية.
(8) يمكن تسجيل تعديلات ألقا بهذا الدستور:

الأول: في 7 يوليو 1979 طال 14 مادة تتعلق برئيس الجمهورية .

الثاني: في 12 جانفي 1980 طال مادتين استحدثتا مجلس المحاسبة.

(9) محمد السويدي، علم الاجتماع السياسي، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 1990 ص 159.

الاستفتاء الدستوري في ظل الدستور التونسي لسنة 2014



الأستاذة/ لمياء ناجي

أستاذة بجامعة صفاقس تونس



مقدمة:

إنّ القبول بمبدأ التعديل والحرص على تنظيم عملية التعديل ليست فقط أهم ضمانة للمحافظة على وجود الدستور وحياته، بل إنّ الأحكام المخصصة للتعديل هي التي تمكّنا من معرفة الفكرة القانونية التي يقوم عليها الدستور والتصوّر للمجتمع المستقبلي الذي يسعى إلى تكريسه المؤسسون⁽¹⁾. وقد أولى مؤسسو دستور 27 جانفي 2014 اهتماما شديدا حتى لا نقول مبالغا فيه بباب تعديل الدستور إلى درجة أنّ طريقة التعديل والسلطة المشرفة عليه قد حدّدت منذ المسودة الأولى للدستور قبل الاتفاق على خصائص النظام السياسي وطبيعته في حين أنه من المفروض أن تحدّد طرق التعديل على ضوء اختيارنا لطبيعة النظام السياسي الذي يكرسه الدستور. وكما حرصت السلطة التأسيسية الأصلية على الاهتمام بالتنصيص على التعديل وتنظيمه حرصت أيضا على إدراج الاستفتاء الدستوري. فالمسودّات الثلاث التي صدرت عن اللّجان التأسيسية سنة 2012 ومشروع الدستور المؤرخ في 1 جوان 2013 أكّدت على الاستفتاء كإجراء للمصادقة على تعديل الدستور. فأدرجت المسودة الأولى الصادرة في شهر أوت 2012 طريقة واحدة للتعديل تقتصر على قراءة واحدة للمشروع من قبل المجلس النيابي للمرور مباشرة للاستفتاء بهدف إقرار مشروع التعديل. أمّا في مسودة أبريل 2013، فقد ميّز الفصل 137 بين التعديلات التي تتعلق بأحكام في توطئة الدستور وفي المبادئ العامة أو في باب الحقوق والحريات والتعديلات الأخرى، فبالنسبة للأولى، يتم تعديل الدستور بموافقة ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب وبحصول المشروع على الأغلبية المطلقة بعد عرضه على الاستفتاء وأمّا بالنسبة للثانية فإنّ التعديل يتم بموافقة 3/2 أعضاء مجلس نواب الشعب فحسب ولم يجد المؤسسون داعيا للاستفتاء.

فيما بعد وقع التنصيص صلب مشروع الدستور المؤرخ في 1 جوان 2013 كما في النسخة النهائية للدستور على أنّ التعديل يتم في قراءة واحدة بموافقة ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب ومنح رئيس الجمهورية إمكانية عرض المشروع على الاستفتاء. إذا كان هناك ثبات من طرف المؤسسين على تكريس الاستفتاء الدستوري كإجراء للمصادقة على مشروع التعديل وذلك خلافا لموقف واضعي دستور 1 جوان 1959 الذين ولّغ تعرضوا للاستفتاء في مشروع الدستور إلا أنّهم استبعدوه وعوّضوه بضرورة إجراء قراءتين لمشروع التعديل من قبل مجلس النواب⁽²⁾.

فما المقصود بالاستفتاء؟

الاستفتاء هو إجراء بمقتضاه يُدعى المواطنون إلى التعبير عن رأيهم أو إرادتهم بمقتضى تصويت شعبي حول مسألة اتخذتها سلطة أخرى أو قد تتوخى إجرائها⁽³⁾. استفتاء وطني، استفتاء محلي، استفتاء دستوري (للموافقة على نص الدستور

أو على تعديله)، استفتاء تشريعي، استفتاء تعاهدي، استفتاء إداري، استفتاء إجباري أو اختياري، استفتاء استشاري أو تقرير... تتعدد أنواع الاستفتاء وتختلف بحسب مجالها الجغرافي أو المادي وبحسب إلزاميتها وتأثيرها⁽⁴⁾. وقد عرف الدستور الأول للجمهورية التونسية عديد أنواع الاستفتاء، ففي حين أهمل النص الأصلي لدستور 1 جوان 1959 كل أشكال الاستفتاء مخرى الديمقراطية النيابية، أدرجت التعديلات الدستورية الاستفتاء التشريعي بالفصل 47 من الدستور والاستفتاء الاستشاري حول المسائل الهامة التي تتصل بالمصلحة العليا للبلاد⁽⁵⁾، كما نص الفصل الثاني منه على اللجوء إلى الاستفتاء الوجوبي على المعاهدات المتعلقة بوحدة المغرب العربي والتي قد يترتب عنها تعديل للدستور⁽⁶⁾، كلها لم يقع اللجوء إليها.

كما نَفَّح دستور 1 جوان 1959 بمقتضى تعديل 27 أكتوبر 1997 لإدراج الاستفتاء للمصادقة على مشاريع تعديل الدستور⁽⁷⁾، الاستفتاء الوحيد الذي وقع اللجوء إليه من قبل الرئيس السابق سنة 2002 لتعديل قرابة 40 فصلا من دستور 1 جوان 1959 وأدى إلى تشويه الدستور والحياد به عن وظيفته.

أما دستور 27 جانفي 2014 فقد عرف الاستفتاء حتى قبل صدوره إذ طرحت في فترة إعداد الدستور مسألة عرض مشروع الدستور على الشعب إلا أنها جوبهت بالرفض الشديد خاصة من قبل خبراء القانون الدستوري في تونس الذين اعتبروا أن فشل الاستفتاء سيُدخل البلاد التونسية في دوامة الانقلابات⁽⁸⁾.

هذا الدستور ينصّ اليوم على نوعين من الاستفتاء وهما الاستفتاء التشريعي الاختياري حول مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات أو بالحريات وحقوق الإنسان أو بالأحوال الشخصية⁽⁹⁾ والاستفتاء الدستوري وهو استفتاء تصديقي اختياري حول مشروع تعديل الدستور⁽¹⁰⁾. إذا ما الغاية من إدراج الاستفتاء كإجراء للمصادقة على مشروع تعديل الدستور؟ هل يمكن اعتبار الاستفتاء كما وقع التنصيص عليه ضمانا ضد التعديلات التي قد تمس بالدستور وبعوليته؟.

رأى عبد الفتاح عمر، أبو القانون الدستوري بتونس، أنّ "الأحكام الخاصّة بالتعديل يجب أن تضمن التوازن بين الدستور من جهة والمعطيات الواقعيّة والتطلعات المستقبليّة من جهة أخرى"⁽¹¹⁾. فعبر التعديل يتفاعل الدستور مع المحيط وينفتح على المتغيرات التي تطرأ على الحياة السياسيّة والاجتماعيّة دون أن يؤدي ذلك إلى تشويهه وإخضاعه لأهواء الحكام وخدمة الظروف الطارئة⁽¹²⁾. ويعتبر اللجوء إلى الاستفتاء كوسيلة للمصادقة على مشروع التعديل، مبدئيا، ضمانا ضد التعديلات الظرفية ووسيلة للاحتكام للشعب صاحب السيادة. فهل يضمن الاستفتاء الدستوري كما وقع إدراجه بدستور 2014 إضفاء مشروعية على مشاريع تعديل الدستور مع الحرص على تحصين الدستور من التعديلات الظرفية وغير المدروسة؟

للإجابة عن هذه الإشكالية سنرى في فكرة أولى مدى ضمان الاستفتاء الدستوري في حالة اللجوء إليه لحماية الدستور من التعديلات غير المدروسة (جزء أول) ثم في فكرة ثانية مدى تعبير الاستفتاء الدستوري عن تطلعات الشعب (جزء ثاني).

الجزء الأول

الاستفتاء الدستوري إجراء إضافي لإقرار مشروع التعديل

خلافًا لدستور 1 جوان 1959 الذي نص على طريقتين مختلفتين لتعديل الدستور وهي الطريقة المجلسية والطريقة الاستفتاءية، نص الفصل 144 من دستور 27 جانفي 2014 على طريقة واحدة للتعديل يمكن أن تنتهي بمصادقة مجلس نواب الشعب في قراءة واحدة للمشروع إن لم ير رئيس الجمهورية داعيا لعرض المشروع على الشعب. ولئن أسند الدستور الجديد للمحكمة الدستورية مهمة "مراقبة" مشاريع تعديل الدستور (ثانيا) إلا أنه قام من جهة أخرى بإضعاف دور مجلس نواب الشعب (أولا).

أولا - ضعف دور مجلس نواب الشعب:

تشمل إجراءات تعديل الدستور الإجراءات المتعلقة بإعداد مشروع التعديل والإجراءات المتعلقة بإقراره. ففيما يخص إعداد المشروع تنطلق الإجراءات بالمبادرة بالتعديل وقد أسند الفصل 144 من دستور 27 جانفي 2014 حق المبادرة بتعديل الدستور لرئيس الجمهورية ولثلاث أعضاء مجلس نواب الشعب وبذلك أقصى المبادرة الشعبية أي تدخل الشعب في مرحلة تصور المشروع خلافا للحل الذي كرسه الدستور السويسري⁽¹³⁾ وكذلك الإيطالي⁽¹⁴⁾ وهو نفس الخيار الذي كرسه دستور 1 جوان 1959.

يعد إقرار حق كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في تقديم مشروع تعديل الدستور مبدئيا خيارا ايجابيا لأنه يسعى لتحقيق نوع من التوازن لا نجده على مستوى النظام السياسي رغم أنّ عدم التوازن على مستوى طبيعة النظام السياسي يؤول حتما إلى اختلال التوازن على مستوى السلط التي تتولى اقتراح التعديل. فما احتكار رئيس الجمهورية في الواقع لحق اقتراح مشاريع التعديل في ظل دستور 1 جوان 1959 رغم تنصيب الدستور على حق كلا السلطتين بالمبادرة بالتعديل إلا دليل على أنّ تطبيق أحكام الدستور هو رهين الإرادة السياسية وطبيعة التوازنات بين السلط⁽¹⁵⁾.

ثم بعد أن تعرض المبادرة على المحكمة الدستورية للتثبيت من عدم مساسها بما لا يجوز تعديله⁽¹⁶⁾، يعرض المشروع على مجلس نواب الشعب لينظر في مبدأ التعديل، فقد ورد بالفصل 144 فقرة أخيرة أنّ مجلس نواب الشعب يوافق بالأغلبية المطلقة على مبدأ التعديل وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ القرار لا يتعلق بمضمون التعديل بل يعني عند اتخاذه أن المجلس لا يمانع في النظر في التعديل المزمع إدخاله على الدستور⁽¹⁷⁾، ولم ينظر بعد في محتواه مما يفترض قيام المجلس بتكليف من يقوم بدرس المشروع والتمعن فيه. إلا أنّ الفصل 144 وخلافا للفصل 77 من دستور 1 جوان 1959 أهمل التنصيب على لجنة خاصة تكون مهمتها دراسة ومناقشة مشروع التعديل⁽¹⁸⁾، كما وقع التخلي عن الآجال المطولة التي تسمح بمناقشة المشروع والتروي فيه وتعويض القراءة الثانية من قبل المجلس التشريعي بمنح رئيس الجمهورية خيار اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي.

لذا كيف يمكن ضمان درس مشروع تعديل الدستور ومناقشته وإثرائه ومقارعة الحجج للوصول إلى صياغة مشتركة في غياب التنصيب على إجراءات مشددة وأغليتها معززة لإعداد المشروع والمصادقة عليه ثم هل يُغني اللجوء إلى الاستفتاء بغاية إقرار مشروع التعديل عن درس المشروع والتروي فيه خاصة وأنّ الدستور السابق عانى من التعديلات العشوائية وغير المدروسة والمتناقضة أحيانا رغم تنصيبه على إجراءات مشددة لتعديله⁽¹⁹⁾. ثم إذا لم ير رئيس الجمهورية داعيا لعرض

المشروع على الشعب هل تكفي قراءة واحدة من قبل مجلس نواب الشعب لضمان عدم صدور تعديلات تمسّ بالدستور ومبادئه؟ كان من المفروض الإبقاء على اللجنة الخاصة التي ينتخب أعضاؤها من بين أعضاء المجلس في كل مرة يعرض فيها مشروع تعديل الدستور، تقوم بإعداد تقرير للجلسة العامة حول المشروع مع توصية معللة بالمصادقة أو عدم المصادقة. هناك من برّر حذف اللجنة الخاصة بتعويضها بالمحكمة الدستورية. فهل تضمن المحكمة الدستورية عدم مرور تعديلات تمسّ بنصّ الدستور وروحه وهل أن الصلاحية التي أسندت إليها تمكنها من درس المشروع والتداول حول محتواه؟ يدعو عدم التنصيص على لجنة تتولى دراسة مشروع التعديل والتخلّي عن الآجال المطوّلة التي تسمح بمناقشة المشروع والتروّي فيه وتعويض القراءة الثانية من قبل المجلس التشريعي بمنح رئيس الجمهورية خيار عرض المشروع على الشعب من عدمه للتساؤل عن غاية المؤسسين من التنصيص على إجراءات تعديل الدستور تختلف عن إجراءات المصادقة على مشاريع القوانين العادية. إذ وقع الاقتصار على قراءة واحدة لمشروع تعديل الدستور للمرور مباشرة للاستفتاء إن ارتأى رئيس الجمهورية ذلك وهي الطريقة الوحيدة التي نصّ عليها دستور 27 جانفي 2014 خلافا لما نصّ عليه دستور 1959 الذي جعل من الاستفتاء الدستوري إجراء اختياريًا واستثنائيًا يلجأ إليه رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب عليه في قراءة واحدة بالأغلبية المطلقة لأعضائه في حين أبقى على الإجراء العادي للتعديل أي من طرف مجلس النواب إثر قراءتين بأغلبية 3/2 يفصل بينهما أجل 3 أشهر على الأقل⁽²⁰⁾.

إن الغاية من تشديد إجراءات التعديل هي ضمان درس مشروع تعديل الدستور ومناقشته وإثرائه عبر المداولة (la délibération) وتبادل الآراء والمقترحات والإفناع بالحجج للوصول إلى صياغة تقنع الجميع وتضمن حماية الدستور من التعديلات غير المدروسة؟ لكن هل يغني اللجوء إلى الاستفتاء بغاية إقرار مشروع التعديل (أي بغاية إكسابه الإلزامية) عن درس المشروع والتروّي فيه من قبل مجلس نواب الشعب؟

ثانياً - ازدواجية تدخل المحكمة الدستورية:

يُحسب للدستور التونسي الجديد تكريسه لمحكمة دستورية تتولى رقابة دستورية القوانين⁽²¹⁾. إذ بإنشائه للمحكمة الدستورية قطع دستور 2014 مع تجربة المجلس الدستوري الذي كان يكتفي بالنظر في مشاريع القوانين التي يعرضها عليه رئيس الجمهورية دون سواه⁽²²⁾. كما يحسب للدستور الجديد أنه أسند للمحكمة الدستورية اختصاص مراقبة مشاريع التعديلات الدستورية اقتداءً بالتجربة الألمانية والنمساوية والإيطالية⁽²³⁾. إذ ينص الفصل 144 من دستور 27 جانفي 2014 على أنّ " كل مبادرة لتعديل الدستور تعرض من قبل مجلس نواب الشعب على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي في كونها لا تتعلق بما لا يجوز تعديله حسبما هو مقرر بهذا الدستور". من جهة أخرى، نص الفصل 120 على أنّ المحكمة الدستورية تختص دون سواها بمراقبة دستورية مشاريع القوانين الدستورية التي يعرضها عليها رئيس مجلس نواب الشعب حسبما هو مقرر بالفصل 144 أو لمراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور.

إلا أننا نلاحظ من خلال هذين الفصلين أنّ الدستور يميّز بين اختصاصين للمحكمة في مراقبة مشاريع تعديل

الدستور:

1- ترأب المحكمة الدستورية احترام إجراءات تعديل الدستور إذ ينصّ الفصل 42 من قانون المحكمة الدستورية على أنه يعرض رئيس مجلس نواب الشعب على المحكمة الدستورية مشاريع قوانين تعديل الدستور في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ المصادقة عليها من قبل مجلس نواب الشعب لتتولى مراقبة دستورية إجراءات التعديل⁽²⁴⁾. ذلك يعني أن المحكمة تتولى مراقبة دستورية إجراءات التعديل بعد مصادقة المجلس وقبل أن يعرض مشروع التعديل على الاستفتاء إن قرّر رئيس الجمهورية ذلك. في هذه الحالة تتخذ المحكمة قرارا باتا.

2- تنظر المحكمة في كون مبادرة التعديل لا تتعلق بما لا يجوز تعديله حسبما هو مقرر بالدستور أي الفصل الأول الذي ينص على أن تونس دولة حرة، مستقلة، ذات سيادة، الإسلام دينها والعربية لغتها والجمهورية نظامها⁽²⁵⁾، والفصل الثاني الذي ينص على أن تونس دولة مدنية تقوم على المواطنة وإرادة الشعب وعلوية القانون⁽²⁶⁾ وكذلك عدم النيل بمكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة بالدستور⁽²⁷⁾ وعدم النيل من عدد الدورات الرئاسية ومددها بالزيادة⁽²⁸⁾. إلا أنّ الفصل 40 من قانون المحكمة الدستورية ينصّ على أنّ رئيس مجلس نواب الشعب يعرض "كل مبادرة لتعديل الدستور على المحكمة الدستورية في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ ورود مبادرة التعديل على مكتب المجلس ويعلم رئيس مجلس نواب الشعب كلا من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بمبادرة التعديل" كما يضيف الفصل 41 من قانون المحكمة الدستورية أن "تبدي المحكمة الدستورية رأيها في مدى تعلق المبادرة بالأحكام التي حجّر الدستور تعديلها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ عرض مبادرة تعديل الدستور عليها ويتولّى رئيس المحكمة الدستورية فوراً إعلام رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة برأي المحكمة".

ولئن أسند الدستور للمحكمة الدستورية صلاحية النظر في مبادرات التعديل قبل المصادقة عليها من قبل مجلس نواب الشعب إلا أنّها تكتفي فقط حسب نص الفصل 41 من قانون المحكمة الدستورية بإبداء رأي في كون مبادرة التعديل لا تتعلق بما لا يجوز تعديله من فصول ولا تقوم بمراقبة تلاؤم وتطابق مشروع تعديل الدستور مع المبادئ والقيم الدستورية التي ارتأى المؤسسون حمايتها من تدخل السلطة التأسيسية الفرعية⁽²⁹⁾. كما يكتفي الفصل 41 من قانون المحكمة بالإشارة إلى أنّ رئيس المحكمة الدستورية يتولّى فوراً إعلام رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة برأي المحكمة. في حين أنّه بالنسبة لرقابة الإجراءات يبيّن الفصل 42 من قانون المحكمة الدستورية أنّ المحكمة الدستورية تصدر قرارها وجوبا في أجل أقصاه 45 يوما من تاريخ تعهدها، وإذا قضت المحكمة بدستورية إجراءات التعديل فإنّها تحيل المشروع إلى رئيس الجمهورية الذي يخطمه أو يعرضه على الاستفتاء، أمّا إذا قضت بعدم دستورية إجراءات مشروع القانون الدستوري تتولّى المحكمة في أجل أقصاه 7 أيام إحالته مصحوبا بقرارها على رئيس مجلس نواب الشعب. ويتولّى مجلس نواب الشعب تصحيح إجراءات التعديل طبقا لقرار المحكمة الدستورية في أجل أقصاه ثلاثين يوما من تاريخ توصله بالقرار المذكور.

يعتبر إسناد صلاحية النظر في مبادرات التعديل للقاضي الدستوري مبدئيا حلاّ إيجابيا كذا قد طالبنا به منذ سنوات للحد من التعديلات غير المدروسة التي شوّهت الدستور وأضرّت بعلويّته⁽³⁰⁾. لكن ما الجدوى من تدخل المحكمة للنظر في مبادرة التعديل قبل المصادقة عليها فقط واكتفائها بإبداء الرأي في كون مبادرة التعديل لا تتعلق بما لا يجوز تعديله من فصول؟ ولمّ لم يقع التنصيص على أنّه تُعرض كلّ مبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس مجلس نواب الشعب على المحكمة

الدستورية لتنظر في مدى تطابقها وتلاؤمها مع المبادئ التي ارتأت السلطة التأسيسية الأصلية حمايتها من تدخل السلطة التأسيسية الفرعية على غرار مدينة الدولة ومكتسبات حقوق الإنسان وحرياته ومبدأ التداول على السلطة التي ضمنت بالدستور إثر نقاشات مطوّلة وأخذ وردّ بين نواب المجلس التأسيسي والمجتمع المدني التونسي انتهت بإجماع على إيلائها مرتبة متميّزة بالدستور؟ خاصّة وأنّ الفصول التي أريد حمايتها من تدخل السلطة التأسيسية الفرعية تطرح إشكالات عدّة في تأويل محتواها. ويكفي الإشارة إلى مثال الفصل الأول من الدستور الذي ينصّ على أنّ "تونس دولة حرّة، مستقلّة، ذات سيادة، الإسلام دينها والعربية لغتها والجمهورية نظامها" والذي اعتبرت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين أنّه ينصّ على أنّ تونس دولة دينها الإسلام في حين أن المقصود من "الإسلام دينها" هو أن الإسلام دين تونس وجزء من هوية الشعب التونسي. فالفصل الأول من دستور 2014 هو نفسه الفصل الأوّل من دستور 1 جوان 1959 وقع الإبقاء عليه كما هو من طرف مؤسّسي دستور 2014 ممّا يفرض العودة إلى الأعمال التحضيرية لدستور 1 جوان 1959 للبحث عن إرادة مؤسّسيه⁽³¹⁾.

فقد اعتبرت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في قرار متعلق بمشروع قانون البنوك والمؤسسات المالية المؤرخ في 2 جويلية 2016 "أنّ أحكام الدستور لما كانت قائمة على مبدأ الانسجام فإنّ ذلك ينفى أي تعارض بين الفصلين الأوّل والثاني من الدستور ذلك أن التنصيص على أن تونس دولة دينها الإسلام لا يعني بالضرورة أن تونس ليست دولة مدنية"⁽³²⁾، في حين أنّ الإقرار بمدينة الدولة التي تعني أن السيادة للشعب وحده يعبر عنها عبر قوانين وضعية ولا وجود لإرادة خارجية مهما كان نوعها أو مصدرها تعلق إرادته ونسب دين للدولة أمران لا يجتمعان. فالفصل الثاني الذي ينصّ على أنّ "تونس دولة مدنية، تقوم على المواطنة وإرادة الشعب وعلوية القانون" فرضه المجتمع المدني وبعض مكوّنات المجتمع السياسي ليؤكّدوا حقيقة كرسّها القانون التونسي منذ الاستقلال وهي انفراد مؤسسة الدولة بوضع القواعد القانونية الملزمة والقطع مع التشريع عبر نخبة من المجتهدين والفقهاء وبذلك ارتحان الإرادة الشعبية وإفراغ المواطنة والقانون من محتواهما⁽³³⁾.

يبدو أنّ عمل المحكمة الدستورية لن يكون يسيرا في فرض احترام القيم الدستورية وحماية الدستور من التعديلات الموجهة، ولتقوم بمثل هذه المهمة يتعين عليها أولا فرض استقلاليتها والنأي بنفسها عن سيطرة الأحزاب حتى تتمكن من التصدي للتعديلات التي يمكن أن تتنافى وفلسفة الدستور وفكرة التأسيس التي هي أساس البناء الديمقراطي وديده وتنعو منحى المحكمة الألمانية والإيطالية التي تمكنت من التصدي للتعديلات التي لا تحترم القيم والمبادئ الدستورية التي ارتأت السلطة المؤسّسة حمايتها.

المثير للانتباه هنا هو توقيت عرض المبادرة، فالمحكمة تنظر في المشروع قبل أن ينظر فيه مجلس نواب الشعب أي قبل أن ينظر المجلس في مبدأ التعديل، ممّا يعني أن مشاريع التعديل لا تتمتع بالحماية ضد التغييرات والإضافات التي قد يتم إدخالها أثناء الجلسة العامة، فيمكن أن تصدر المحكمة رأيا يقضي بعدم تعلق المبادرة بالأحكام التي حجّر الدستور تعديلها لكن أثناء مداوات النواب تلحق بالمشروع أحكام جديدة من شأنها المساس بمبادئ الدستور. كما أن الدستور لا ينصّ على أن مشاريع التعديل التي يقرر رئيس الجمهورية عرضها على الاستفتاء تعرض ثانية على المحكمة الدستورية. إذا تبقى المسألة بيد رئيس الجمهورية الذي يقرر وحده وجاهة عرض مشروع التعديل على الشعب.

فهل يكفل الاستفتاء التصديقي (référéndum de ratification) منع تسرب تعديلات تضرب الدستور

ومبادئه؟

الجزء الثاني

الاستفتاء الدستوري خيار لإضفاء المشروعية على مشروع التعديل

ينص الفصل 144 من الدستور على أنه يتم تعديل الدستور بموافقة 3/2 أعضاء مجلس نواب الشعب، ويمكن لرئيس الجمهورية بعد موافقة أعضاء المجلس أن يعرض التعديل على الاستفتاء ويتم قبوله في هذه الحالة بأغلبية المقترعين. فخلافا لدستور 1 جوان 1959 الذي اشترط للمرور للاستفتاء مصادقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على مشروع التعديل، أعطى دستور 27 جانفي 2014 لرئيس الجمهورية إمكانية تجاوز مصادقة مجلس نواب الشعب (أولا) لإعطاء الكلمة الأخيرة للشعب (ثانيا).

أولا - الاستفتاء خيار بيد رئيس الجمهورية:

يمنح الفصل 144 من دستور 27 جانفي 2014 لرئيس الجمهورية في أجل الختم إمكانية عرض مشروع تعديل الدستور بعد أن صادق عليه مجلس نواب الشعب على الاستفتاء الشعبي. هذه الحالة المنصوص عليها بالفصل 144 تختلف عن الاستفتاء الدستوري كما ورد بدستور 1 جوان 1959 المنقح بمقتضى تعديل 27 أكتوبر 1997 إذ ميّز دستور 1959 بين طريقتين لإقرار المشروع الطريقتين الإجسسية والطريقة الاستثنائية. فطريقة التعديل المجلسي تعني عرض المشروع على الجلسة العامة للمجلس التشريعي وذلك بعد دراسته من طرف اللجنة الخاصة للمصادقة عليه بأغلبية الثلثين في قراءتين تفصل بينهما ثلاثة أشهر. أما الطريقة الاستثنائية فهي طريقة تسمح لرئيس الجمهورية بعرض مشاريع تنقيح الدستور على الشعب بعد أن يكون مجلس نواب الشعب قد قبل بمبدأ التعديل وبعد درس مشروع التعديل من قبل اللجنة الخاصة وبعد أن يكون المجلس قد صادق بأغلبية مطلقة على المشروع في قراءة واحدة. إلا أن اختيار اللجوء إلى الاستفتاء في ظل دستور 1 جوان 1959 يجب أن يسبق شروع البرلمان في المصادقة على المشروع أي أن رئيس الجمهورية ملزم بعرض مشروع التعديل على مجلس النواب لدرسه في مناسبة وحيدة حتى يعرضه على الشعب، يعني ذلك أن قراءة المشروع من قبل مجلس النواب هي شرط للمرور للاستفتاء.

إلا أنّ الطريقة الجديدة التي نص عليها الدستور التونسي الجديد تمنح لرئيس الجمهورية إمكانية عرض المشروع الذي سبق أن صادق عليه مجلس نواب الشعب على الاستفتاء يعني ذلك أن قرار رئيس الجمهورية في عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي يتخذه بعد مصادقة مجلس نواب الشعب عليه وعلى ضوء ما أفضت إليه المصادقة، فهي ليست طريقة موازية بل إمكانية منحت لرئيس الجمهورية لتجاوز مصادقة مجلس نواب الشعب وعرض المشروع على الاستفتاء، وهنا يمكن تصوّر افتراضين:

حالة أن يكون مشروع التعديل قد عرض على المحكمة الدستورية في مرة أولى للنظر في عدم مساس المشروع بما لا يجوز تعديله وفي مرة ثانية للتثبت من احترام إجراءات التعديل ثم يقرر رئيس الجمهورية عرضه على الاستفتاء.

حالة أن يكون المشروع لرئيس الجمهورية وبعد أن يمر في مناسبتين على المحكمة الدستورية ويصادق عليه مجلس نواب الشعب يرتقي عرضه على الشعب.

حالة أن تكون التعديلات التي وقع إضافتها من قبل النواب من شأنها المساس بمبادئ الدستور التي ارتأت السلطة التأسيسية الأصلية حمايتها هنا المحكمة لا يمكنها حسب الدستور التدخل ثانية للنظر في المشروع. مهما يكن من أمر فإنّ إفراد رئيس الجمهورية بهذه الإمكانية يأتي في إطار تصوّر معيّن لهذه المؤسسة في دستور 2014 فخلافا لما توحى به طبيعة النظام السياسي من ميل إلى تدعيم صلاحيات رئيس الحكومة على حساب صلاحيات رئيس الجمهورية وإرادة القطع مع ماضٍ يسيطر فيه رئيس الجمهورية على المؤسسات، نلاحظ من خلال قراءة شاملة لفصول الدستور احتكار رئيس الجمهورية لصلاحيات استثنائية وخطيرة تجعل منه في الظروف الاستثنائية سلطة فوق السلط⁽³⁴⁾.

ثالثاً- إعطاء الكلمة الفصل للشعب:

من الطبيعي أن يسعى دستور الثورة أن يعطي الكلمة الفصل للشعب وأن يدعم تدخله في عملية سن القوانين سواء الدستورية أو التشريعية، خاصة وأن الديمقراطية التمثيلية تشهد أزمة ثقة أمام تنامي دور الأحزاب واتساع الهوة بين النواب وناخبيهم.

إلا أنّ الاستفتاء التصديقي يقيد تدخل الشعب فهو مطالب بالتصويت بنعم أم لا على المشروع المعروض أمامه كما أنّ الاستفتاء يمكن أن يتحوّل إلى وسيلة للحيلولة دون التعديلات التي تهدف للارتقاء بالحقوق والحريات وهذا ما توحى به أيضاً طبيعة الاستفتاء التشريعي المنصوص عليه بالفصل 82 من دستور 27 جانفي 2014. إذ نص الفصل 82 من الدستور الجديد على أنه لرئيس الجمهورية خلال أجل الرد من تجاوز مصادقة مجلس نواب الشعب وعرض مشروع قانون في مجالات محددة وهي مجال حقوق الإنسان أو الأحوال الشخصية أو المتعلقة بالمصادقة على المعاهدات على الشعب بعد انقضاء آجال الطعن بعدم الدستورية دون حصوله أو من تاريخ صدور قرار بالدستورية من لدن المحكمة الدستورية أو الإحالة الوجوبية لمشروع القانون إلى رئيس الجمهورية. هذه الإمكانية تحوّل لرئيس الجمهورية أن يعرض بعد انقضاء آجال الطعن بالدستورية مشروع قانون في مجال حقوق الإنسان أو الأحوال الشخصية أو متعلق بالمصادقة على المعاهدات الذي سبق أن صادق عليها مجلس نواب الشعب ونظرت فيها المحكمة الدستورية على الاستفتاء الشعبي⁽³⁵⁾. يُطرح السؤال حول حصر مجال الاستفتاء التشريعي في هذه المجالات بالذات. علماً وأن الاستفتاء سواء كان الدستوري أو التشريعي لا يجب أن يشمل الحقوق والحريات التي يجب أن تؤطر بقوانين خضعت لنقاشات مطولة وتداول ممثلي الشعب بعد أن يقع النقاش فيها من طرف مكونات المجتمع المدني خارج أسوار المجلس حتى يقع استبطانها من طرف الجميع.

يوحى الغموض الذي يكتسي الفصول المتعلقة بالاستفتاء بنوعيه بنية استعمال هذه الآلية للتفصي من واجب احترام مبادئ كرسها دستور 27 جانفي 2014 على غرار مبدأ المساواة، خاصة وأن دستور 27 جانفي ورد خالياً من التنقيص على مرادف للفصل 3 من دستور 1959 الذي كان ينصّ على أن "الشعب صاحب السيادة يباشرها على الوجه الذي يضبطه هذا الدستور"، إذ ينصّ الفصل 3 جديد على أنّ "الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات، يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عبر الاستفتاء" دون ذكر شرط احترام الدستور صراحة. كما أنّ الدستور الجديد، وخلافاً لدستور 1 جوان

1959، لا يفرض عرض مشاريع القوانين الاستفتاءية على المحكمة الدستورية⁽³⁶⁾. فإذا أخذنا بعين الاعتبار الفصل 146 من الدستور الذي ينصّ على أنّ أحكام الدستور تفسر ويؤوّل بعضها البعض كوحدة منسجمة، هل نفهم أن قرار المحكمة الدستورية "الملزم لجميع السلطات" على معنى الفصل 121، في صورة صدوره، لا يمنع رئيس الجمهورية من تجاوز قرار المحكمة الدستورية وإرادة مجلس نواب الشعب الذي سبق أن صادق على المشروع ليعرضه على الشعب "مصدر السلطات"؟ ثم إذا افترضنا أن الشعب رفض مشروع تعديل الدستور بعد أن صادق عليه المجلس ألا يؤدي ذلك إلى المساس بمصادقية المجلس وخلق أزمة داخل النظام السياسي؟

يُخشى أن يتحول الاستفتاء، في صورة اللجوء إليه، إلى غطاء لمشاريع بعيدة كل البعد عن الديمقراطية من شأنها أن تُقوّض مبادئ الدستور خاصة وأنّ الفصل الثالث من المسودة ينص على أن الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات ولا يقيد في ممارسة السيادة باحترام الدستور⁽³⁷⁾.

الخاتمة:

لا يعدّ الاستفتاء بأصنافه أن يكون إلّا إجراء للمصادقة على القوانين، لا يمنحها مرتبة فوق دستورية. كما أنّ الاستفتاء، وإن كان في جوهره تقنية ديمقراطية ترتقي بالشعوب إلى أعلى درجات الإنسانية، فإنّ نجاعته مرتبطة بطريقة استعماله، وبالغاية من استعماله، وبالمناخ الاجتماعي والسياسي وبالثقافة السياسية للشعوب، هذا بالإضافة إلى أنّ التجربة التونسية برهنت على أنّ الاستفتاء لا يعكس ضرورة إرادة الشعب، بل يمكن أن يتحول إلى وسيلة لإعطاء غطاء من المشروعية على مشاريع تضرب سيادة الشعب ودعائم الدولة⁽³⁸⁾. لذلك يبرز الدور الجوهري الذي يجب أن يلعبه المجتمع المدني في توعية التونسيين وتهيئة الذهنيات وإخراج النقاشات من جدران الغرف المغلقة إلى العموم حتى يتم تدارك النقائص الواردة بالنصوص باعتباره أهم مكسب من مكاسب الثورة التونسية. فالمجتمع المدني كما قال أحد جهابذة القانون الدستوري والعلوم السياسية هو الملاذ الذي تنشأ، تنتشر وتتواجه فيه القيم التي تتبناها في الأخير السلطة السياسية⁽³⁹⁾، وهو العين الحارسة على مبادئ الدستور.

التهميش:

(1) يرى جورج بيردو أنّ اختيار السلطة التي تتولى تعديل الدستور وطريقة التعديل هي من أهم العوامل التي تساعدنا على تكييف نظام سياسي. « De tous les facteurs qui permettent de qualifier un régime, le choix de l'autorité révisionniste et le déroulement de la procédure doivent compter parmi les plus significatifs », G. BURDEAU, Traité de science politique, Tome IV, 1984.

(2) أقر المشروع الأولي لدستور 1 جوان 1959 المؤرخ في 30 جانفي 1958 الاستفتاء (الفصلين 110-111) إلا أن المجلس القومي التأسيسي تراجع عنه بعد نقاش مطول حول ضرورة إدراج الاستفتاء بالدستور من عدمها، فقد نص الفصل 110: " لا يمكن إدخال أي تنقيح على هذا الدستور إلا إذا تمت الموافقة عليه بأغلبية 3/2 أعضاء مجلس الأمة " كما نص الفصل 111: " لا يكون تنقيح الدستور ماضيا إلا بعد مصادقة الشعب عليه بطريقة الاستفتاء ".

(3) J. LAFERRIERE, Manuel de droit constitutionnel, 1947, p. 431.

(4) أنظر حول الاستفتاء:

M. GUILLAUME-HOFNUNG, Le référendum, Que sais-je ?, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

- (5) ينص الفصل 47 من دستور 1 جوان 1959 كما عدل بمقتضى القانون الدستوري المؤرخ في 27 أكتوبر 1997 على أنه "لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب مباشرة في مشاريع القوانين ذات الأهمية الوطنية أو في المسائل الهامة التي تتصل بالمصلحة العليا للبلاد دون أن يكون كل ذلك مخالفا للدستور. وإذا أفضى الاستفتاء إلى المصادقة على المشروع فإن رئيس الجمهورية يصدره في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ الإعلان عن نتائجه".
- (6) ينص الفصل 2 من دستور 1 جوان 1959 كما نصح بمقتضى تعديل 8 أبريل 1976 على أن "الجمهورية التونسية جزء من المغرب العربي الكبير تعمل لوحده في نطاق المصلحة المشتركة. إن المعاهدات المبرمة في هذا الغرض والتي قد يترتب عنها تحويل ما لهذا الدستور يعرضها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي بعد أن يوافق عليها "مجلس النواب" حسب الصيغ والشروط المنصوص عليها بالدستور".
- (7) أنظر، محمد شفيق صرصار، تعديل الأحكام المتعلقة بتنقيح الدستور، دراسات قانونية، عدد. 6، 1998-1999، ص. 47-67.
- (8) أنظر مثلا،

Y. BEN ACHOUR, « La récupération des révolutions arabes par les partis islamistes peut être remise en cause », www.la-croix.com, 5 juillet 2013.

- (9) ينص الفصل 82 من دستور 27 جانفي 2014 على أنه "الرئيس الجمهورية، استثنائيا، خلال أجل الرد، أن يقرر العرض على الاستفتاء مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات، أو بالحريات وحقوق الإنسان، أو بالأحوال الشخصية، والمصادق عليها من قبل مجلس نواب الشعب. ويعتبر العرض على الاستفتاء تخليا عن حق الرد. وإذا أفضى الاستفتاء إلى قبول المشروع فإن رئيس الجمهورية يخطمه ويأذن بنشره في أجل لا يتجاوز عشرة أيام من تاريخ الاعلان عن نتائج الاستفتاء. ويضبط القانون الانتخابي صيغ إجراء الاستفتاء والإعلان عن نتائجه".

- (10) الفصل 144 من دستور 27 جانفي 2014.
- (11) عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، تونس، مركز الدراسات والبحوث والنشر، 1987، ص. 214.
- (12) يقول الرئيس بورقيبة في خطابه أمام المجلس القومي التأسيسي يوم 1 جوان 1959:

" نريد أن نصارحكم من الآن بأن ما جاء في هذه الوثيقة ما هو إلا نتيجة عمل بشري يتأثر بما يعيش فيه من جو وملابسات وبالتاريخ الذي يمرّ به، ورغم أننا وفرنا فيها أكبر ما يمكن من أسباب الدوام والبقاء، فليس في استطاعتنا أن نضمن عدم تغييرها لأننا لا نتحكم في توقيف مفعول الفكر البشري الذي يتبدّل ويتغيّر بتغيّر الظروف والأحوال لمسايرة العقول، لأنّ الزمان لا يتغيّر وإنما يتغيّر الشعور والعواطف والأفكار، ولا شيء يقف في وجه العقل البشري وإلا لأسأنا لأعظم ما منحه الله للإنسان وهو العقل الذي يتميّز به الإنسان عن السّوائم... ومن الواجب أن ينسجم الدستور دائما مع العقول التي هي معيار تقدّم الشعوب "

- (13) الفصل 120 من الدستور السويسري.
- (14) الفصل 71 من الدستور الايطالي.
- (15) ينص الفصل 76 من دستور 1 جوان 1959 على أن " لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل الحق في المطالبة بتنقيح الدستور ما لم يمس ذلك بالنظام الجمهوري للدولة". إحدى عشر تعديلا من أصل 16 طرأت على دستور 1959 كانت مشاريع لرئيس الجمهورية.
- (16) أنظر أسفله.

- (17) عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، تونس، مركز الدراسات والبحوث والنشر، 1987، ص. 219.
- (18) ينص الفصل 77 من دستور 1 جوان 1959 على أنه " ينظر مجلس النواب في التنقيح المزمع إدخاله بعد قرار منه بالأغلبية المطلقة وبعد تحديد موضوعه ودرسه من قبل لجنة خاصة". كان يعين التنقيح صراحة على لجنة خاصة تقوم بدرس المشروع ومناقشته والتنقيح أيضا على تركيبة اللجنة التي يجب أن تراعي التمثيلية اقتداء بما ورد بالفصل 90 من دستور لجنة الخبراء (لجنة متكونة من خبراء في القانون وهي مكونة من مكونات الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي التي قامت بإعداد مشاريع المراسيم التي نظمت الانتخابات التأسيسية في تونس بعد الثورة) الذي نص على أنه " تحال مشاريع تعديل الدستور على لجنة مختصة بمجلس النواب لا يتجاوز عدد أعضائها عشرين عضوا، تحدث للغرض وتراعي تركيبها نسبة تمثيل الأحزاب والمجموعات السياسية الممثلة بالمجلس "

- (19) أنظر،

N. BACCOUCHE, « Les dernières révisions de la constitution tunisienne du 1er juin 1959 », Etudes juridiques, n° 6, 1998-1999, pp. 9-45.

- (20) ينص الفصل 77 من دستور 1 جوان 1959 كما نصح بمقتضى تعديل 27 أكتوبر 1997 على أنه " ينظر مجلس النواب في التنقيح المزمع إدخاله بعد قرار منه بالأغلبية المطلقة وبعد تحديد موضوعه ودرسه من قبل لجنة خاصة. وفي حالة عدم اللجوء إلى الاستفتاء، تتم الموافقة على مشروع تنقيح الدستور من قبل مجلس

النواب بأغلبية الثلثين من الأعضاء في قراءتين تقع الثانية بعد ثلاثة أشهر على الأقل من الأولى. وعند اللجوء إلى الاستفتاء يعرض رئيس الجمهورية مشروع تنقيح الدستور على الشعب بعد موافقة مجلس النواب عليه في قراءة واحدة بالأغلبية المطلقة لأعضائه." (21) خصص القسم الثاني من الباب الخامس لدستور 27 جانفي 2014 المتعلق بالسلطة القضائية للمحكمة الدستورية. (22) بسام الكراي وملياء ناجي، "المجلس الدستوري على ضوء تعديل 1 جوان 2002، دراسات قانونية، عدد 14، 2007. (23) أنظر،

L. NEJI, Les dispositions constitutionnelles dérogoires en Tunisie, Mémoire de D. E. A., Faculté de droit de Sfax, 2001-2002, p. 108 et s.

تنص المادة 210 من الدستور الجزائري على أنه "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان". (24) قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 98، مؤرخ في 8 ديسمبر 2015، ص. 3382.

(25) ينص الفصل الأول على أن "تونس دولة حرة، مستقلة، ذات سيادة، الإسلام دينها، والعربية لغتها، والجمهورية نظامها. لا يجوز تعديل هذا الفصل".

(26) ينص الفصل 2 على أن "تونس دولة مدنية، تقوم على المواطنة، وإرادة الشعب وعلوية القانون. لا يجوز تعديل هذا الفصل".

(27) الفصل 49 من الدستور.

(28) الفصل 75 من الدستور.

(29) ينص الفصل 5 من القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 والمتعلق بالمحكمة الدستورية في فقرته الأخيرة "وتكون قرارات المحكمة الدستورية وآراؤها ملزمة لجميع السلطات". مراقبة التعديلات الدستورية والتثبت من مدى احترامها للمبادئ التي ارتأت السلطة التأسيسية الأصلية حمايتها اقتراح قدمناه منذ سنة 2002 أمام زيادة نسق التعديلات الدستورية التي مسّت بالقيم والمبادئ التي يكرسها دستور 1959، أنظر:

L. NEJI, Les dispositions constitutionnelles dérogoires en Tunisie, Mémoire de D. E. A., Faculté de droit de Sfax, 2001-2002, p. 108 et s.

وقع الاكتفاء بالتنصيص في الفصول 1 و2 على عبارة "لا يجوز تعديل هذا الفصل" في حين أنه كان من الأجدى لضمان احترام المبادئ التي وردت بها التنصيص على أنه لا يجوز للتعديلات الدستورية المساس بمدنية الدولة، سيادة الشعب والنظام جمهوري.

(30) L. NEJI, Les dispositions constitutionnelles dérogoires, Mémoire de D. E. A., 2001-2002, p. 108-110.

(31) وفي هذا السياق يقول بوقريبة أن "الإسلام دين الأمة ودين الشعب وهذا يعني أن الدولة هي الوحيدة المكلفة برعاية الدين الإسلامي والمسؤولة على احترام تعاليمه والعناية بمؤسساته".

(32) أنظر قرار الهيئة وقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 2016/05 بتاريخ 2 جويلية 2016 المتعلق بمشروع قانون البنوك والمؤسسات المالية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 58، المؤرخ في 5 جويلية 2016، ص. 2512. ينص الفصل 148 من الباب العاشر من الدستور المتعلق بالأحكام الانتقالية على إحداث هيئة وقتية تختص بمراقبة دستورية مشاريع القوانين من قبل المجلس التأسيسي تنتهي مهامها بإرساء المحكمة الدستورية.

(33) وقع التنصيص على الفصل 2 لأول مرة في مشروع الدستور المؤرخ في 1 جوان 2013.

(34) منح دستور 27 جانفي 2014 لرئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ المراسيم في حالة حل مجلس نواب الشعب وذلك بالتوافق مع رئيس الحكومة كما منحه صلاحية اتخاذ التدابير الاستثنائية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن أو أمن البلاد واستقلالها (الفصل 80) كما منحه سلطة تقديرية واسعة في اختيار رئيس الحكومة عند الفشل في تكوين الحكومة الأولى وأعطاه صلاحية أكبر لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة (الفصل 99).

(35) ينص الفصل 82 من الدستور على أنه "الرئيس الجمهورية، استثنائيا، خلال أجل الرد، أن يقرر العرض على الاستفتاء مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات، أو بالحريات وحقوق الإنسان، أو بالأحوال الشخصية، والمصادق عليها من قبل نواب الشعب".

(36) ينص الفصل 47 من دستور 1 جوان 1959 على أنه "لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب مباشرة في مشاريع القوانين ذات الأهمية الوطنية أو في المسائل الهامة التي تتصل بالمصلحة العليا للبلاد دون أن يكون كل ذلك مخالفا للدستور". كما ينص الفصل 72 على أنه "ينظر المجلس الدستوري في مشاريع القوانين التي

يعرضها عليه رئيس الجمهورية من حيث مطابقتها للدستور أو ملاءمتها له. ويكون العرض وجوبيا بالنسبة لمشاريع القوانين المنصوص عليها بالفصل 47 من الدستور، ومشاريع القوانين المتعلقة بالأساليب العامة لتطبيق الدستور والجنسية والحالة الشخصية وبالالتزامات وبضبط الجرائم والعقوبات المنطبقة عليها وبالجزاء أمام مختلف أصناف المحاكم وبالغفو التشريعي والمبادئ العامة لنظام الملكية وللحقوق العينية وللتعليم وللصحة العمومية وللشغل وللضمان الإجتماعي. كما يعرض رئيس الجمهورية، وجوبيا، على المجلس الدستوري، المعاهدات المنصوص عليها بالفصل 2 من الدستور...".

⁽³⁷⁾ ينص الفصل الثالث من دستور 1 جوان 1959 على أن " الشعب التونسي هو صاحب السيادة يباشرها على الوجه الذي يضبطه هذا الدستور".

⁽³⁸⁾ استفتاء 26 ماي 2002 الذي عدل بمقتضاه قرابة 40 فصلا من دستور 1 جوان 1959.

⁽³⁹⁾ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Tome IV, Paris, L. G. D. J., 1984, p. 560.

ملاحظات حول: المبادرة بالقوانين، وحل البرلمان في دستور 2016



الدكتور/ محمد بركات

أستاذ بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة الجزائرية



مقدمة:

ستبقى الوظيفة التشريعية متصلة بالبرلمان الجزائري متعلقة به، عمل بها وبمقتضياتها أم لم يعمل؟ جسدها نصا وممارسة أم لم يجسدها؟ قام بها النواب والشيوخ كل من موقعه بالغرفة التي ينتمي إليها على أكمل وجه أم لم يقوموا بها؟ تشبثوا بها وبما مكّنتهم الدستور من صلاحيات أم لم يتشبثوا بها؟ أدوا مسؤولياتهم الوطنية والتاريخية والدستورية أمام ناخبيهم وأمام الشعب أم لم يؤدوها؟، ولذلك في الأحوال غير المرغوبة هل يمكن أن يجازى البرلمان جزاء وفاقا في حال عدم قيامه بوظيفته التشريعية كما ينص عليها الدستور ويأمل فيه الشعب؟.

ومن هنا هل حلّ البرلمان يجد له مقتضى مادام البرلمان منسجما مع ما تطرحه الحكومة من مشاريع قوانين وسياسة عامة؟ أم أن مسألة الحل مرتبطة بالمشاريع المقترحة من البرلمان نفسه على نفسه؟

لقد أتى التعديل الدستوري لسنة 2016 بأمر إيجابية كثيرة، وذلك من أجل تعزيز الديمقراطية والتمثيل الشعبي، ومنحت تلك التعديلات البرلمان من خلال غرفة مجلس الشيوخ، صلاحيات أوسع في مسألة مقترحات مشاريع القوانين، والدورة الواحدة بدل الدوريتين كما كان في السابق، وسيكون لذلك الأثر الإيجابي في المستقبل على وظائف ومهام البرلمان كما هي محددة في الدستور الجديد، وهذا ما سنتناوله في النقاط التالية:

1- حقّ المبادرة بالقوانين.

2- حلّ الخلاف.

3- حلّ المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الأول

حقّ المبادرة بالقوانين

أولاً - المبادرة بالقوانين قبل التعديل الدستوري:

لقد نصت الدساتير الجزائرية على "حقّ المبادرة بالقوانين"، باعتباره الإمكانية الأساسية التي تتبلور بها النصوص التشريعية، وهذا يعني أن النص التشريعي بحسب الأصل لا يصدر دفعة واحدة بولادة قسرية من غير مقدمات وإجراءات، بل يحتاج إلى مراحل عمل متتالية على مسار خط له بداية ونهاية، وهي حالة الولادة الطبيعية التي يخرج بنهايتها النص التشريعي إلى حيّز الوجود والتطبيق.

ولذلك ينص الدستور على حق المبادرة الذي يعود إلى شخص أو أشخاص أو جهة أو سلطة، هي التي تمتلك هذا الحق، من أجل إنشاء نص يراد له أن يكون قانونا، ويتطلب شروطا فنية وتقنية وإجرائية دستورية وقانونية، يبتدئ بدياجته، ثم موضوعه بتفصيلاته، ثم خاتمته، ليجد طريقه بعد ذلك إلى غرفتي البرلمان ولجانه وهيئتيه أو مؤتمره، ثم المصادقة عليه، وانتهاء بإصداره في الجريدة الرسمية للجمهورية، كي يصبح نافذا واجب التطبيق.

فدستور⁽¹⁾ 1963 يمنح رئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بالقوانين (المادة 36)، وهذا يعني أن نواب الشعب في ذلك هم الذين حولهم الدستور حق المبادرة بالقوانين في شتى المجالات التي تدخل في اختصاص البرلمان، لكنه ليس اختصاصا احتكاريا لا تشاركهم فيه السلطة التنفيذية، بل مكن الدستور ضمن نفس الأحكام رئيس الجمهورية من حق المبادرة بالقوانين، فمنذ البداية لما تحصلت السلطة التنفيذية على هذا الحق الدستوري استمرت متمسكة به بقوة، بل ستتجاوزها ليصبح احتكارا يفرضه واقع الساحة التشريعية .

وأما دستور⁽²⁾ 1976 فيعطي حق المبادرة لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني (المادة 148)، ونلاحظ أن غياب رئيس الجمهورية في هذا النص لا ينبغي أن يثير التباسا لدى القارئ مفاده أن النظام السياسي الجزائري أصبح برلمانيا تتقاسم فيه الحكومة والبرلمان الصلاحيات وتتبادل الرقابة، وفيه ممثل الحكومة الأول هو رئيسها، وهو أيضا رأس السلطة التنفيذية، لكن الحقيقة غير ذلك، فبالرغم من أن رئيس الجمهورية يعين رئيسا للحكومة وينهي مهامه (المادة 111 فقرة 4) من نفس الدستور، إلا أن تطبيق هذه الأحكام يختص بها رئيس الجمهورية نفسه، فله أن يعين رئيسا للحكومة وباقي الوزراء أعضاء الحكومة وينهي مهامهم، كما له أن يتولى بشخصه رئاسة الحكومة استنادا إلى نفس أحكام المادة 111 فقرة 5 التي تمنحه سلطة رئاسة مجلس الوزراء، وبالتالي ومن غير الاستغراق في التحليل يمكننا القول إن رئيس الجمهورية هو الذي يمارس مهام رئيس الحكومة حسب نص المادة 148 أعلاه في ذلك الوقت.

ثم تبدأ مرحلة التعددية السياسية بدستور⁽³⁾ 1989 الذي يعطي حق المبادرة لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني (المادة 113)، وبنظرة بسيطة يتبين أن المؤسس الدستوري قد احتفظ بنفس الأحكام الواردة في المادة 148 من دستور 1976 مغيرا رقمها فقط لتصبح 113 في دستور 1989، ومن ثم لا ننتظر أي تغيير من حيث حق المبادرة بمشاريع القوانين، إذ يبقى نواب الشعب من الناحية النظرية يتمتعون دستوريا بهذا الحق، وسيترسخ تمسك الحكومة بحقها في المبادرة بمشاريع القوانين نظريا وممارساتيا .

ويستمر الحال في دستور⁽⁴⁾ 1996 الذي نقل نفس الأحكام المتعلقة بحق المبادرة بمشاريع القوانين العائدة لكل من رئيس الحكومة والنواب بنص (المادة 119)، تماما كما كان معمولا بها في الدساتير السابقة.

وبالمحصلة يتضح أن اقتراح مشاريع القوانين والمبادرة بالقوانين إنما كانت تتعلق بالمجلس الشعبي الوطني "غرفة النواب" وليس بمجلس الأمة، هذا الأخير تحال إليه لمناقشتها والتصويت عليها فقط، ولذلك فإن الدستور نظم هذه المسألة في المادة التاسعة عشرة بعد المائة 119 وما بعدها.

لقد نبهنا في السابق إلى هذه المسألة، وقلنا إنه على المؤسس الدستوري أن يعدل الأحكام المتكررة في دستور 1996 والدساتير السابقة له، وذلك بإعطاء حق المبادرة بمشاريع القوانين لشيوخ مجلس الأمة معتمدين التحليل التالي:

لا مبرر لحرمان الشيوخ من حق المبادرة.

أ. حقيقة اختلاف الغرفتين:

وفي هذا المقام نرى⁽⁵⁾ أن حرمان شيوخ مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين على غرار نظرائهم نواب المجلس الشعبي الوطني أمر في غاية الإجحاف، بل يوحي بأن صفتهم البرلمانية جزئية أو نسبية (منقوصة)، على اعتبار أن غرفة الشيوخ لها أهمية بالغة في الدول المتطورة التي تأخذ بهذا النظام ومنها فرنسا، وأن أعضاءها أكثر نضجا والتزاما بالحضور والعمل الجاد من نظرائهم النواب في حال الجزائر كما انتهينا إليه في هذه الدراسة، ولعل حرمانهم يستند إلى أن أعضاء غرفة النواب هم نواب الشعب فعلا، فهم ممثلوه الحقيقيون، وهذا مبرر غير كاف لكون السلطة التشريعية أو البرلمان لا تتجزأ؛ لأنها تتكون من مجموع الأعضاء في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على السواء بنص الدستور. ولأن ذلك لا ينفي عن شيوخ غرفة الشيوخ صفة تمثيل الجماعات المحلية انطلاقا من كونه تمثيلا حقيقيا بل هو اختيار على مستويين من كتلتين ناخبتين مختلفتين⁽⁶⁾، ففي المرحلة الأولى ينتخبهم الشعب محليا بالاقتراع العام المباشر السري، وفي المرحلة الثانية يختارهم زملاؤهم المنتخبون بطريق الاقتراع غير المباشر لمقتضيات الحال، ولذلك فهو تمثيل لا لبس فيه، ومن ثم ينبغي تعديل الدستور بما يسمح لشيوخ مجلس الأمة باقتراح القوانين باعتبارهم أعضاء في البرلمان الذي نرى أيضا بأنه يشكل سلطة تشريعية واحدة موحدة لا تقبل التجزئة في أداء الوظائف.

فالحكومة من خلال رئيسها الوزير الأول تملك حق المبادرة بالقوانين وهو اختصاص نراه أصيلا يعود للسلطة التنفيذية، بحيث تتقدم بأي مشروع قانون ينظم أيا من مجالات اختصاصاتها الدستورية ليس فقط من خلال الأحكام المنظمة للسلطة التنفيذية في المواد سبعين 70 وما بعدها من دستور 1996، (والمواد 84 وما يليها من دستور 2016)، ولكن أيضا من خلال الأحكام الدستورية المتعلقة بالسلطة التشريعية حسب المواد 122 وما بعدها من دستور 1996، (والمواد 140 وما بعدها من دستور 2016)، حيث لا تناقض في ذلك، من كون الأمر يتعلق بتحديد اختصاص السلطة التشريعية، إذ يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور بقوانين عادية، بالإضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية،....

وللفقه الجزائري رأي يتعلق بحق الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين كما أشرنا إلى ذلك في الفقرة أعلاه وملخصه: (يقدم رئيس الحكومة مشروع القانون باسم الحكومة،...، ويهتم مجلس الدولة بدراسته للتأكيد من أن أحكام المشروع تندرج ضمن المجال التشريعي،...، ويخضع مشروع القانون لمداولة مجلس الوزراء بعد مناقشته في مجلس الحكومة). (يتمتع نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة بحق اقتراح القوانين،...، وفي الواقع العملي فإن المبادرة باقتراح القوانين من قبل البرلمانيين تلعب دورا ضعيفا في إنتاج القوانين والسبب في ذلك يعود إلى أسباب تقنية، تعيق النواب على أداء هذا الدور بالقدر الكافي من جهة ومن جهة أخرى يعود إلى الدور الأساسي الذي تلعبه الحكومة في إعداد القوانين التي تندرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس التشريعي قد اندمجت فيه بمجرد مصادقته على برنامج الحكومة⁽⁷⁾).

لكننا نرى خلافا للرأي المذكور أن الأسباب التقنية لا يمكن أن تقف حائلا ومانعا من المبادرة باقتراح مشاريع القوانين، بل الواقع العملي هو أن السلطة التنفيذية لا تنتظر من نواب الشعب أن يقوموا بمهامهم، بل تقوم هي بواجبها دائما سواء عندما لم تكن الوسائل التكنولوجية متوفرة أو عندما توفرت للجميع من غير استثناء بما فيهم البرلمان، فحجة

الأسباب التقنية واهية لا تنهض سببا جديا ودليلا مقنعا يفسر تقاعس نواب الشعب، وبعبارة أخرى لا يجوز تعطيل وظيفة هامة بل هي أهم وظيفة للمجلس النيابي؛ ألا وهي وظيفة التشريع عن طريق المبادرة باقتراح القوانين من طرف النواب مجرد أسباب تقنية لا يجوز مطلقا التحجج بها في هذا العصر عصر التكنولوجيا، كما أن اضطلاع الحكومة بوظائفها لا يمكن أن يقف حجر عثرة في طريق النواب، بل إن الأسباب الحقيقية تكمن في مستوى النائب المعرفي وقدراته الذاتية المحدودة إن لم نقل المنعدمة، وروحه الاتكالية وخضوعه للقواعد والتعليمات الحزبية الضيقة أو التأثيرات الخارجية الأخرى، وكذلك قوة وهيمنة الحكومة، وسيطرة المجموعات البرلمانية.

بل يمكن القول أيضا إن توالف الأحزاب السياسية يجعل الأعباء والمهام المذكورة تتحملها الحكومة المشكلة من أحزاب الأغلبية، تلکم العناصر هي في مجملها تعتبر في نظرنا الأسباب الموضوعية والجدية، التي تجعل مهمة البرلمان وخاصة المجلس الشعبي الوطني تتمثل في التصويت، ولا شيء غير التزكية والمصادقة والتصويت، وهذا الأخير من الناحية الإجرائية أو من الناحية التقليدية والبروتوكولية يعتبر خاتمة العمل الذي يقوم به المجلس متوجا به ما تمت دراسته في جدول أعماله ومنه دراسة مشاريع القوانين أو أي عمل ونشاط آخر مثل برنامج الحكومة وبيانها السياسي، وهو فيما استنتجناه هاهنا يعتبر عمل المجلس الأول والأخير.

حيث يتبين بأن المبادر الفعلي والحقيقي بالقوانين هو رئيس الحكومة الوزير الأول باسم حكومته، التي تلتزم بتنفيذ برنامجها من خلال ما تحتاج إليه من نصوص قانونية وتنظيمية، فلا يعقل أن تبقى مكتوفة الأيدي تنتظر مبادرة النواب بالقوانين التي قد لا تأتي أبدا وسوف لن تأتي على حال الأوضاع المذكورة، ولذلك كان التفسير الذي قدمناه سابقا من أن المبادرة بالقوانين هي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية لا ينبغي التقليل من شأنه بل هو عين الحقيقة ليس في الجزائر وحدها بل في مصر وفرنسا، مع الفارق، وفي دول كثيرة.

وأما مبادرة النواب فهي الاستثناء، لأنه إذا قلنا بأن الأصل هو مبادرة النواب بالقوانين فإنه في حال تخليهم كما هو حاصل عن هذه الوظيفة يقتضي كأثر لذلك مساءلتهم من طرف الشعب في أقل تقدير، أو حلّ المجلس لتخليه عن وظيفة التشريع التي لا تعني المناقشة والمصادقة أو الرفض لمشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، ولكن بالمبادرة بمشاريع قوانين يعدها ويتبناها النواب طبقا للدستور، ومساءلة النواب من طرف الشعب كما هو معروف أمر غير ممكن في ظل دستور 1996 الذي يستوجب التعديل في هذا الشأن وفي مواضيع أخرى، كما أيضا في ظل الدستور الحالي وعندئذ يصبح حل المجلس الشعبي الوطني لهذا السبب أمرا مشروعاً وذلك من طرف رئيس الجمهورية عن طريق الاستفتاء، فإذا وافق المستفتون على الحلّ بالأغلبية المطلقة فإن رئيس الجمهورية يستدعي الهيئة الناخبة إلى انتخابات تشريعية قبل أوانها، وأما إذا لم يوافق الشعب على الحلّ فإن ذلك يعتبر قبولا وتشبثا بمجلس ضعيف لا يلام على أدائه في مواجهة الحكومة.

وفي كل الأحوال يبقى البرلمان بغرفتيه طبقا للدستور سيدا بلا منازع من الناحية النظرية، في مناقشة القوانين والاقترحات والموافقة عليها أو رفضها، بتوفر نصاب أغلبية معين حسب الإجراءات المنصوص عليها في القانون.

ولذلك فإن المبادرة بالقوانين في المجالات المذكورة يعود كما أسلفنا للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها ووزيرها الأول، الذي يعد مشروع القانون أو مشاريع القوانين في مجلس الحكومة بواسطة الوزارة أو الوزارات المعنية من خلال المختصين من رجال القانون والإدارة ومن غيرهم.

وبالنسبة لمشروع قانون المالية فقد أفردته المشرع الدستوري بأحكام صارمة تضمنتها المادة العشرون بعد المائة 120 من دستور 1996. ولم تتعرض الأحكام السابقة للتعديل في دستور 2016 التي تناولتها أحكام المادة 138 في فقرتها الأخيرة. بينما السلطة القضائية بموجب مبدأ الفصل بين السلطات لا تتمتع بهذا الحق، ومن أجل ذلك فإنه يجوز تقديم تعديل مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، وأيضا من طرف اللجنة المختصة وكذلك من طرف النواب، وفي هذه الحالة يكفي نصاب عشرة 10 نواب لتقديم اقتراح مشروع التعديل الذي يقدم معللا في عرض أسبابه ومنظما في شكل مواد مرتبة، وأحكامها متسلسلة منطقيا بدءا من المبادئ العامة والأحكام المتصلة بالموضوع، فالأحكام الختامية، ويودع في أجل ثلاثة أيام قبل توزيع تقرير اللجنة المختصة على الأعضاء، فإذا قبلت هذه الأخيرة التعديلات فإنها توزعه على اللجان والنواب والحكومة لتتم المناقشة في الجلسة العامة.

وإذا رجعنا إلى الفقه الجزائري فإن الدكتور سعيد بوشعير وهو يناقش موضوع التشريع عن طريق المبادرة من خلال دستور سنة 1989 يقول: "وعليه نرى بأن المبادرة هي حق دستوري محول للسلطتين " التنفيذية والتشريعية " أو للسلطة التشريعية فقط بموجبه، ..."⁽⁸⁾، وهو هنا يكاد يحسم الرأي بأن التشريع عن طريق المبادرة إنما هو حق للسلطة التشريعية فقط.

وهذا الرأي فيما نرى أصبح مخالفا لنص المادة التاسعة عشرة بعد المائة 119 من دستور 1996 المعدل: "لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين، ..."، تعبيرا عن المساواة النظرية، بل إن المشرع الدستوري إذ لم يحرم النواب من حق المبادرة بالقوانين فهو في تقديرنا "وكأولوية منطقية" يمنح أيضا حق المبادرة للحكومة عن طريق رئيسها "وزيرها الأول"، لاعتبارات عملية من كون الحكومة هي التي تشرف على تنفيذ ميزانية الدولة وتسيير مختلف مناحي الحياة اليومية للمؤسسات الرسمية من أجل تقديم خدماتها للمواطنين في ظروف أفضل ولمواجهة كل المستجدات والتطورات والمتغيرات الدائمة الداخلية وفي علاقاتها مع الخارج بصفتها حكومة أو عندما تتصرف كإدارة كما يعبر عن ذلك الفقه الإداري، فهي إذن الأقرب إلى الواقع وهي التي تتعامل معه عن كثب مكانا وزمانا، بخلاف النائب الذي يكون اطلاعه أضعف على الأقل من حيث الشمولية ومعرفة الواقع إلا من خلال اجتهاد بعض النواب الذين يمتلكون رؤى مسبقة في مجالات معينة ويرغبون في تغييرها عن طريق القوانين، أو عندما يكون الاقتراح متعلقا ببرنامج حزب سياسي معين قطع على نفسه وأمام ناخبيه عهدا على أن يقدم بشأنه مشروع قانون.

وفي تقديرنا أيضا إذا كان لرئيس الحكومة "الوزير الأول" حق المبادرة بالقوانين استنادا إلى المادة التاسعة عشرة بعد المائة 119 من نفس الدستور السالفة الذكر، وللاعتبارات المشار إليها سابقا فإن ذلك لا يقلل أبدا من مكانة السلطة التشريعية ودورها الدستوري أخذًا في الاعتبار مبدأ فصل السلطات من الناحية النظرية، وإنما يرجع الأمر إلى المجموعات السياسية المشكلة للبرلمان كما يرجع إلى فعالية النواب وما يتمتعون به من قدرات ومؤهلات وإمكانات وخبرات ذاتية تؤهلهم

فعلا لمواجهة السلطة التنفيذية، ليس إعلانا للحرب بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولكن لتسليط رقابتهم بصفة حقيقية على نشاط الحكومة بغرض احترام الدستور والقوانين ومن ثم القيام بكل ما يفيد المواطنين ويدعم تطور البلاد نحو الأفضل على كل المستويات وفي شتى المجالات.

وإذا أودع المبادرون بالقانون مشروعهم لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإنه يجوز لهم سحبه في أي وقت قبل التصويت عليه من طرف المجلس⁽⁹⁾، وأما القانون الداخلي فقد أكد على عدم استكمال التصويت على النص بالكامل إذا رغب أصحاب اقتراح المشروع في سحبه⁽¹⁰⁾، فلهم ذلك عن طريق مندوبيهم الذين يتقدمون بطلب بالسحب قبل التصويت عليه، ويعلم بذلك في كل الأحوال مجلس الأمة والحكومة.

وبالنسبة لرئيس الجمهورية فهو لا يبادر بالقوانين، وإنما يملك اختصاص التشريع بأوامر باعتباره "سلطة تشريعية" موازية قائمة بذاتها وذلك في حالي شغور المجلس الشعبي الوطني وكذلك بين دورتي البرلمان، كما يمكنه التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية التي نص عليها الدستور في المادة الثالثة والتسعين 93 منه.

سبق الدستور الفرنسي:

أو أن يفعل ذلك المؤسس الدستوري الجزائري تأسيا بدستور⁽¹¹⁾ الجمهورية الفرنسية الخامسة بنص المادة 39 من دستور 1958 التي تمنح الحكومة حق المبادرة بالقوانين من خلال الوزير الأول، ما دام يشكل مع المنظومة التشريعية الفرنسية في الكثير من القوانين الأساسية نموذجاً يحتذى في مقاصد وأهداف وصياغة نصوص قانونية وطنية مختلفة، ولست هنا بصدد المقارنة موضوعيا في هذا المجال بل تكفي الإشارة إلى ذلك، ولا يعوز الباحث اكتشاف ذلك في الفقه الجزائري، والاقتراب هنا محمود وفائدته مرجوة بتقديرنا .

ثانياً - المبادرة بالقوانين في دستور 2016:

وبطلوع دستور⁽¹²⁾ 2016 - سواء اعتبر من الناحية الفقهية دستورا جديدا أو تعديلا دستوريا⁽¹³⁾ - نجده يحتفظ بنفس أحكام المواد المشار إليها أعلاه بشأن حق نواب المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين، ذلك ما نصت عليه المادة 136 بالقول (لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الشيوخ حق المبادرة بالقوانين .)، والجديد في التعديل الدستوري كما هو واضح يتعلق بتمكين شيوخ الأمة من حق المبادرة بمشاريع القوانين، على غرار نظرائهم نواب الشعب.

وما دام الدستور قد أعطى حق المبادرة للأعضاء في كلتا غرفتي البرلمان، فإن ذلك سي طرح مسألة الأسبقية في أي: ✓ بالنسبة لموضوعات (التنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي)، فإن مشاريع القوانين المتعلقة بها تودع لدى مكتب مجلس الأمة، أي أن أولوية نقاش هذه الموضوعات تعطى لشيوخ الأمة. ✓ وبالنسبة (للموضوعات الأخرى) - عدا تلك المشار إليها في الفقرة أعلاه - فتودع مشاريع القوانين المتعلقة بها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أي أن أولوية النقاش فيها تبدأ من غرفة النواب، وتنتقل إلى غرفة الشيوخ، وبالتالي تناقش وتصادق كل غرفة على النص المحال إليها، الذي ناقشته وصادقت عليه الغرفة الأخرى.

وواضح أن التعديل الدستوري الحالي كأنما يدخل بحذر تجربة منح الشيوخ المبادرة بمشاريع قوانين، وفي نفس الوقت يمنحهم أولوية مناقشة موضوعات محددة حصراً، وعلى حداثة الموضوع بالتالي لا يمكن الحكم على هذه التجربة إلا نظرياً اكتفاء بالنص الساري المفعول.

وللمقارنة بالتجربة الفرنسية نجد دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل قد عالج في المادة 39 مسألة إيداع مشاريع القوانين على أي من المجلسين بالأولوية؟، مستخدماً معيار طبعة الموضوع، حيث تودع مشاريع القوانين في المقام الأول على مكتب الجمعية الوطنية إذا كانت موضوعاتها حول (قانون المالية وتمويل الضمان الاجتماعي)، في حين تحال على مكتب مجلس الشيوخ مشاريع القوانين التي موضوعاتها متعلقة بالجماعات المحلية، وكذا المتصلة بالهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين بالخارج.

وبالنسبة للدستور المغربي لسنة 2011 فحسب نص المادة 78 يعود لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين، ويستخدم الدستور المغربي بشأن إيداع بعض القوانين بالأسبقية نفس معيار طبيعة الموضوع، وذلك كالتالي:

- القاعدة العامة: تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، ثم تحال إلى مجلس المستشارين، فتناقش ويصادق عليها مجلس النواب، ثم تجر طريقها إلى مجلس المستشارين ليناقش ويصادق على نفس النص.
- معيار طبيعة الموضوع: أما المواضيع المتعلقة على الخصوص بالجماعات الترابية، التنمية الجهوية، القضايا الاجتماعية، فتودع بالأسبقية لدى مكتب المستشارين، لمناقشتها والمصادقة عليها أولاً، ثم إلى مجلس النواب كمرحلة ثانية يتولى فيها مناقشة نفس النص والمصادقة عليه.
- معيار انتماء أصحاب المبادرة: وفقاً للمادة 84 من دستور 2011 إذا تقدم باقتراح مشروع قانون أعضاء من مجلس النواب فلهم الأسبقية في مناقشته والمصادقة عليه، ثم إحالته إلى مجلس المستشارين ليتداول مع نفس النص، وأما إذا تقدم باقتراح مشروع قانون أعضاء من مجلس المستشارين فلهم الأسبقية في مناقشته والمصادقة عليه، ثم إحالته إلى مجلس النواب ليتداول مع نفس النص.

وأما دستور تونس لسنة 2014 الصادر عن المجلس الوطني التأسيسي، فحسب المادة 62 يمكن 10 نواب على الأقل من مجلس الشعب التقدم باقتراح القوانين، كما يمكن لرئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة التقدم بمشاريع القوانين. وينفرد الدستور التونسي بحصر اقتراح مشاريع بعض القوانين من طرف رئيس الحكومة وحده، فلا يجوز لنواب الشعب التقدم بمقترحات قوانين حولها، ويتعلق الأمر (بالموافقة على المعاهدات، مشاريع قوانين المالية، ومشاريع قوانين أولوية النظر)

المطلب الثاني

حل الخلاف بين الغرفتين

عند حصول خلاف بين الغرفتين بشأن مشروع قانون، يمنح التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 138 الوزير الأول (مثل السلطة التنفيذية) حق طلب تشكيل واجتماع لجنة متساوية الأعضاء من الغرفتين في غضون 15 يوماً كحد

أقصى (لم يكن الأجل موجودا في السابق)، وصلاحيات هذه اللجنة المتساوية الأعضاء ضمن أجل لا يتجاوز 15 يوما (لم يكن الأجل موجودا في السابق) الاتفاق على تقديم نص حول المواد محل الخلاف.

ثم تحيل الحكومة النص على كل من الغرفتين على حدة للمصادقة عليه، ولا يجوز لأي منهما إحداث أي تغيير أو تعديل على النص المعدّ من طرف اللجنة المذكورة، إلا بموافقة الحكومة.

وفي حال استمرار الخلاف بين الغرفتين على مشروع القانون، وكذا المقترح التوفيق للجنة المتساوية الأعضاء، ففي هذه الحالة يعطي المؤسس الدستوري سلطة المصادقة على مشروع النص إلى غرفة النواب حصرا دون غرفة الشيوخ، وأمامها خياران (لم يكن الخيار موجودا في السابق):

~ فإما أن تصادق على مقترح اللجنة المتساوية الأعضاء دون تعديل وينتهي الأمر.

~ أو المصادقة على النص الأخير الذي صوتت عليه الغرفة نفسها.

غير أن الحكومة بإمكانها إخطار، أو عدم إخطار غرفة النواب للمصادقة بصفة نهائية (لم يكن موجودا في السابق)، وفي هذه الحالة يلزم الدستور الحالي الحكومة بسحب مشروع القانون محل الخلاف.

المطلب الثالث

حل المجلس الشعبي الوطني

لا يقع أدنى التباس في أن المقصود بعبارة حل البرلمان هو (حل الغرفتين معا)، فذاك أمر مستبعد في حال الدستور الجزائري، ونتيجته قد تدخل الدولة في وضع (فقدان المؤسسات الدستورية) كما حدث في الجزائر سنة 1991 عندما دخلت بلادنا في أزمة لم يسبق لها مثيل بحلّ المجلس الشعبي الوطني، واستقالة رئيس الجمهورية، فهي تجربة سيئة لا يجوز تكرارها⁽¹⁴⁾. إذن المقصود هو حل المجلس الشعبي الوطني المنتخب انتخابا عاما ومباشرا، ودعوة الهيئة الناجبة إلى انتخابات تشريعية قبل أوانها.

وحل المجلس الشعبي الوطني هو سلطة عائدة لرئيس الجمهورية لا تفويض فيها، نصت عليها أحكام المادة 129 من دستور 1996، فيتخذ مرسوم رئاسي في هذا الشأن بعد استشارة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة، ثم الوزير الأول⁽¹⁵⁾ في تعديل 2008، وأما التعديل الدستوري الحالي فقد أضاف هيئة دستورية أخرى لاستشارتها في تقرير الحل، ألا وهي رئيس المجلس الدستوري.

ومن حقنا أن نتساءل عن الحكمة من هذا التعديل بالإضافة؟، لأن فرنسا لا تأخذ به، لكننا نجد هذه الأحكام معمولا بها في المغرب، حيث تمنح المادة 96 من دستور 2011 الملك صلاحية حلّ المجلسين معا (البرلمان) أو أحدهما سواء تعلق الأمر بمجلس النواب، أو بمجلس المستشارين فالأمران سيان، وذلك بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، وإخبار رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، فالهيئة الوحيدة التي يأخذ الملك رأيها استشاريا وقبلها هي المحكمة الدستورية ممثلة في رئيسها، وهذا القيد مبرر منطقيا بغرض احترام مبادئ الدستور وتقدير السلطة التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين.

أما رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، فيكتفي الدستور بحقهم في الإخبار بقرار الحل الملكي، ولا تعقيب لهم عليه، حتى وإن كان من مقتضيات هذه الحالة أن الاستشارة غير الملزمة للملك، كما هي غير ملزمة لرئيس الجمهورية، ستنصب ولا شك على الأسباب الموضوعية الداعية إلى اتخاذ قرار الحل، والأهداف المنتظرة منه، بما فيها الدعوة إلى انتخابات تشريعية مسبقة.

وبالنسبة لتونس حسب أحكام الفصل 70 دستور 2014، فهي تنص بالقول (في حالة حل مجلس نواب الشعب ...)، وهي كما نلاحظ إشارة إلى الجهول محتشمة وغامضة بل هي دون المأمول منها، فيما كان يجب أن يتضمنه الدستور الجديد تأسيسا. عقب ما يسمى بثورة الياسمين، وبالتالي فإن دستور الجزائر والمغرب تحدد فيهما بوضوح السلطة العليا التي تتخذ قرار حل البرلمان بهذا المصطلح أو مجلس نواب الشعب عموما، ومن ثم ففي حالة تونس يفتح باب تأويل النص على مصراعيه، فيمكننا القول عندئذ إن الحل سيتم باللجوء إلى استفتاء الشعب اعتمادا لقاعدة توازي الأشكال في الفقه الإداري والإدارة العامة، وأما الإجراءات الباقية فهل يمكن النص عليها في قانون أساسي؟.

خاتمة:

يتبين لنا من الفقرات أعلاه، أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد وسّع من صلاحية مجلس الأمة بتمكين شيوخه من المبادرة باقتراح مشاريع قوانين على غرار نواب الشعب، وهذا يدعم قوة البرلمان ويزيد من فعاليته مقارنة بما كان سابقا، كما قد مكن مجلس الأمة من مناقشة مشاريع قوانين بالأولوية بحسب طبيعة موضوعها، وهذا دعم آخر للسلطة التشريعية، غير أنها تحتاج إلى المزيد في المستقبل.

التهميش:

- (1) دستور 1963.
- (2) دستور 1976.
- (3) دستور 1989.
- (4) دستور 1996.
- (5) بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعه أولى سنة 2012 ص 131 وما بعدها.
- (6) نفس المرجع، ص 183 وما بعدها.
- (7) مسعود شيهوب رئيس لجنة الشؤون القانونية بالمجلس الشعبي الوطني مجلة النائب السنة الأولى العدد الثاني ص 10 وما بعدها.
- (8) سعيد بوشعير النظام السياسي الجزائري دار الهدى ص 365 وما بعدها.
- (9) المادة 22 من القانون العضوي 02/99 المنوه عنه.
- (10) المادة 68 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني المنوه عنه.
- (11) المادة 72. من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المنوه عنه.
- (12) دستور فرنسا لسنة 1958 - 12 دستور 2016.
- (13) مقال لنفس الباحث (د. بركات محمد) عنوانه: التعديل الدستوري بين سلطات الرئيس وصلاحيات البرلمان والسيادة الشعبية، دراسة تحليلية مقارنة ... منشور في مجلة دراسات قانونية، محكمة، تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والدراسات ... العدد 15 لسنة 2012 صفحة 159 وما بعدها.
- (14) بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعه أولى سنة 2012 ص 395 وما بعدها.
- (15) بوكرا إدريس المبادئ العامة للقانون الدستوري ديوان المطبوعات الجامعية، طبعه أولى سنة 2016 ص 462 وما بعدها.

الرقابة الدستورية في الدول المغاربية في ظل الإصلاحات الدستورية -الجزائر، تونس والمغرب نموذجا-



الأستاذ / الأزهر لعبيدي

أستاذ بجامعة الشهيد حمّـة لخضر بالوادي الجزائر

الأستاذة/ مبروكتة محرز

أستاذة بجامعة العربي التبسي تبسة الجزائر



مقدمة:

تمثل الرقابة على دستورية القوانين أهم الضمانات الأساسية لحماية الحقوق والحريات العامة والفردية التي كفلها النص الدستوري، وتكريس النظام الديمقراطي وتحقيق الاستقرار السياسي، وتعد بذلك الرقابة على دستورية القوانين ضمانة من أهم الضمانات الأساسية والهامة لحماية ممارسة الحقوق والحريات من جهة، وتكريس استقرار السياسي والشرعية الدستورية من جهة أخرى.

ولقد كرس كل الدساتير في دول المغاربية الجزائر، تونس، المغرب، آلية الرقابة الدستورية ضمن نصوصها الدستورية السابقة، وهذا عن طريق تبني الرقابة السياسية من خلال مجالس دستورية، ولكن مع التغيرات والتحويلات الجوهرية على الصعيد الخارجي والداخلي التي عرفتتها منطقة المغرب العربي، والتي كانت من أهمها، الثورة التونسية فقد نتج عنها وبعد مخاض عسير، وبعد اقتراح عدة مشاريع دستورية ومسودتين إصدار دستور جديد سنة 2014، أما الجزائر والمغرب فقد بادرت السلطات العامة بعد مشاورات سياسية لتبني إصلاحات دستورية، عن طريق إجراء بعض التعديلات التي مست التشريع الأساسي، وذلك بهدف تحقيق الاستقرار السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي، وحماية أكثر للحريات والحقوق، حيث أصدرت الجزائر التعديل الدستوري لسنة 2016، أما المغرب فقد كانت سباقة في إصدار دستورها سنة 2011، ولقد مست هذه الإصلاحات الهيئات الرقابية والاستشارية داخل الدول المغاربية.

وتأسيسا على ما سبق، وبهدف تسليط الضوء على ما حملته هذه الإصلاحات الدستورية من جديد حول موضوع الرقابة الدستورية في الدول المغاربية، فإننا نطرح الإشكالية الآتية: فما هي الإصلاحات الدستورية التي أدخلت على الهيئات الرقابية الدستورية المغاربية؟ وإلى أي مدى يمكن أن تستجيب هذه التعديلات لتكريس استقلالية هذه الهيئات؟

إن الإجابة على هذه الإشكالية تقتضي الاحتكام إلى مناهج البحث العلمي، حيث تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي الذي استخدمناه لمناقشة وتحليل النصوص الدستورية الصادرة حديثا في دول المغرب العربي، وكذلك

تحليل النصوص التنظيمية الخاصة للهيئات الرقابية في كل من تونس والمغرب في انتظار صدور القانون العضوي الذي ينظم المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

تقتضي الإجابة على هذه الإشكالية تقسيم محاور الموضوع إلى ثلاثة مباحث، كالاتي

المبحث الأول: المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

المطلب الأول: المجلس الدستوري في المشروع التمهيدي لتعديل الدستور 2016.

المطلب الثاني: المجلس الدستوري الجزائري في ظل نص القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة

2016.

المبحث الثاني: تنظيم الرقابة الدستورية في ظل الدستور التونسي لسنة 2014 والقانون الأساسي المنظم للمحكمة

الدستورية.

المطلب الأول: الرقابة الدستورية في الدستور التونسي لسنة 2014.

المطلب الثاني: تنظيم المحكمة الدستورية التونسية واختصاصها في ظل القانون الأساسي المنظم لها

المبحث الثالث: الرقابة الدستورية في الدستور المغربي لسنة 2011 والقانون التنظيمي رقم 13.066 المتعلق

بالمحكمة الدستورية

المطلب الأول: تطور الرقابة الدستورية في الدساتير المغاربية.

المطلب الثاني: الرقابة الدستورية في المغرب في ظل التعديل الدستوري لسنة 2011.

المطلب الثالث: تنظيم المحكمة الدستورية واختصاصاتها في ظل القانون التنظيمي رقم 13.066.

المبحث الأول

المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

لا يمكن الحديث عن الرقابة الدستورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 دون المرور على نصوص دستور سنة 1989⁽¹⁾، باعتباره النص الدستوري الأصيل، والأساسي للتعديلات الدستورية التي جاءت من بعد، وأهمها التعديل الدستوري لسنة 1996، والتعديل الدستوري لسنة 2016، حيث دخلت الجزائر بصدوره أهم مرحلة من مراحل تنفيذ الإصلاحات السياسية والتحول الديمقراطي، وذلك بتبني التعددية الحزبية، والتخلي عن مفهوم وحدة السلطة وتركيزها، وهو ما يتطلب خلق مؤسسات دستورية جديدة مختصة بمهمتها مراقبة التصرفات التي تشكل خرق الدستور⁽²⁾، وقد تم ذلك فعلا باستحداث المجلس الدستوري، الذي يخصصها بالرقابة على دستورية القوانين لحماية المشروعية القائمة بشكل عام، وحماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، والموازنة بين السلطات الدستورية.

ومن خلال استعراض تشكيلة المجلس والتي تتكون من سبعة (7) أعضاء، يتضح أن رئيس الجمهورية يتمتع بيمينه بارزة عليه من خلال تعيينه لثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس، والذي يتمتع بدوره بسلطة تنظيمية في إدارة شؤون المجلس من حيث مهامه ومن حيث موظفيه.

أما اختصاصاته فهي متنوعة، فهو يقوم بدوره الأساسي كجهة مختصة بالرقابة على دستورية القوانين، كما يؤدي دور المحكمة الانتخابية بالإضافة إلى مهامه الاستشارية في بعض الحالات، ثم معاينة حالة شغور رئاسة الجمهورية وتولي رئاسة الدولة عند الاقتضاء⁽³⁾، أما التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي أعاد تأكيد نظام المجلس الدستوري في المادة 163⁽⁴⁾، فقد وسع في تشكيلة المجلس الدستوري⁽⁵⁾، والملاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 1996 قد أضاف شخصية ثالثة يمكنها إخطار المجلس الدستوري متمثلة في رئيس مجلس الأمة⁽⁶⁾، كما حدد اختصاصات المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 من خلال المادتين 163-165 الدستورين، ولقد حددت المادتين مجالات اختصاص المجلس الدستوري في: اختصاصات المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، وفي مجال العملية الانتخابية⁽⁷⁾.

المطلب الأول: المجلس الدستوري في المشروع التمهيدي لتعديل الدستور

لقد تضمن المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور، بعض الملاحظات الأولية التي بنيت على خطوات ثلاث من المشاورات السياسية التي نظمت في السنوات 2011، 2012، 2014، حيث أسهمت معظم الطبقة السياسية في هذه المشاورات، بالإضافة إلى الشخصيات الوطنية والكفاءات، وكذلك الجمعيات الوطنية والنقابات وجمعيات الشباب والطلبة. حيث أجمعت هذه المشاورات المتتالية ممن قبلوا المشاركة فيها، على ضرورة مراجعة الدستور، كما عملت هذه المشاورات على بلورة آراء واقتراحات كل المتدخلين وإثرائهم لوثيقة هذا المشروع، مما جعلها بمثابة وضع لعقد اجتماعي وطني في الوقت الذي تعرف فيه بلادنا تحديات وطنية ودولية.

ولقد تضمن المشروع التمهيدي خمسة محاور أساسية، هي:

أ. تقوية الوحدة الوطنية.

ب. تعزيز الديمقراطية.

ج. دعم دولة القانون.

د. إعطاء المزيد من الاهتمام للقيم المرجعية لمجتمعنا في أبعادها نحو الرقي والتقدم.

هـ. التطورات التنظيمية والعملية على مستوى بعض المؤسسات الدستورية.

ولقد جاء ضمن التوصية الخامسة (هـ) تحت بند التحسينات على مستوى بعض المؤسسات الدستورية بخصوص المجلس الدستوري، بأن مشروع التعديل الدستوري سوف يحمل في طياته عدة اقتراحات وتحسينات تأكيداً على استقلالية المجلس الدستوري، وذلك من خلال النص على ضرورة أداء أعضائه اليمين (المادة 163، 164)، وكذلك اشتراط اكتساب هؤلاء الأعضاء على مؤهلات عليا في مجال القانون (المادة 164 مكرر).

ولقد جاء في المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور ضمن الباب الثالث الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية.

الفصل الأول: الرقابة والذي يحتوي على سبعة مواد تنظم عمل المجلس الدستوري من المادة 163 إلى غاية

المادة 169⁽⁸⁾.

ولقد تضمنت المادة 163 من المشروع التمهيدي للدستوري بخصوص المجلس الدستوري إضافة هامة بنعتها للمجلس الدستوري بالهيئة المستقلة، مع تمتعه بالاستقلالية الإدارية والمالية⁽⁹⁾.

أما المادة 164 فقد خصص لتشكيلة المجلس حيث أصبح يتشكل من اثني عشر (12) عضواً، وإشارة لترجيح صوة رئيس المجلس الدستوري في حالة تعادل الأصوات، مع إضافة منصب نائب رئيس المجلس الدستوري، وكذلك فترة العضوية في المجلس التي أصبحت ثمان (8) سنوات، مع التجديد النصفى للأعضاء كل أربع (4) سنوات.

كما تضمنت المادة كذلك نص اليمين التي يؤديها أعضاء المجلس الدستوري أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم⁽¹⁰⁾، كما نصت المادة 164 مكرر علي شرط بلوغ أعضاء المجلس سواء المنتخبين أو المعينين سن الأربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم، مع ضرورة التمتع بخبرة المهنية مدتها لا تقل عن خمسة عشر (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، أو في القضاء، أو مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة⁽¹¹⁾.

وخصصت المادة 164 مكرر2 من المشروع التمهيدي إلى النص على تمتع أعضاء المجلس الدستوري خلال عهدتهم بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية⁽¹²⁾، أما الجديد الذي جاءت به المادة 165 فهو توضيحها أن فصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات يكون برأي⁽¹³⁾.

والمادة 166 فقد خصصت في المشروع التمهيدي لموضوع إخطار المجلس الدستوري، حيث أشارت لتوسيع إخطار المجلس الدستوري بالنسبة لخمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضواً في البرلمان⁽¹⁴⁾، أما المادة 166 مكرر تناولت آلية الدفع بعدم الدستورية⁽¹⁵⁾، والمادة 167 فقد حددت كيفية تداول المجلس، وأجال فصله في فيما أخطار به من طرف الجهات المختصة⁽¹⁶⁾، أما المادة 168 فلم يمسه أي تعديل في المشروع التمهيدي لتعديل الدستور لسنة 2016، وجاءت المادة 169 لتحديد أثار والقوة الإلزامية للأراء وقرارات المجلس الدستوري بخصوص النصوص التشريعية أو التنظيمية، وبالنسبة كذلك لدفع بعدم الدستورية المحال إليه، في مواجهة كافة السلطات الآخرة⁽¹⁷⁾.

المطلب الثاني: المجلس الدستوري الجزائري في ظل نص القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري

لسنة 2016⁽¹⁸⁾.

لقد جاء في التعديل الدستوري لسنة 2016 أكثر ضمان لاستقلالية المجلس الدستوري وذلك بمنحه الاستقلالية الإدارية والمالية، فقد تم تعديل المادة 182 من الدستور، كما حددت اختصاصاته كقاضي انتخابات في الاستشارات الوطنية، وأعيد كذلك النظر في تشكيلة المجلس بموجب تعديل الفقرتين 02/01 من المادة 183، حيث وسع في تشكيلة المجلس الدستوري من 09 إلى 12 عضواً، حيث أوكل لرئيس الجمهورية تعيين 04 أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائبه، وانتخاب 02 من مجلس الأمة و02 من المجلس الشعبي الوطني، و02 من المحكمة العليا و02 من مجلس الدولة، وبذلك يكون التعديل الجديد قد وسع في تشكيلة المجلس وضمن تمثيل متوازن لكل السلطات حيث أصبحت كل سلطة ممثلة بأربعة (04) أعضاء، هذا مع استحداث منصب نائب الرئيس، مع إقرار ترجيح صوت رئيس المجلس الدستوري في حال تساوي الأصوات أثناء المداولات.

كما تم تمديد عهدة المجلس الدستوري من 06 إلى 08 سنوات مع تجديد نصفه كل 04 سنوات بعدما كانت كل 03 سنوات، وفرض عليهم إلزامية التوقف عن مزاولة أي نشاط أو مهنة حرة بمجرد انتخابهم أو تعيينهم، وكذا أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم الدستورية، إلى جانب اشتراط شرط جديد للعضوية من خلال إضافة المادتين 184 و185، بوضع شروط السن والتأهيل والكفاءة والخبرة لتولي وظيفة عضو المجلس الدستوري، تتمثل في بلوغ 40 سنة عند التعيين أو الانتخاب، والتمتع بخبرة مهنية مدتها خمسة عشر (15) عاما على الأقل في ميادين القانون، سواء التعليم العالي أو القضاء أو المحاماة أو الوظائف العليا في الدولة، وتكريس الحصانة القضائية في المسائل الجزائية لفائدة أعضاء المجلس الدستوري خلال ممارسة عهدتهم.

إنَّ هذه الأحكام الجديدة تهدف إلى تعزيز استقلالية وظيفة عضو المجلس الدستوري، وجعله في منأى عن كل أشكال الضغط التي قد تعيق استقلاليته في ممارسة اختصاصاته الدستورية.

ولقد وسَّع التعديل الدستوري 2016 كذلك مجال إخطار المجلس الدستوري بموجب تعديل المادة 187، ليشمل الإخطار أيضا الوزير الأول وخمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة، وهذا من شأنه زيادة فعالية أداء السلطة التشريعية حيث يعد منح حق الإخطار للبرلمان بمثابة توسيع مهام الهيئات المنتخبة وزيادة في فعالية الرقابة الدستورية ورفع مكانتها في إرساء دولة القانون وتعميق مبدأ الديمقراطية وحماية للحقوق والحريات، كما منح هذا التعديل حق المتقاضين في الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية، بناء على إحالة من المحكمة العليا ومجلس الدولة بموجب إضافة مادة جديدة رقم 188؛ حيث وسعت المادة من مجال إخطار المجلس الدستوري أمام المواطنين عن طريق الدفع بعدم الدستورية، لكن بشروط وكيفيات محددة ضمن الأحكام التي نصت عليها المادة 188، والتي سيحدد المشرع كيفية تطبيقها بقانون عضوي، كفيل بأن يشكل حماية إضافية للحقوق والحريات الدستورية، والملاحظ أن الدستور الفرنسي كذلك قد نصَّ على الحق نفسه للمتقاضين وذلك من خلال المادة (61-1) من دستور الجمهورية الفرنسية⁽¹⁹⁾.

كما يتضمن تعديل المادة 191 دسترة الآثار التي ترتبها آراء وقرارات المجلس الدستوري، وطابعها النهائي، وعليه فإن تمديد وإقرار شروط الآجال ودسترة قوة الشيء المقضي فيه بالنسبة لآراء وقرارات المجلس الدستوري، كفيلا بضمان فعالية الاجتهاد الدستوري، وتعزيز دور المجلس الدستوري في ممارسة وظيفة مراقبة القاعدة القانونية التي تضعها السلطات العمومية. تنظيم عمل المجلس الدستوري بعد صدور القانون 01-16.

ولضرورة تكريس ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 بخصوص المجلس الدستوري كان يجب أن تواكبه مجموعة من النصوص التنظيمية لتوضيح كيفية تطبيق أحكامه، وبناء على ذلك فقد صدر المرسوم الرئاسي 16-201 (20) المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري، والذي ألغى المرسوم الرئاسي 89-143⁽²¹⁾، المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري، والقانون الأساسي لبعض موظفيه، وقد تزامن مع صدور هذا المرسوم كذلك صدور قرار رئيس المجلس الدستوري القاضي بتحديد إجراءات عمل المجلس الدستوري، ومن خلال هذا القرار حدد الآليات الإدارية لإخطار المجلس الدستوري مع إيضاح كيفية التحقيق في الملفات المحالة إليه، وتحضير مشروع الرأي أو القرار، وشروط الواجب توافرها لعقد

اجتماعات المجلس، كما وضع كيفية إخطار خاصة بناء على نص المادة 84 من الدستور، وكذلك اختصاصاته باعتباره قاضي انتخابي فيما يخص رقابة صحة الانتخابات والاستفتاء⁽²²⁾.

ومقارنة بين أحكام المرسوم الرئاسي 16-201 و المرسوم الرئاسي 89-143 نجد أنه قد طرأ بعض التعديل مع إضافة مواد جديدة، وهذا بناء على التعديلات التي مست قواعد تنظيم وتشكيله المجلس الدستوري بناء على التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث أضيف للمادة 3 من المرسوم الرئاسي 89-14 الفقرة الأخيرة والتي تنص على نشر القائمة الاسمية لأعضاء المجلس في الجريدة الرسمية بعد أداء اليمين، كما أضيفت المادة (04) والتي تنص على أن الرئيس الجديد للمجلس الدستوري الذي يعينه رئيس الجمهورية يشرع في ممارسة مهامه بعد مرور يوم كامل من تاريخ تنصيبه.

أما المادة (05) فقد أوضحت الترتيبات الواجب اتخاذها في حالة شغور منصب رئيس المجلس الدستوري بسبب وفاة أو استقالة أو حصول مانع دائم له، حيث أمرت بوجود اجتماع ومداولة المجلس بهذا الخصوص برئاسة نائب الرئيس، وفي حالة حصول مانع لنائب الرئيس فإن مداولة المجلس تكون برئاسة العضو الأكبر سنا، وتبلغ نسخة من هذه المداولة لرئيس الجمهورية، كما أنه يستمر نائب الرئيس برئاسة المجلس بالنيابة إلى غاية تعيين الرئيس الجديد، ومن خلال مراجعة هذه المادة ومقارنتها بما يقابلها في المرسوم الرئاسي 89-143؛ فإنه يلاحظ إضافة منصب نائب الرئيس وتحديد مهامه في حالة شغور منصب الرئيس، كما حددت المادة (07) أجهزة وهيكل المجلس الدستوري والمتمثلة في: أمانة عامة، ديوان، مركز للدراسات والبحوث الدستورية، مديرية الوثائق والأرشيف، وتضم مديرتان فرعيتان، أما باقي مواد المرسوم الرئاسي 98-143 فلم يمسها أي تعديل.

كما صدر المرسوم الرئاسي رقم(23) 16-209، المتضمن تعيين نائب رئيس المجلس الدستوري، وذلك تطبيقا لأحكام التعديل الدستوري، كما صدر المرسوم الرئاسي(24) 16-210، المتعلق بنشر التشكيلة الاسمية للمجلس الدستوري، والذي جاء تطبيقا لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 لاسيما المواد 91 / 6 و 92/1 و 183 منه، حيث أنه بعد تعيين نائبي رئيس المجلس الدستوري، وبناء على محاضر الانتخاب للمجلس الدستوري على مستوى المحكمة العليا ومجلس الدولة، فقد نشرت القائمة الاسمية للمجلس الدستوري، حيث أصبحت تشكيلة المجلس الدستوري تتكون من اثنتي عشر(12) عضوا كما هو منصوص عليه في المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

المبحث الثاني

تنظيم الرقابة الدستورية في ظل الدستور التونسي لسنة 2014

والقانون الأساسي المنظم للمحكمة الدستورية

المطلب الأول: الرقابة الدستورية في الدستور التونسي لسنة 2014

لقد تم في 3 مارس 2011 الإعلان عن انتخاب مجلس تأسيسي، يعمل على كتابة دستور جديد للجمهورية التونسية والذي تمت المصادقة عليه بعد مرور 3 سنوات، وبما أننا بصدد دراسة مدي استقلالية هيئات الرقابة الدستورية في

النظم الدستورية لدول المغرب العربي، فإننا سوف نتطرق لتنظيم المحكمة الدستورية التونسية في ظل دستور 2014، مع التركيز خاصة على تشكيلة المحكمة الدستورية واختصاصاتها.

وقد ضمن دستور 2014 وجود هيئة دستورية مكلفة بالسهر على ضمان دستورية التشريعات وهي المحكمة الدستورية، حيث ورد تنظيمها ضمن باب السلطة القضائية كاستثناء، وتناول القسم الأول منه الفصل 102 الأحكام المشتركة التي تخص جميع أقسام القضاء بما فيها القضاء الدستوري وهما المجلس الأعلى للسلطة القضائية، والقضاء العدلي والإداري والمالي، والدستوري، ومهمة كل هذه الأقسام والتي تتمثل في ضمان إقامة العدل، وعلوية الدستور، وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات، إضافة لضمان استقلالية السلطة القضائية والقاضي وعدم خضوعه ماعدا للقانون⁽²⁵⁾.

والجديد الذي جاء به الدستور التونسي هو تخصيص باب كامل للمحكمة الدستورية، من الفصل 118، إلى غاية الفصل 124 من الدستور ولقد حسم تقريبا في تشكيلة وصلاحيات المحكمة، وبعض الآجال والإجراءات.

وبموجب الفصل 118 فقد منح المؤسس الدستوري التونسي الصفة القضائية للمحكمة الدستورية، وهذا ما يبرر ورودها ضمن باب السلطة القضائية، كما وسّع في تشكيلة المحكمة حيث أصبحت تتكون من اثني عشر (12) عضوا من ذوي الكفاءة، مع اشتراط أن يكون ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون الذين لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة، حيث يعين كل من رئيس الجمهورية، ومجلس نواب الشعب، والمجلس الأعلى للقضاء، أربعة أعضاء، على أن يكون ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون، ويكون التعيين لفترة واحدة مدتها تسع (09) سنوات.

كما تميزت المحكمة الدستورية التونسية بإجراء انتخاب أعضاء المحكمة من بينهم رئيسا ونائبا له من المختصين في القانون⁽²⁶⁾.

وفيما يخص اختصاصات المحكمة الدستورية فقد فصل فيه الفصل 120 من الدستور بقوله: تختص المحكمة الدستورية دون سواها بمراقبة دستورية:

- مشاريع القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين (30) عضوا من أعضاء مجلس نواب الشعب يُرفع إليها في أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ مصادقة المجلس على مشروع القانون أو من تاريخ مصادقته على مشروع قانون في صيغة معدلة بعد أن تمّ ردّه من قبل رئيس الجمهورية.
- مشاريع القوانين الدستورية التي يعرضها عليها رئيس مجلس نواب الشعب حسبما هو مقرر بالفصل 144 أو لمراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور.
- المعاهدات التي يعرضها عليها رئيس الجمهورية قبل ختم مشروع قانون الموافقة عليها.
- القوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعا للدفع بعدم الدستورية بطلب من أحد الخصوم في الحالات وطبق الإجراءات التي يقرها القانون.
- النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الذي يعرضه عليها رئيس المجلس.

كما منح كل من الفصل 121، والفصل 122 اختصاصات واسعة للمحكمة الدستورية في مراقبة مشاريع القوانين، وفي الطعون بخصوص مدى دستورية أو عدم دستورية الأحكام موضوع الطعن، ويكون قرارها معللاً وملزماً لجميع السلطات، مع اشتراط وجوبية النشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

مع إقرار الدستور لحق الدفع بعدم دستورية القانون، على الرغم من أن قرارات المحكمة تقتصر فقط على الطعون التي تمت إثارتها، وإذا قضت المحكمة الدستورية بعدم الدستورية؛ فإنه يتوقف العمل بالقانون في حدود ما قضت به، وهذا بموجب الفصل 123 من الدستور.

المطلب الثاني: تنظيم المحكمة الدستورية

أولاً- تنظيم المحكمة الدستورية في ظل القانون الأساسي رقم 27 المنظم لها:

يتكون القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية من خمسة أبواب رئيسية، تتمحور حول الأحكام العامة المنظمة للمحكمة الدستورية، وعضوية المحكمة، وتنظيمها، بالإضافة لاختصاصات المحكمة الدستورية والإجراءات المتبعة لديها، أما الباب الخامس فقد تناول الأحكام الانتقالية.

ولقد حدد الباب الأول من خلال ستة (06) مواد الأحكام العامة التي تنظم وتحدد طبيعة المحكمة الدستورية، حيث وضحت المادة الأولى أن المحكمة الدستورية هي هيئة قضائية مستقلة، وقد حددت مهام المحكمة الدستورية في ضمان علوية الدستور وحماية النظام الجمهوري الديمقراطي والحقوق والحريات.

كما حدد الباب الأول مقر المحكمة في الحالة العادية في العاصمة التونسية، وإمكانية انعقاد جلساتها في أي مكان آخر من التراب الجمهورية في الظروف الاستثنائية، كما ألزمت المحكمة الدستورية بتقديم تقرير سنوي لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب، خلال موعد محدد قانوناً، وكذلك ضبط المحكمة لنظامها الداخلي، مع وجوب نشر كل من التقرير والنظام الداخلي في الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية، وبالموقع الإلكتروني للمحكمة⁽²⁷⁾.

أما بالنسبة لقرارات المحكمة الدستورية وآرائها فإنها تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائها، ماعدا ما استثني بموجب القانون المنظم للمحكمة مع ضرورة تعليل ذلك، كما أن قراراتها وآراءها تصدر باسم الشعب، مع التأكيد على إلزامية قرارات المحكمة الدستورية وآرائها لجميع السلطات، وهذا تأكيد على الطبيعة القضائية للمحكمة الدستورية، وهذا بناء على أن الأحكام القضائية هي التي تصدر باسم الشعب، وكذلك من حيث درجة إلزام هذه القرارات والآراء⁽²⁸⁾، ولقد جاء القانون أكثر وضوحاً بخصوص الآراء من حيث اعتبارها على الدرجة نفسها في إلزامية القرارات، كما منحت المحكمة اختصاص تفسير من خلال السماح لكل ذي مصلحة أن يتقدم بالطلب بخصوص توضيح ما كان غامضاً من آراء أو قرارات المحكمة مع إمكانية إصلاح الأخطاء المادية التي تضمنتها هذه الآراء والقرارات⁽²⁹⁾.

ثانياً- تشكيلة المحكمة الدستورية وشروط عضويتها:

لقد نظم الباب الثاني من القانون فقد حدد تشكيلة المحكمة الدستورية وشروط عضويتها، حيث صرح بان المحكمة تتكون من اثني عشرة (12) عضواً، لكل سلطة من السلطات الحق في تعيين أو انتخاب أربعة (4) أعضاء بشرط أن يكون

ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون، ويشترط في عضو المحكمة الدستورية أن يكون: حاملا للجنسية التونسية منذ ما لا يقل عن خمس سنوات، بالغا من العمر خمسة وأربعين سنة على الأقل، له خبرة لا تقل عن عشرين سنة، من ذوي الكفاءة والاستقلالية والحياد والنزاهة، ألا يكون قد تحمّل مسؤولية حزبية مركزية أو جهوية أو محلية، أو كان مرشح حزب أو ائتلاف لانتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية خلال عشر سنوات قبل تعيينه في المحكمة الدستورية، متمتعا بالحقوق المدنية السياسية، ممن لم يتعرّضوا لعقوبة تأديبية، نقي السوابق العدلية في الجرائم الاقتصادية، أما الشروط الخاصة بأعضاء المختصين في القانون فهي أن يكون العضو من المدرسين الباحثين التابعين للجامعات منذ عشرين سنة على الأقل برتبة أستاذ تعليم عالي، أو قاضيا مباشرا للقضاء منذ عشرين سنة على الأقل ومنتصيا إلى أعلى رتبة، أو محاميا مباشرا للمحاماة منذ عشرين سنة على الأقل مرسما بجدول المحامين لدى التعقيب، أو من ذوي التجربة في الميدان القانوني منذ عشرين سنة على الأقل بشرط أن يكون حاملا لشهادة الدكتوراه في القانون أو ما يعادلها.

مع الإشارة أنه يشترط في العضو من غير المختصين في القانون أن يكون حاملا لشهادة الدكتوراه أو ما يعادلها، كما أكد الفصل 10 من القانون على أنه يتم تعيين أعضاء المحكمة الدستورية تباعا من طرف مجلس نواب الشعب والمجلس الأعلى للقضاء ورئيس الجمهورية، وفقا للشروط المنصوص من هذا القانون مع السعي إلى احترام مبدأ التناسف. حيث يتم تعيين أعضاء الممثلين لمجلس نواب الشعب عن طريق فتح باب الترشح داخل المجلس لنواب الشعب، ويقترح على الجلسة العامة أربعة أعضاء ممثلين لكل كتلة نيابية داخل مجلس نواب الشعب، أو لكل مجموعة نواب غير منتمين للكتل النيابية، على أن يكون ثلاثة منهم من المختصين في القانون.

كما يعين المجلس الأعلى للقضاء أربعة أعضاء ممثلين عن المجالس القضائية، وتحدث لدى المجلس الأعلى للقضاء لجنة خاصة تتكون من رؤساء المجالس القضائية الثلاثة توكل لها مهمة التثبيت في توفر شروط الترشح من عدمها، تنتخب الجلسة العامة للمجلس الأعلى للقضاء بالاقتراع السري وبأغلبية ثلثي أعضائها أربعة أعضاء، يتم تعيينهم في المحكمة الدستورية لتمثيل السلطة القضائية، ويعين رئيس الجمهورية، كذلك أربعة أعضاء على أن يكون ثلاثة منهم من المختصين في القانون⁽³⁰⁾. وكذا إلزام القانون الأساسي للمحكمة الأعضاء بعد انتخابهم وتعيينهم وقبل مباشرة مهامهم بأداء اليمين أمام رئيس الجمهورية، كما حدد نص اليمين في الفصل 15 منه⁽³¹⁾، مع التزامهم بواجب التحفظ⁽³²⁾، ولقد اعتمد القانون الأساسي للمحكمة الدستورية، على آلية الانتخاب الداخلي لرئاسة المحكمة من بين أعضائها، مع اشتراطه الاختصاص القانوني للترشح لمنصب رئيس المحكمة ونائبه⁽³³⁾، ويتم تعيين أعضاء المحكمة الدستورية لفترة واحدة مدتها تسع سنوات، ويجدد ثلث أعضاء المحكمة الدستورية كل ثلاث سنوات، مع تمتعهم بحصانة ضد المتابعات الجزائية، ويجرّ الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية ومباشرة أيّ وظائف أو مهام أو مهن أخرى بأجر أو دونه.

ثالثا- اختصاصات المحكمة الدستورية:

أما اختصاصات المحكمة الدستورية والإجراءات المتبعة لديها فقد نضمه الباب الرابع من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية، وقد تضمن هذا الباب المعنون بـ "اختصاصات المحكمة الدستورية والإجراءات المتبعة لديها" من خلال ستة (06) أقسام، خصص القسم الأول لمراقبة دستورية تعديل الدستور، والقسم الثاني في مراقبة دستورية المعاهدات، والقسم

الثالث لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، أما القسم الرابع فقد خصص لمراقبة دستورية القوانين، والقسم الخامس في مراقبة دستورية النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، والقسم السادس في الإجراءات الخاصة بالمهام الأخرى للمحكمة الدستورية⁽³⁴⁾.

كما مكن القانون الأساسي للمحكمة الدستورية من انتداب مساعدين مختصين في القانون مع إمكانية اللجوء إلى خبراء ومختصين من ذوي الكفاءة للاستعانة بهم في المسائل المعروضة عليها⁽³⁵⁾. ولقد نص القسم الخاص بمراقبة دستورية تعديل الدستور على أن تبدي المحكمة الدستورية رأيها في مدى تعلق المبادرة بالأحكام التي حجّر الدستور تعديلها في أجل أقصاه خمسة عشرة يوماً من تاريخ عرض مبادرة تعديل الدستور عليها، ويتولى رئيس المحكمة الدستورية فوراً إعلام رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة برأي المحكمة.

أما بخصوص مراقبة إجراءات تعديل الدستور، ومدى دستورية مشروع قانون هذا التعديل، فقد نص الفصل 42 علي أن المحكمة الدستورية تصدر قرارها وجوباً في مدي دستورية مشروع قانون تعديل الدستور، وإذا قضت المحكمة الدستورية بدستورية إجراءات التعديل فإنها تحيل المشروع إلى رئيس الجمهورية الذي يختمه أو يعرضه على الاستفتاء وجوباً. وفي حالة قضت بعدم دستورية إجراءات مشروع القانون الدستوري تتولى في أجل أقصاه سبعة أيام إحالته مصحوباً بقرارها إلى رئيس مجلس نواب الشعب. ويتولى مجلس نواب الشعب تصحيح إجراءات التعديل طبقاً لقرار المحكمة الدستورية في أجل أقصاه ثلاثين يوماً من تاريخ توصله بالقرار المذكور.

والملاحظ أن المحكمة في حالة دستورية مشروع قانون التعديل الدستوري تحيله مباشرة لرئيس الجمهورية الذي يملك حق ختمه وإصداره أو عرضه على الاستفتاء، ما في حالة إصدارها قرار بعدم دستورية نص مشروع قانون التعديل فإنها تحيله مصحوباً بقرارها إلى رئيس مجلس نواب الشعب بهدف تصحيح إجراءات التعديل غير دستورية طبقاً لقرار المحكمة الدستورية المرفق بهذه الإحالة، والملاحظ كذلك أن القانون الأساسي للمحكمة الدستورية قد استعمل في هذه الحالة مصطلح " إذا قضت " وهذا لتأكيد المشرع المحكمة الدستورية تصدر قرارات شبيهة بإحكام قضائية.

كما مكن القانون للخصوم في القضايا المنشورة في الأصل أمام المحاكم أن يدفعوا بعدم دستورية القانون المنطبق على النزاع، ويقدم الدّفع بعدم الدستورية بمقتضى مذكرة مستقلة ومعلّلة محررة من قبل محام تحتوي على عرض في بيان أسباب الدّفع مع تحديد مفصل لأحكام القانون المطعون فيها، على المحاكم عند الدّفع أمامها بعدم دستورية القوانين، وتتعهّد المحكمة الدستورية بالنظر في الإحالات المقبولة في حدود ما تمت إثارته من مطاعن، فإذا قضت المحكمة بعدم دستورية قانون أو أحكام من قانون توقف العمل به في حدود ما قضت به تجاه الكافة دون أن يكون له مفعول رجعي على الحقوق المكتسبة أو على القضايا السابق الحكم فيها بصفة باتة، في حالة الدفع بعدم دستورية القوانين المتعلقة بالانتخابات وأقرت المحكمة بعدم دستورتها يتوقف العمل بالأحكام موضوع الطعن في حق الطاعن دون سواه بداية من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية، ويتوقف العمل بأحكام القانون التي أقرت المحكمة عدم دستورتها انطلاقاً من الانتخابات الموالية. أما اختصاص المحكمة في مراقبة دستورية النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، فهي مراقبة وجوبية حيث يعرض رئيس مجلس نواب الشعب

على المحكمة النظام الداخلي للمجلس وجميع التعديلات المدخلة عليه فور المصادقة على كل منها وقبل الشروع في العمل بها.

ومن أهم ما جاء في القانون المنظم للمحكمة الدستورية بإضافة للاختصاصات السابقة الذكر، هناك اختصاصات ومهام أخرى موكلة للمحكمة تتمحور في الخصوص في:

1- إعفاء رئيس الجمهورية:

وذلك عن طريق تقديم لائحة من قبل مجلس نواب الشعب إلى المحكمة الدستورية، من أجل الخرق الجسيم للدستور بعد الموافقة عليها بأغلبية الثلثين من أعضاء مجلس نواب الشعب في أجل لا يتجاوز ثمانية وأربعين ساعة وتكون اللائحة معللة، وتتعهد المحكمة الدستورية بملف الإحالة وتطلب من رئيس الجمهورية أو ممن ينوبه الرد عليها في أجل لا يتجاوز سبعة أيام وتبت فيه بأغلبية ثلثي أعضائها في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوما، ولقد منحت المحكمة الدستورية صلاحية إصدار قرارا يقضي بعزل رئيس الجمهورية في صورة ثبوت إدانته وتعلم به فورا رئيس مجلس نواب الشعب.

2- حالة شغور منصب رئيس الجمهورية:

في حالة الشغور الوقي لمنصب رئيس الجمهورية تجتمع المحكمة الدستورية فورا، وفي حالة عدم انعقادها تقع دعوتها من طرف رئيس مجلس نواب الشعب أو من نصف أعضائها لإقرار حالة الشغور الوقي. ويتولى رئيس المحكمة أو من ينوبه إعلام رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة بقرار المحكمة في أجل أقصاه ثمانين ساعة. أما حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية إذا تجاوزت حالة الشغور الوقي مدة ستين يوما أو في صورة الإعلان الرسمي عن وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته المقدمة كتابة أو في حالة عجزه عن أداء مهامه بصورة دائمة أو لأي سبب آخر من أسباب الشغور النهائي، تجتمع المحكمة الدستورية فورا، وفي حالة عدم انعقادها تقع دعوتها من طرف رئيس مجلس نواب الشعب أو من نصف أعضائها لإقرار حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية.

3- في تلقي يمين القائم بمهام رئيس الجمهورية:

حيث يؤدي القائم بمهام رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام المحكمة الدستورية في حالة حل مجلس نواب الشعب.

4- في استمرار الحالة الاستثنائية:

في حالة مضي ثلاثين يوما على سريان الإعلان عن التدابير الاستثنائية، في هذه الحالة تتعهد المحكمة الدستورية بطلب عن طريق عريضة كتابية ممضاة من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين نائبا للبت في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه، وتصرح بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ تلقي العريضة.

5- في النزاعات المتعلقة باختصاص كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة:

في هذه الحالة يرفع أحد الطرفين النزاع إلى المحكمة الدستورية بعريضة كتابية معللة للبت فيه، وتعلم المحكمة الدستورية الطرف الآخر وتدعوه إلى تقديم ملحوظاته كتابيا في أجل لا يتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ إبلاغ العريضة إليه وبأية وسيلة تترك أثرا كتابيا، و تصدر المحكمة الدستورية قرارها في أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ التعهد.

كما نص الباب الخامس من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية على الأحكام الانتقالية والختامية والمتعلقة بالخصوص بالهيئة المؤقتة لمراقبة الدستور، وهي هيئة رقابية مؤقتة أسندت لها استمرارية الرقابة الدستورية على مشاريع القوانين إلى غاية تنصيب المحكمة الدستورية، وقد صدر بموجب ذلك القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أبريل 2014، المتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية والذي أحدث بمقتضاه هيئة قضائية وقتية مستقلة تختص بمراقبة دستورية مشاريع القوانين تسمى الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، تتمتع هذه الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية، وتتولى الهيئة مراقبة دستورية مشاريع القوانين كافة النصوص التشريعية المصادق عليها من المجلس الوطني التأسيسي أو مجلس نواب الشعب، بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين نائبا على الأقل.

وتتكون الهيئة المؤقتة من الرئيس الأول لمحكمة التعقيب رئيسا، الرئيس الأول للمحكمة الإدارية عضوا ونائبا أولا للرئيس، الرئيس الأول لدائرة المحاسبات عضوا ونائبا ثانيا للرئيس، ثلاثة أعضاء من ذوي الاختصاص القانوني يعينهم تباعا وبالتساوي بينهم كل من رئيس المجلس الوطني التأسيسي أو مجلس نواب الشعب ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة يتم تعيين الأعضاء من ذوي الاختصاص القانوني في ويشترط في الأعضاء المعينين من ذوي الاختصاص القانوني أن لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة، وأن تتوفر فيهم شروط النزاهة والاستقلالية والحياد، كما يشترط في من يعين لعضوية الهيئة أن لا يكون: (من أعضاء حكومة قائمة عند تعيينه، من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي أو مجلس نواب الشعب، تحمل مسؤولية في حزب طيلة السنوات الخمس السابقة لتعيينه، من أعضاء حكومات مرحلة ما قبل 14 جانفي 2011 أو من الأعضاء السابقين بمجلس النواب أو بمجلس المستشارين أو من الأعضاء السابقين بالمجلس الدستوري، ممن تحمل مسؤولية في حزب التجمع الدستوري الديمقراطي المنحل)، ويضاف لهذه الشروط التي لها بعد سياسي في منع من كان له نشاط سياسي أو عضو من أعضاء حزب التجمع الديمقراطي المنحل بعد الثورة التونسية، فإن القانون كذلك يمنع أعضاء الهيئة المؤقتة من الترشح لعضوية لرئاسة المحكمة الدستورية أو عضويتها، كما يؤدي أعضاء الهيئة قبل مباشرة مهامهم أمام رئيس الجمهورية اليمين، ويتمتع رئيس الهيئة وأعضاؤها بحصانة جزائية ولا يمكن تتبع أي منهم أو إيقافه ما لم ترفع عنه الحصانة.

وبخصوص اختصاصات وإجراءات المراقبة الدستورية في هذه الهيئة فهي شبيهة باختصاصات المحكمة الدستورية لكنها محصورة في مراقبة مشاريع القوانين ورفع الطعون ضد مشاريع القوانين المصادق عليها لكنها لم تصدر بعد فقط دون الاختصاصات الآخرة⁽³⁶⁾.

المبحث الثالث

الرقابة الدستورية في الدستور المغربي لسنة 2011 والقانون التنظيمي رقم 066.13

المتعلق بالمحكمة الدستورية

المطلب الأول: تطور الرقابة الدستورية في الدساتير المغربية

باستقراء تطور التجربة الدستورية المغربية نجد أن رقابة دستورية القوانين عرفت في بدايتها بالرقابة السياسية، أو الرقابة شبه القضائية، وفي هذا الإطار أسندت الدساتير الأولى للمغرب أي دساتير سنوات 1962 و 1970 و 1972 هذه المهمة إلى الغرفة الدستورية بشكل محدود جدا.

أن هذه الدساتير الأولى لم تمنح المحاكم صراحة الحق في أعمال الرقابة على دستورية القوانين، وذلك ما أكده الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية، الذي نص صراحة على أنه لا يجوز للجهات القضائية أن تبث في دستورية القوانين ولم تمنح الغرفة الدستورية كذلك هذا الحق بحيث منحت فقط حق أن تمارس الرقابة الوقائية والإجبارية فيما يتعلق بالقانون الداخلي لمجلس النواب الذي لا يمكن العمل بمقتضياته إلا بعد أن تصرح الغرفة الدستورية بعدم خرقه لإحكام الدستور. وكذلك القوانين التنظيمية التي لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذها إلا بعد أن تصرح الغرفة الدستورية كذلك بموافقتها مع الدستور.

كما أن النصوص الصادرة في صيغة قانون لا يمكن تغييرها بمقتضى مرسوم إلا بعد موافقة الغرفة الدستورية وذلك عندما تكون تلك النصوص من اختصاص السلطة التنظيمية.

ومن جهة أخرى فإن الغرفة الدستورية كان يدخل في اختصاصاتها البت في حالة حدوث خلاف بين الحكومة ومجلس النواب في حالة اعتراض الحكومة على مقترحات القوانين، باعتبار أنها لا تدخل في مجال القانون، وهي اختصاصات كلها تتعلق بالمراقبة القبليّة، والبت في الخلافات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أي الحكومة والبرلمان⁽³⁷⁾.

وبصدور الدستور الرابع لسنة 1992 حل المجلس الدستوري محل الغرفة الدستورية هذا الأخير الذي كلف بالبت في احترام القوانين التنظيمية والقوانين العادية لسمو قواعد الدستور بحيث وبمقتضى القواعد الدستورية تحال القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها وكذلك الأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقهم إلى المجلس الدستوري لبيت في مطابقتها للدستور وبالإضافة إلى هذه الرقابة الوجوبية التي كانت لدى الغرفة الدستورية كذلك فإن المجلس الدستوري تمتع بالرقابة الاختيارية والتي تتجلى في أعمال الرقابة على القوانين العادية، بحيث يمكن للمجلس الدستوري أن يمارس الرقابة على القوانين العادية بناء على الإحالة عليه من الجهات التي نص عليها دستور 1996، وهكذا يمكن إحالة القوانين العادية بعد التصويت عليها من طرف البرلمان بمجلسيه وقبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري، حينما يرى طرف من الأطراف المخول لهم حق الإحالة أن القانون المصوت عليه مخالف أو مشوب بعدم الدستورية، وهذا ما يوضح أن دستور 1996 نص على إمكانية اللجوء إلى الطعن في عدم دستورية قانون عادي، وبصفة خاصة تمكين الأقلية والعارضة داخل احد مجلسي البرلمان بان تدافع عن وجهة نظرها حينما ترى أن القانون الذي اقره البرلمان يتضمن مخالفة

لأحكام الدستور، ليكون حل الخلاف ليس عن طريق إلزام الأقلية بما تقرره الأغلبية بل عن طريق القرار الصادر عن المجلس الدستوري⁽³⁸⁾.

وما يميز هذه الرقابة أنها قبلية أي قبل إصدار النص القانوني موضوع الطعن بعدم الدستورية. لذلك ونتيجة للنقاش المجتمعي حول الوثيقة الدستورية صدر دستور 2011 والذي انتقل من المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية أي الانتقال إلى الرقابة القضائية عن طريق الرقابة الوجوبية والاختيارية وعن طريق الرقابة البعدية المتمثلة في الدفع بعدم دستورية القوانين.

المطلب الثاني: الرقابة الدستورية في المغرب في ظل التعديل الدستوري لسنة 2011

فقد جاء دستور 2011 بمقتضيات جديدة انتقلت بالتجربة المغربية من الرقابة السياسية عن طريق المجلس الدستوري إلى رقابة قضائية بنشاء محكمة دستورية التي اسند لها إمكانية البت في طلبات الأطراف من خلال السماح للأفراد بالدفع بعدم الدستورية أمام محاكم الموضوع بخصوص القوانين التي يرد الأطراف أنها تمس بالحقوق والحريات المكفولة لهم بمقتضى المبادئ الدستورية وقد ذهبت الوثيقة الدستورية على الإشارة في المادة 133 للقانون تنظيمي سيحدد الإجراءات الشكلية والموضوعية التي يمكن من خلالها ممارسة مسطرة الدفع بعدم الدستورية⁽³⁹⁾.

أن النص التنظيمي قد حدد المفاهيم القانونية المشار إليها في المادة 133 سواء فيما يتعلق بمفهوم القانون أو أطراف الدعوى أو الدفع بعدم الدستورية⁽⁴⁰⁾.

1- تشكيلة المحكمة:

تشكل المحكمة من اثني عشر (12) عضواً، يعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ستة (6) أعضاء يعينهم الملك، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، وستة (6) أعضاء يُنتخب نصفهم من قبل مجلس النواب، وينتخب النصف الآخر من قبل مجلس المستشارين، ويتم كل ثلاث سنوات تجديد ثلث كل فئة من أعضاء المحكمة الدستورية، يعين الملك رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء الذين تتألف منهم.

فحسب المقتضيات الدستورية ظل تأليف المحكمة من نفس العينة، باستثناء بعض التعديلات نوجزها في أن الستة التي يعينهم الملك من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي، وهذا مؤشر على حضور المؤسسة الدينية الرسمية في أكبر وأعلى محكمة دستورية في المملكة، ويعد هذا تعريفاً لحضور مؤسسة إماراة المؤمنين في مجالات إستراتيجية للبلاد خاصة على مستوى التشريع وبسط المشروعية للاستحقاقات على مستوى القيم⁽⁴¹⁾.

2- شروط العضوية:

أما شروط التي يجب توافرها في أعضاء المحكمة الدستورية فيجب أن يكونوا من بين الشخصيات المتوفرة على تكوين عال في مجال القانون، وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفوق خمسة عشر عاماً، والمشهود لهم بالتجرد والنزاهة.

لقد ركز القانون على الإخلاص والأمانة والنزاهة في ظل احترام الدستور، وكتمان سر المداولات، والتصويت وعدم اتخاذ مواقف علنية أو إصدار فتاوى متعلقة باختصاصات المحكمة الدستورية، وشكلت حالات التنافي مستويات متشدد بحيث لا يمكن أن يكون عضو المحكمة الدستورية عضوا بالحكومة أو البرلمان أو المجلس الأعلى للسلطة القضائية أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وجميع المؤسسات الواردة بين الفصل 160 من الدستور إلى الفصل 167، ولا يمارس أي وظيفة عامة، أو مهمة انتخابية أو منصب مهم في شركة أو توظيف من قبل دولة أجنبية أو منظمة دولية أو مهنة حرة، وهذا راجع لأهمية الاختصاصات المخولة للمحكمة الدستورية، لكن إذا رغب في مشاركة انتخابية يقدم استقالته، وأمام حالات التنافي المشددة يتقاضى أعضاء المحكمة الدستورية تعويضا يساوي التعويض النيابي، وهذا فيه حيف بالنسبة إليهم مع الإشارة إلى أن حالات التنافي بين المؤسستين مختلفة⁽⁴²⁾.

3- اختصاصات المحكمة الدستورية:

تمارس المحكمة الدستورية الاختصاصات المسندة إليها دستوريا، وبأحكام القوانين التنظيمية، وتبت وجوباً في:

- صحة انتخاب أعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء،
- القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها،
- والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها.
- كما يجوز لها ممارسة الرقابة على مسألتان هما:
- القوانين قبل إصدارها أو الأمر بتنفيذها.
- الاتفاقيات الدولية قبل المصادقة عليها.

ولقد منح الدستور سلطة إخطار المحكمة الدستورية لكل من الملك، ورئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، وثلث أعضاء مجلس النواب، وأربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين⁽⁴³⁾.

كما ينص الفصل 133 من الدستور على أنه "تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بان القانون، الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق وبالحرريات التي يضمنها الدستور"، كما حدد الفصل 134 آثار قرارات المحكمة الدستورية بالنسبة لقانون صرحت المحكمة بعدم دستوريته، وكذلك بالنسبة لأحكام قانون الطعن فيه عن طريق الدفع بعدم الدستورية⁽⁴⁴⁾، كما أحال تطبيق ذلك إلى قانون تنظيمي يحدد شروط وإجراءات تطبيق هذا الفصل.

المطلب الثالث: تنظيم المحكمة الدستورية واختصاصاتها في ظل القانون التنظيمي رقم 066.13(45)

قبل التطرق لدراسة الكيفية التي نظم بها القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية اختصاصات وإجراءات عملها يجب أولاً الإشارة لرأي المجلس الدستوري بخصوص هذا القانون التنظيمي، تنظيم المحكمة الدستورية ضمن نصوص القانون التنظيمي رقم 066.13.

أولاً- رأي المجلس الدستوري بخصوص هذا القانون التنظيمي رقم 066.13

لقد اصدر المجلس الدستوري رأيه، فيما يخص مدي دستورية القانون التنظيمي رقم 13-066، حيث صرح فيما يخص الموضوع⁽⁴⁶⁾: بأن الفقرة الرابعة من المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية التي تنص على أنه "يراعى ضمان تمثيلية النساء في كل فئة من الفئات الثلاث المنصوص عليها في الفقرة السابقة" مخالفة للدستور،

- وبأن ما ورد في ختام الفقرة الأخيرة من المادة 33 من هذا القانون التنظيمي من أنه "على أن لا يتجاوز ذلك

في جميع

الأحوال مدة ستة (6) أشهر إضافية"، مخالف للدستور،

- وما ورد في الفقرة الأولى من المادة 35 من أنه "اشتراط تقدم العرائض من طرف محام مسجل في جدول

إحدى

هيئات المحامين بالمغرب، وأن"، وما ورد فيها فيما يخص المنتخب أو المنتخبين المنازع في انتخابهم ، من اشتراط ذكر "عناوينهم"، مخالف للدستور، يمكن فصله عن مقتضيات هذه المواد،

- بأن باقي مواد هذا القانون التنظيمي ليس فيها ما يخالف الدستور،

ويجوز بالتالي إصدار الأمر بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية المعروض على نظر المجلس الدستوري بعد حذف المقتضيات المذكورة⁽⁴⁷⁾.

ثانياً- تنظيم المحكمة الدستوري ضمن نصوص القانون التنظيمي رقم 066.13

لقد تضمن القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية عدة أبواب حيث تناول الباب الأول منه تنظيم المحكمة الدستورية من خلال ثلاث فروع، تضمنت تشكيلة المحكمة ومدة العضوية فيها، وتألّف المحكمة الدستورية، طبقاً لأحكام الفصل 130 من الدستور، من اثني عشر (12) عضواً، يعينون لمدة تسع (9) سنوات غير قابلة للتجديد، من بين الشخصيات المتوفرة على تكوين عال في مجال القانون، وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفوق خمس عشرة (15) سنة، والمشهود لهم بالتجرد والنزاهة.

ويتوزع هؤلاء الأعضاء كما يلي :

- ستة (6) أعضاء يعينون بظهير من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى.

- ثلاثة (3) أعضاء ينتخبون من قبل مجلس النواب.

- ثلاثة (3) أعضاء ينتخبون من قبل مجلس المستشارين.

- يعين الملك رئيس المحكمة الدستورية بظهير من بين الأعضاء الذين تتألف منهم⁽⁴⁸⁾.

كما يتم، كل ثلاث (3) سنوات، تجديد ثلث كل فئة من أعضاء المحكمة الدستورية، حيث يتم عند أول تعيين

لأعضاء المحكمة الدستورية، بتعيين ثلث أعضاء كل فئة لمدة ثلاث (3) سنوات والثلث الثاني لمدة ست (6) سنوات والثلث

الأخيرة لمدة تسع (9) سنوات. كما ألزمت المادة (4) من القانون التنظيمي كل من رئيس المحكمة وأعضائها قبل البدء بمهامهم بتأدية القسم بين يدي الملك⁽⁴⁹⁾.

أما الفرع الثاني فقد حصر المهام التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المحكمة والواجبات والالتزامات المفروضة على أعضائها، ويتكون من سبعة مواد من (المادة 5 إلى المادة 11).

وجاء في المادة 12 طريقة استبدال أعضاء المحكمة الدستورية الذين انتهت عضويتهم فيها، حيث عدد التنظيم حالات انتهاء العضوية بالمحكمة الدستورية⁽⁵⁰⁾.

أما الباب الثاني من القانون التنظيمي فقد نظم مجالات اختصاص المحكمة الدستورية، وذلك من خلال التطرق للقرارات المتعلقة بالمطابقة للدستور ومجالات اختصاص المحكمة الدستورية، ونصت المادة 21 على وجوب إحالة رئيس الحكومة على الفور القوانين التنظيمية التي أقرها البرلمان، بصفة نهائية، إلى المحكمة الدستورية، قبل إصدار الأمر بتنفيذها قصد البت في مطابقتها للدستور، وخصصت المادة 22 لمعالجة اختصاص المحكمة الدستورية في رقابة النظام الداخلي لمجلس النواب، والنظام الداخلي لمجلس المستشارين، وذلك بعد إحالة كل من رئيس مجلس النواب ومجلس المستشارين على الفور النظام الداخلي لمجلسين، وكذا التعديلات المدخلة عليهما بعد إقرارها من قبل كل من المجلسين المذكورين، قبل الشروع في تطبيقهما، إلى المحكمة الدستورية، كما تحال باقي الأنظمة الداخلية للمجالس المنظمة بموجب قوانين تنظيمية إلى المحكمة الدستورية للبت في مطابقتها للدستور، من لدن رئيس كل مجلس.

وحددت المادة 23 كيفية إحالة مراقبة القوانين إلى المحكمة الدستورية قصد البت في مطابقتها للدستور، طبقاً لأحكام الفقرة الثالثة من الفصل 132 منه، برسالة من الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، أو برسالة أو عدة رسائل تتضمن في مجموعها إمضاءات عدد من أعضاء مجلس النواب لا يقل عن خمس الأعضاء الذين يتألف منهم، أو أربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين، أما بخصوص مراقبة الالتزامات الدولية فقد تناولتها المادة 24.

أما اختصاص المحكمة في النظر في كل دفع بعدم دستورية قانون معين فقد أحالت المادة 28 من القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية في كيفية تطبيق ذلك لقانون خاص ينظم هذا الحق، وفق شروط وإجراءات ممارسة المحكمة الدستورية لاختصاصاتها في مجال النظر في كل دفع بعدم دستورية قانون، طبقاً لأحكام الفصل 133 من الدستور.

أما الإجراءات المطبقة في الحالة المنصوص عليها في الفصل 73 من الدستور فقد تضمنتها المادة 29 بقولها: في الحالة المنصوص عليها في الفصل 73 من الدستور يحيل رئيس الحكومة القضية إلى المحكمة الدستورية لتبت فيها خلال شهر، وتخفف هذه المدة إلى ثمانية أيام إذا صرحت الحكومة بأن الأمر يدعو إلى التعجيل. كما تقرر المحكمة الدستورية في ما إذا كانت النصوص المعروضة عليها لها صبغة تشريعية أو تنظيمية.

في حين تضمن الفرع الخامس: إجراءات نظر الدفع المنصوص عليه في الفصل 79 من الدستور، حيث نصت المادة 30 على أنه: إذا دفعت الحكومة، طبقاً لأحكام الفصل 79 من الدستور، بعدم قبول اقتراح أو تعديل ترى أنه لا يدخل في مجال القانون تتوقف فوراً مناقشة الاقتراح أو التعديل في الجلسة العامة.

وتتولى الجهة التي تحيل الأمر إلى المحكمة الدستورية فور ذلك إشعار الجهات الأخرى التي لها كذلك صلاحية اتخاذ نفس الإجراء بمقتضى الفقرة الثانية من الفصل 79 من الدستور، وللجهة التي تم إشعارها على هذه الصورة أن تبدي من الملاحظات ما تراه مناسباً في الموضوع داخل الأجل المحدد من لدن المحكمة الدستورية.

وقد عاجلت المواد من 32 إلى غاية 39 المنازعات في انتخاب أعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين، حيث تبت المحكمة الدستورية في الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان، بموجب الفقرة الأخيرة من الفصل 132 من الدستور، في أجل سنة، ابتداء من تاريخ انقضاء أجل تقديم الطعون إليها⁽⁵¹⁾، كما نظم الفرع السابع مراقبة صحة عمليات الاستفتاء وإجراءات المراجعة الدستورية، وتتولى المحكمة الدستورية مراقبة صحة الإحصاء العام للأصوات المدلى بها في الاستفتاء.

وتنظر في جميع المطالبات المضمنة في محاضر العمليات وتبت فيها بصورة نهائية. وإذا عاينت وجود مخالفات في هذه العمليات يكون لها باعتبار نوعها أو جسامتها أن تقضي إما بالإبقاء على تلك العمليات وإما بإلغائها جميعها أو بعضها⁽⁵²⁾.

وتعلن المحكمة الدستورية بقرار عن نتائج الاستفتاء، ويشار إلى هذا الإعلان في الظهير الشريف القاضي بإصدار الأمر بتنفيذ نص الدستور المراجع الذي وافق عليه الشعب⁽⁵³⁾.

كما تتولى المحكمة الدستورية مراقبة صحة إجراءات المراجعة الدستورية التي تعرض بظهير على البرلمان، طبقاً لأحكام الفقرة الثالثة من الفصل 174 من الدستور، وتعلن نتيجتها⁽⁵⁴⁾.

وخصص الباب الثالث: أحكام مختلفة وانتقالية تخص الآجال المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي وكذلك استمرارية قيام المجلس الدستوري القائم في ممارسة صلاحياته المنصوص عليها في القانون التنظيمي المحدث له، مع استمرارية العمل بصفة انتقالية إلى حين تنصيب المحكمة الدستورية طبقاً لمقتضيات هذا القانون التنظيمي، وتحال إلى المحكمة الدستورية فور تنصيبها جميع ملفات القضايا التي كانت معروضة على المجلس الدستوري، والتي لم يتم البت فيها، كما تحال على المحكمة أيضاً جميع المحفوظات والوثائق المودعة لديه، كما تحل عبارة المحكمة الدستورية محل عبارة المجلس الدستوري في جميع النصوص التشريعية والتنظيمية.

ثالثاً- تنظيم الدفع بعدم دستورية القوانين وفق القانون التنظيمي 15-86:

أما بالنسبة للقانون التنظيمي 15-86 المتعلق بالدفع بعدم دستورية القوانين المغربي والخاص بتطبيق الفصل 133 من الدستور⁽⁵⁵⁾، فقد تدارس المجلس الحكومي المنعقد بتاريخ 14 يناير 2016 مشروع قانون تنظيمي رقم 15-86 يتعلق بتحديد شروط وإجراءات تطبيق الفصل 133 من الدستور، تقدمت به وزارة العدل والحريات، وينص هذا الفصل على أنه: " تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. يحدد قانون تنظيمي شروط وإجراءات تطبيق هذا الفصل".

للإشارة فإن مشروع القانون التنظيمي رقم 15-86 المتعلق بالدفع بعدم الدستورية القوانين قد اوجلت النظر فيه والمصادقة عليه من طرف الحكومة مرتين وكان أخرها في 20 جانفي 2016 وأن دل هذا على شيء إنما يدل على صعوبة إقرار وتطبيق هذه آلية الرقابية ويعود ذلك أولا لصعوبة تكييف المنظومة القانونية مع هذه آلية وصعوبة إيجاد إطار وقواعد تحكمها وتحد من الخروج عن الإطار المحدد لها لأنها جاءت في النص الدستوري على إطلاقها.

ثانيا- لأهمية هذا الأسلوب في التقاضي في حماية الحقوق والحريات والذي يتطلب الكثير من الدقة لممارسة وإقرار إجراءات خاصة للدفع وهو ما يشكل خطوة جد متقدمة في المسار الحقوقي.

ونظرا لأهمية هذا المقتضى من حيث حماية الحقوق والحريات المضمونة دستوريا وخطورته أيضا على "استقرار" النصوص القانونية القائمة منذ زمن طويل، والتي لم تعد تتلاءم ومقتضيات الدستور الجديد، فإن المشرع الدستوري أحال من أجل تطبيق الفصل 133 منه على قانون تنظيمي مستقل، علما أنه يندرج ضمن اختصاصات المحكمة الدستورية التي ينظمها القانون التنظيمي رقم 066.13 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.139 بتاريخ 13 غشت 2014، والذي أحال بدوره بموجب المادة 28 منه على قانون تنظيمي لاحق ينظم الدفع بعدم دستورية قانون من قبل المتقاضين. وتتحلى أهمية هذا المقتضى الدستوري في كونه، من جهة، سيفتح الباب أمام مراقبة مدى مطابقة القوانين السارية المفعول قبل صدور الدستور وبعده، خاصة في الجانب المتعلق بالمساس بالحقوق والحريات التي يضمنها هذا الأخير، وهو ما سيساهم في حماية وتعزيز الأمن القانوني متى تم تنزيل هذا المقتضى بالشكل الذي يسمح للمتقاضين باللجوء إلى المحكمة الدستورية، وفق مسطرة سريعة، مبسطة وذات آثار مباشرة على الدعوى وعلى المقتضيات غير الدستورية على حد سواء. أما من جهة أخرى، فإن أهمية هذا المقتضى الدستوري تتجلى في كونه يعزز مجال الرقابة على دستورية القوانين من خلال رقابة بعدية أكثر انفتاحا⁽⁵⁶⁾.

الخاتمة:

يتضح مما سبق عرضه في هذه الورقة البحثية التي تناولنا من خلالها الهيئات المكلفة بالرقابة الدستورية في الدول المغاربية في ظل التعديلات الأخيرة، حيث تطرقنا أولا لدراسة مدى استقلالية المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك بدراسة الجديد الذي جاء به هذا التعديل فيما يخص التشكيلة والاختصاصات، والملاحظ أن الجزائر قد انفردت بإبقائها على نفس تسمية الهيئة السابقة وهي "المجلس الدستوري"، أما كل من تونس والمغرب فقد تغيرت تسمية هذه الهيئة الرقابية لتصبح "المحكمة الدستورية".

حيث أكد التعديل الدستوري لسنة 2016 على استقلالية المجلس الدستوري، مع ضمان تمثيل متوازن للسلطات الثلاث ضمن تشكيلة المجلس وتوسيع مجال إخطاره كل هذا بغرض تمكينه من أداء مهامه على أحسن وجه ممكن، بالإضافة إلى تدعيم المركز القانوني لأعضائه عن طريق أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور، وهذا لقداسة اليمين وقوتها بالنسبة لصلاحيات وضرورة التزام من يؤديها بواجباته وخاصة في منصب مثل منصب عضو في المجلس الدستوري الذي يمثل منصب قاضٍ للحقوق والحريات، وفي الوقت نفسه فقد فتح التعديل الدستوري لسنة 2016 المجال للرقابة

البعدية، حيث سمح للمواطنين باللجوء للمجلس الدستوري عن طريق الدفع بعدم الدستورية، وهذا عن طريق الإحالة التي يخطر بها المجلس الدستوري من طرف المحكمة العليا، ومجلس الدولة، والحقيقة أن هذه الخطوة تؤكد حرص المؤسس الدستوري الجزائري على تطوير تجربة الرقابة الدستورية في الجزائر، مما يترجم الرغبة الصادقة في تحسين النظام الرقابي الذي يضطلع به المجلس الدستوري.

أما المحكمة الدستورية التونسية فقد انفردت بورودها ضمن السلطة القضائية، وهذا استثناء يعتبر تحولاً نوعياً للرقابة الدستورية في الدستور التونسي من الرقابة عن طريق هيئة يغلب عليها الطابع السياسي، إلى هيئة رقابية قضائية، مع التوسع كذلك في التشكيلة مع اشتراط في أغلب الأعضاء سواء المعينين أو المنتخبين الاختصاص القانوني، وحتى في الأعضاء الذين لا يتمتعون بالاختصاص القانوني وهم ثلاثة أعضاء يشترط فيهم الكفاءة والدرجات العلمية العالية التي لا تقل على شهادة الدكتوراه في مجال تخصصهم، كما أن التنظيم الخاص بالمحكمة الدستورية يحرم هؤلاء الأعضاء من حق الترشح لرئاسة أو منصب نائب رئيس المحكمة الدستورية، مع منح المؤسس الدستوري التونسي كذلك للإنفراد بطريقة غير مباشرة الحق في الطعن في عدم دستورية القانون، وللإشارة فقد تمكن المشرع التونسي من استكمال إصدار كل النصوص التنظيمية التي تنظم المحكمة الدستورية لأبعد الحدود؛ حيث تتسم هذه النصوص بالدقة والوضوح، كما أن المشرع التونسي أدرج ضمن النصوص المنظمة للمحكمة الدستورية هيئة مؤقتة رقابية والتي تشكل هيئة رقابية تعمل على رقابة مدى دستورية مشاريع القوانين والقوانين فقط، إلى غاية تنصيب المحكمة الدستورية.

أما المحكمة الدستورية المغربية فقد وردت في باب منفصل عن السلطة القضائية وعن باقي المؤسسات والهيئات الرقابية، حيث انفردت بالباب الثامن من الدستور المعنون بـ المحكمة الدستورية، والملاحظ أن المشرع المغربي قد أسس للرقابة البعدية كذلك على القوانين من خلال التعديل الدستوري 2011، لكنه أبقى آلية إخطار المحكمة الدستورية وإحالة القوانين محصورة على الملك، ورئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، وخمس أعضاء مجلس النواب، وأربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين.

من خلال هذا العرض الموجز نستنتج أنه ليس هناك فرق كبير بين المحكمة الدستورية والمجلس الدستوري السابق في النظام الدستوري المغربي ماعداً في بعض النقاط المستحدثة فيما يخص توسيع مجال اختيار رئيس المحكمة ونائبه من كل أعضاء المحكمة، حيث كان سابقاً يختار من بين الأعضاء الذين يعينهم الملك، وكذلك منح المؤسسة الدينية الحق في تعيين من يمثلها في المحكمة الدستورية من بين الأعضاء الستة (6) الذين يعينهم الملك، أما الجديد الذي تبناه المشرع المغربي فهو الدفع بعدم دستورية القوانين ويعتبر ذلك إضافة نوعية ستكون في مشروع القانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 133 الذي يعتبر ثورة على مستوى المحاكمة العادلة وصيانة الحقوق والحريات المثبتة في الدستور.

وفي الأخير يتضح مما سبق عرضه حرص كل التعديلات الدستورية الأخيرة للدول المغاربية، الجزائر سنة 2016، والدستور التونسي لسنة 2014، وكذلك التعديل الدستوري المغربي لسنة 2011، على ضمان وجود هيئة دستورية رقابية تتمتع بالاستقلالية والحياد، حيث أن المتتبع لما تضمنته التعديلات الدستورية الأخيرة في الدول المغاربية فيما يخص الهيئات

الرقابية، يتأكد من أن مختلف النظم السياسية وعلى اختلاف الدساتير المدروسة قد حاولت العمل على تكريس وحماية الحقوق والحريات وضمانها خاصة من خلال إنشاء وتطوير هيئات مكلفة بالرقابة الدستورية، وهذا للحفاظ على الشرعية الدستورية، وتكريس مفهوم دولة القانون، سواء كان يغلب على هذه الهيئات الصفة السياسية أو القضائية، وخير دليل على ذلك إجماع هذه الدساتير على منح حق الدفع بعدم دستورية القوانين للأفراد.

التهميش:

- (1) دستور الجمهورية الجزائرية المؤرخ في 23 فبراير سنة 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989، المعدل والمتمم بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية العدد 63، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
- (2) نور بجزرة، المجلس الدستوري بين النظرية والتطبيق، المحلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، الجزء 36، عدد 04، 1990، ص 961.
- (3) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2002، ص 155.
- (4) مسعود شيهوب، المجلس الدستوري الجزائري (تشكيلة ووظائفه)، مجلة النائب، الجزائر، 1999، ص 10.
- (5) وذلك نتيجة لاستحداث مجلس الأمة ومجلس الدولة في التعديل الدستوري لسنة 1996 حيث جاء في المادة 164 " يتكون المجلس الدستوري من تسعة (9) أعضاء: ثلاث (3) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد (1) ينتخبه مجلس الدولة..."
- (6) المادة 166 من التعديل الدستوري 1996 " يختر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري."
- (7) فبموجب المادة 163، يكلف المجلس الدستوري بـ:
- السهر على احترام الدستور.
 - السهر على صحة عمليات الاستفتاء.
 - السهر على صحة انتخاب رئيس الجمهورية.
 - السهر على صحة الانتخابات التشريعية.
- ويقوم المجلس بإعلان النتائج المتعلقة بما.
- (8) سوف يتم الإشارة في الهامش للمواد التي جاء بها المشروع التمهيدي لتعديل الدستور لسنة 2016، والخاصة بالمجلس الدستوري من خلال نص الدستور الساري المفعول أي التعديل الدستوري لسنة 1996 مع التعديلات المقترحة، حيث تمثل المصطلحات والفقرات بالخط العريض الإضافات المقترحة ضمن هذا المشروع.
- (9) المادة 163: المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور.
- كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية.
- وينظر في جوهر الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية ويعلن النتائج النهائية لكل العمليات المنصوص عليها في الفقرة السابقة.
- يتمتع المجلس الدستوري بالاستقلالية الإدارية والمالية.
- (10) المادة 164: يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضواً: أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، واثنان (2) تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة.
- في حالة تعادل الأصوات بين أعضاء المجلس الدستوري، يكون صوت رئيسه مرجحاً.
- بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، وأي نشاط آخر أو مهنة حرة.
- يعين رئيس الجمهورية رئيس ونائب رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ثماني (8) سنوات.
- يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة مدتها ثماني (8) سنوات، ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل أربع (4) سنوات.

يؤدي أعضاء المجلس الدستوري اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم، حسب النص الآتي:

«أقسم بالله العلي العظيم أن أمارس وظائفني بنزاهة وحياد، وأحفظ سرية المداولات وأمتنع عن اتخاذ موقف علني في أي قضية تخضع لاختصاص المجلس الدستوري».⁽¹¹⁾ المادة 164 مكرر: "يجب على أعضاء المجلس الدستوري المنتخبين أو المعيّنين ما يأتي:

- بلوغ سن أربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم،
- التمتع بخبرة مهنية مدتها خمس عشرة (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة."

⁽¹²⁾ المادة 164 مكرر2: "يتمتع رئيس المجلس الدستوري ونائب الرئيس، وأعضاؤه، خلال عهدتهم، بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية.

ولا يمكن أن يكونوا محل متابعات أو توقيف بسبب ارتكاب جريمة أو جنحة إلا بتنازل صريح من المعني بالأمر أو بترخيص من المجلس الدستوري."

⁽¹³⁾ المادة 165: "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يُخطّره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة."

⁽¹⁴⁾ المادة 166: يُخطّره المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول.

كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة.

لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين السابقتين إلى الإخطار بالدفع بعدم الدستورية المبين في المادة 166 مكرر أدناه.

⁽¹⁵⁾ المادة 166 مكرر: يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

تحدد شروط وكيفية تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي.

⁽¹⁶⁾ المادة 167: يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ الإخطار. وفي حال وجود طارئ، وبطلب من رئيس الجمهورية، يخفف هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام.

عندما يُخطّره المجلس الدستوري على أساس المادة 166 مكرر فإن قراره يصدر خلال الأشهر الأربعة (4) التي تلي تاريخ إخطاره. ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة (4) أشهر، بناء على قرار مسبب من المجلس ويبلغ إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار.

يحدد المجلس الدستوري قواعد عمله.

⁽¹⁷⁾ المادة 169: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس.

إذا اعتبر نص تشريعي ما غير دستوري على أساس المادة 166 مكرر، فإن هذا النص يفقد أثره ابتداءً من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري.

تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية."

⁽¹⁸⁾ القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 7 مارس 2016.

⁽¹⁹⁾ Art.61-1 : lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la constitution garantit, le conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du conseil d'Etat ou de la cour de cassation qui sa prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

⁽²⁰⁾ المرسوم الرئاسي 16-201 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري، المؤرخ في 16 جويلية 2016، الجريدة الرسمية العدد 43 الصادرة في 17 جويلية 2016.

⁽²¹⁾ المرسوم الرئاسي 89-143، المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض مضمون ظاهريه المؤرخ في 7 أوت 1989، الجريدة الرسمية العدد 32 الصادرة في 7 أوت 1989.

⁽²²⁾ قرار رئيس المجلس الدستوري القاضي بتحديد إجراءات عمل المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 32 الصادرة في 7 أوت 1989.

- (23) المرسوم رئاسي رقم 16-209 المتضمن تعيين نائب رئيس المجلس الدستوري، المؤرخ في 27 يوليوسنة 2016، الجريدة الرسمية العدد 45 الصادرة في 31 يوليو 2016.
- (24) المرسوم رئاسي رقم 16-210 المتعلق بنشر التشكيلة الاسمية للمجلس الدستوري، المؤرخ في 27 يوليوسنة 2016، الجريدة الرسمية العدد 45 الصادرة في 31 يوليو 2016.
- (25) الدستور التونسي الصادر سنة 2014 أنظر الموقع: www.constituteproject.org تاريخ الاطلاع 2016/09/24.
- (26) أنظر الموقع: www.constituteproject.org تاريخ الاطلاع 2016/09/24.
- (27) أنظر الفصل 3 و 4 من القانون أساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية التونسية.
- (28) أنظر الفصل 5 من القانون أساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية التونسية.
- (29) أنظر الفصل 6 من القانون أساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية التونسية.
- (30) أنظر الفصل 11، 12، 13 من القانون أساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية التونسية.
- (31) الفصل 15 " يؤدي أعضاء المحكمة الدستورية أمام رئيس الجمهورية وقبل مباشرتهم لمهامهم اليمين التالية: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بوظائفي بكل إخلاص وأمانة واستقلالية، وأن أمارسها بكل حياد ونزاهة وأن أعمل على ضمان علوية الدستور، وأن ألتمزم بعدم إفشاء سر المفاوضات والتصويت...".
- (32) الفصل 27 " على أعضاء المحكمة الدستورية التقيد بمقتضيات واجب التحفظ وذلك بالامتناع عن إتيان كل ما من شأنه أن ينال من استقلاليتهم وحيادهم ونزاهتهم. ويجتزأ عليهم خلال مدة عضويتهم اتخاذ أي موقف علني أو الإدلاء بأي رأي أو تقديم استشارات في المسائل التي تدخل في مجال اختصاصات المحكمة الدستورية.
- ويستثنى من هذا التحجير التعليق على القرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية المنشور في المجلات القانونية المختصة دون سواها.
- (33) الفصل 16 : " يجتمع أعضاء المحكمة الدستورية إثر أداء اليمين بدعوة من العضو الأكبر سنا من غير المختصين في القانون وبرئاسته ويساعده العضو الأصغر سنا من غير المختصين في القانون.
- ينتخب أعضاء المحكمة الدستورية بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة لأعضائها رئيسا للمحكمة ونائبا له على أن يكونا من بين المختصين في القانون...".
- (34) أنظر القانون الأساسي للمحكمة الدستورية التونسية من الفصل 36 إلى غاية الفصل 76.
- (35) الفصل 39 " يمكن للمحكمة الدستورية انتداب مساعدين مختصين في القانون، كما يمكنها اللجوء إلى خبراء ومختصين من ذوي الكفاءة للاستعانة بهم في المسائل المعروضة عليها وفق التشريع الجاري به العمل".
- (36) الفصل 18 و 19 من القانون الأساسي المنظم للهيئة المؤقتة لمراقبة دستورية القوانين، الرائد العدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أبريل 2014.
- (37) رضوان اعيممي، مساهمة في التنزيل السليم لمقتضيات الفصل 133 من الدستور المغربي لسنة 2011،
- انظر الموقع الجريدة الالكترونية المغربية <http://www.hespress.com/opinions/291823.html> تاريخ الاطلاع 2016/10/04
- (38) رضوان اعيممي، المرجع السابق.
- (39) الظهير الشريف عدد 1.11.91 الصادر بتاريخ 29 جويلية 2011 المتعلق بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 30 جويلية 2011.
- (40) القانون التنظيمي رقم 13. 066 المتعلق بالمحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية العدد 6288 الصادر في 8 ذو القعدة 1435 الموافق ل 4 سبتمبر 2014.
- (41) نور الدين قريال، المحكمة الدستورية، انظر الموقع <http://www.hespress.com/writers/243031.html> تاريخ الاطلاع 2016/10/02
- (42) نور الدين قريال، المرجع السابق.
- (43) الفصل 132، ظهير الشريف رقم 1.11.91 المتعلق بتنفيذ نص الدستور، الصادر في 29 جويلية 2011، العدد 11، المغرب 2011.
- (44) الفصل 134 " لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ مقتضى تم التصريح بعدم دستوريته على أساس الفصل 132 من هذا الدستور، ولا تطبيقه، وينسخ كل مقتضى تم التصريح بعدم دستوريته على أساس الفصل 133 من الدستور، ابتداء من التاريخ الذي حددته المحكمة الدستورية في قرارها.
- لا تقبل قرارات المحكمة الدستورية أي طريق من طرق الطعن، وتلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية".
- (45) القانون التنظيمي رقم 13. 066 المتعلق بالمحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية العدد 6288 الصادر في 8 ذو القعدة 1435 الموافق ل 4 سبتمبر 2014.

(46) قرار المجلس الدستوري المغربي رقم 943.14 الصادر في 27 رمضان 1435 الموافق لـ 25 جويلية 2014 المتعلق بالنظر في مدى دستورية القانون رقم 066.13 الخاص بتنظيم المحكمة الدستورية، الجريدة الرسمية عدد 6288 الصادرة بتاريخ 8 ذو القعدة 1435 ، الموافق لـ 4 سبتمبر 2014.

(47) ظهير شريف رقم 1.14.139 صادر في 16 من شوال 1435 الموافق لـ 13 أغسطس 2014، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

(48) المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

(49) المادة 4 " يؤدي رئيس المحكمة الدستورية وأعضاؤها ، قسم بين يدي الملك على أن يقوموا بالمهام المسندة إليهم بإخلاص وأمانة ويمارسوها بكامل النزاهة في ظل احترام الدستور، وأن يكتفوا سر المداورات والتصويت، وألا يتخذوا أي موقف علني أو يفتوا في أي مسألة من المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصات المحكمة الدستورية."

(50) المادة 12 بقوله " تنتهي العضوية بالمحكمة الدستورية في الحالات التالية :

أولاً: بانتهاء المدة المحددة لها،

ثانياً: بوفاة العضو،

ثالثاً: بالاستقالة،

رابعاً: بالإعفاء الذي تثبته المحكمة الدستورية، بعد إحالة الأمر إليها من رئيسها أو من رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو السلطة الحكومية المكلفة بالعدل في الحالات التالية :

- مزاولة نشاط أو قبول منصب أو نيابة انتخابية تتنافى مع عضوية المحكمة الدستورية،

- فقدان التمتع بالحقوق المدنية والسياسية،

- حدوث عجز بدني مستلزم بمنع بصورة نهائية عضواً من أعضاء المحكمة الدستورية من مزاولة مهامه،

- إخلال بالالتزامات العامة والخاصة المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي ."

(51) المادة 33 من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

(52) المادة 40 من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

(53) المادة 41 من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

(54) المادة 42 من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

(55) أنظر الموقع: http://www.marocdroit.com/_a6924.html # تاريخ الاطلاع 2016/10/10

(56) رضوان اعميمي، مساهمة في التنزيل السليم لمقتضيات الفصل 133 من الدستور المغربي لسنة 2011، انظر الموقع الجريدة الالكترونية المغربية

<http://www.hespress.com/opinions/291823.html> تاريخ الاطلاع 2016/10/04

ضمان حق النفاذ إلى المعلومات على ضوء الدساتير المغاربية



الأستاذ الدكتور/ رضا هميسي
أستاذ بجامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر



مقدمة:

كان للتطور المذهل في مجال التكنولوجيات الحديثة تأثيراً كبيراً على وسائل الإعلام والاتصال، في زمن أصبحت التكنولوجيا جزءاً لا يتجزأ من حياة المواطن اليومية، وكان لهذا التطور أيضاً تأثير على حقوق الإنسان، والتي أفرزت جيلاً جديداً من حقوق الإنسان يمكن تسميته بـ"حقوق الإنسان الرقمية"، ومن بين هذه الحقوق والحريات الجديدة؛ الحق في النفاذ إلى شبكات الاتصال، الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة. والتي تدخل ضمن حقوق وحريات الرأي والتعبير.

وإزاء هذا التحول الكبير أصبح لازماً على المؤسس الدستوري في البلاد المغاربية مواكبة هذا التطور، بضمان هذه الحقوق والحريات المستحدثة، وتعزيز أكثر حرية التعبير والرأي وحرية الصحافة والإعلام، وتكريس دور أكبر لمشاركة المواطن في تسيير الشأن العام؛ أو ما يعرف بـ"الديمقراطية التشاركية".

وكان على الإدارة مركزية كانت أم محلية مواكبة هذا التطور الحاصل في مجال المعلوماتية وتكييف آليات عملها بالاعتماد على الرقمنة وعلى الإدارة الإلكترونية، وتمكين المواطن من الولوج إلى المعلومة والاطلاع عليها ونسخها، والقيام بنشر المعلومات بواسطة جميع الوسائل، والسهر على ضمان ممارسة الحق في الحصول على المعلومات لطالبيها، سواء أكان مواطناً عادياً أو صحفياً، ذلك أن من حق الصحفي الحصول على المعلومات والأخبار من مصادرها.

ومنه فإن الإشكاليات التي تطرحها هذه المداخلة تتمثل في: هل جسدت الدساتير المغاربية الحق في النفاذ إلى المعلومات؟ وهل جاء ذلك منسجماً مع التزاماتها الدولية المقررة بموجب المواثيق والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان؟ وكيف تناولت التشريعات المغاربية هذا الحق؛ من حيث إعماله وإجراءات طلب المعلومة؟ وهل ثمة قيود تحد من هذا الحق؟.

وبناءً عليه، ستدرس الورقة البحثية مفهوم حق النفاذ إلى المعلومة أو الحق في الحصول على المعلومات، وأهميته بالنسبة للمواطن، وكيفية إعماله والإجراءات المتبعة في الحصول على المعلومة، والقيود القانونية الواردة عليه. وذلك بحسب الخطة الآتية:

أولاً: مفهوم الحق في النفاذ إلى المعلومة وأساسه في القانون الدولي

ثانياً: الحماية الدستورية والقانونية للحق في النفاذ إلى المعلومة

ثالثاً: إجراءات النفاذ إلى المعلومات

رابعاً: حدود ممارسة الحق في النفاذ إلى المعلومات

أولاً- مفهوم الحق في النفاذ إلى المعلومة وأساسه في القانون الدولي:

1- مفهوم الحق في النفاذ إلى المعلومة:

أ. تعريف حق النفاذ إلى المعلومة:

الحق الحصول على المعلومات، هو الحق الذي يتيح للمواطن الحق في السؤال عن أي معلومة، وتلقي الإجابة عنها بصورة، أو بأخرى سواء على شكل مطبوع، أو مكتوب، أو في قالب آخر سواء من الحكومة أو البرلمان أو القضاء، شريطة الالتزام بحدود القانون⁽¹⁾.

ومن حق الفرد الذي يعيش في مجتمع ما أن يحصل على معلومات كافية من الإدارة أو السلطة التي تحكم هذا المجتمع، وذلك حول الأمور العامة التي تعنيه ويرغب في معرفتها⁽²⁾.

أما منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) فتعتبر أن: حق الحصول على المعلومة، هو حق أساسي للفرد والجماعة لمعرفة ما يقع في الحياة العامة والإعلام به⁽³⁾.

وتعرفه منظمة الشفافية الدولية: "بأنه الحق المقرر للمواطنين بموجب القانون للوصول إلى المعلومات التي تملكها الدولة ومؤسساتها وهيئاتها وأجهزتها"

ويعرف القانون التونسي المتعلق بالنفاذ إلى المعلومة في الفصل 3، النفاذ إلى المعلومة: نشر المعلومة بمبادرة من الهيكل المعني والحق في الحصول عليها بطلب⁽⁴⁾.

وهكذا فإن الحق في النفاذ إلى المعلومة هو حق المواطن في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية ونقلها. أو هو الحق في الحصول على صور أو نسخ إلكترونية من الوثائق المطع عليها، وهو يجسد حق المواطن في المعرفة كما أنه مظهر للممارسة حريات التعبير والرأي وممارسة حقوق المواطنة.

ب. أهمية حق النفاذ إلى المعلومة:

تتحلى أهمية الحق في الحصول على المعلومات في تعزيز وترقية حقوق الإنسان والمواطن بشكل عام، وترقية تعزيز الحق في التعبير والرأي بشكل خاص. وستتولى بيان ذلك فيما يأتي:

- يعد من الدعائم الأساسية لأي مجتمع ديمقراطي؛ فهو أساسي لإعمال عدد من حقوق الإنسان المعترف بها من قبيل حرية التعبير والرأي والحق في حريتي الاجتماع والتجمع وممارسة الحقوق السياسية.

- يعمل على تكريس علاقة تسودها الشفافية والوضوح والانفتاح بين المواطن والإدارة، وهو يؤدي إلى مد جسور الثقة المتبادلة بينهما، كما أنه من شأنه أن يؤدي إلى احترام الإدارة لالتزاماتها تجاه المتعاملين معها واحترامها لتطبيق القانون، وكل ذلك سيكون له لا محالة آثاراً إيجابية في الحوكمة الرشيدة وإدارة الشأن العام.

- من شأنه الحد من عمليات الاختلاس والرشوة، وتفعيل المسائلة الشعبية وإرساء ثقافة المحاسبة؛ وهو يعد وسيلة لمراقبة عمل الإدارة وعمل منتخبيها المحليين والوطنيين؛ ذلك أن ممارسة هذا الحق يمكن من ممارسة حقوق المواطنة، وهو وجه من أوجه مشاركة المواطن في الحياة العامة.

- يؤدي إلى النهوض بالاقتصاد الوطني، وخلق جو مناسب لتحفيز الاستثمار المحلي والأجنبي، وتحقيق التنمية المستدامة؛ فالحصول على المعلومة بشكل كاف ودون عراقيل بيروقراطية يفتح الباب مشرعاً لدخول الاستثمارات الأجنبية، حيث لا يمكن للمستثمرين وضع استثماراتهم دون وجود قانون يضمن حقهم في الحصول على جميع المعلومات حول الإطار التشريعي لاستثماراتهم⁽⁵⁾. وقد جسدت منظمة اليونسكو العلاقة بين المعلومة وتحقيق التنمية المستدامة، كشعار لاحتفالها باليوم العالمي للحق بالانتفاع بالمعلومات؛ وبهذه المناسبة قالت المديرية العامة لليونسكو إيرينا بوكوفا: "أن هذه هي الفكرة التي تود اليونسكو إبرازها في هذا اليوم الدولي الأول لتعميم الانتفاع بالمعلومات، الذي قررت الدول الأعضاء في المنظمة إعلانه⁽⁶⁾، ولذلك يعتبر التمكن من الحصول على المعلومات ومن الانتفاع بها أحد العوامل الرئيسية التي تتيح المضي قدماً في تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، وتعزيز حقوق الإنسان وكرامته، واستئصال شأفة الفقر، وبناء مجتمعات المعرفة الشاملة للجميع⁽⁷⁾".

- تعزيز حرية الإعلام والصحافة وترقيتهما؛ فتمكين رجل الإعلام من المعلومة وإتاحتها له بكل يسر ودونما عراقيل من شأنه أن يُسهل المهمة أمامه في تنوير الرأي العام بخصوص قضايا المجتمع وانشغالاته، وفي نقل الأخبار من مصدرها الحقيقي، وحتى يتمكن من ممارسة عمله وأداء رسالته على الوجه الأكمل، وجب اتخاذ كل الإجراءات والتدابير المناسبة التي من شأنها توفير المعلومة للصحفي والحصول عليها دون عناء. وتمكينه من ممارسة حقه في التعبير وإبداء الرأي والمساهمة في بناء دولة القانون، وتمكينه من الوصول إلى المعلومات ذلك أن "الوصول إلى المعلومات حرية من الحريات الأساسية وحق من حقوق الإنسان، فهو جزء لا يتجزأ من الحق في حرية الرأي والتعبير. ولولا حرية تلقي المعلومات ونشرها، بوسائل شتى شبكية وغير شبكية، لانهار صرح الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون."⁽⁸⁾

2- أساس حق النفاذ إلى المعلومة في القانوني الدولي:

أشرنا إلى أن الحق في الحصول على المعلومات هو أحد حقوق الإنسان وهو يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحقوق وحرريات التعبير والرأي، لذلك فإن أغلب الوثائق الدولية التي تعالج قضايا حقوق الإنسان تتعرض إليه بجانب هذه الحقوق والحريات، ويأتي في مقدمة ذلك الشرعة الدولية لحقوق الإنسان.

فتنص المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 على حرية الرأي والتي جاء فيها: "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقييد بالحدود الجغرافية".

أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فتنص المادة 19 الفقرة الثانية منه على: "لكل إنسان حق في حرية التعبير ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين، دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني، أو بأية وسيلة أخرى يختارها".

وكذلك الحال بالنسبة المادة 15 من العهد الدولي للحقوق الاجتماعية والثقافية، التي تعترف بحق كل فرد بالتمتع بفوائد التقدم العلمي وتطبيقاته، وتلزم الدول الأطراف باتخاذ ما يلزم من إجراءات وتدابير لضمان أعمال هذا الحق، على أن تشمل تلك التدابير صيانة العلم والثقافة وإثرائها وإشاعتها.

وقد تضمنت الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (1969) في نص المادة 13 الإشارة إلى هذه الحريات والتي جاء فيها: "لكل إنسان الحق في حرية الفكر والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في البحث عن مختلف أنواع المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، دونما اعتبار للحدود، سواء شفاها أو كتابة أو طباعة أو في قالب فني أو بأية وسيلة يختارها".
والحال نفسه بالنسبة للميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (1981) حيث ورد في المادة 9 منه على أنه:
"1- من حق كل فرد أن يحصل على المعلومات. 2- يحق لكل إنسان أن يعبر عن أفكاره وينشرها في إطار القوانين واللوائح".

وقد كرس الميثاق العربي لحقوق الإنسان للعام 2004، حق التمتع بحريات الرأي والتعبير؛ فقد ورد في المادة 32 منه على ما يأتي: "يضمن هذا الميثاق الحق في الإعلام وحرية الرأي والتعبير وكذلك الحق في استقاء الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأي وسيلة ودونما اعتبار للحدود الجغرافية".

ومن بين الوثائق الدولية التي تناولت مسألة حرية التعبير، مبادئ جوهانسبرغ لعام 1995 حول الأمن القومي وحرية التعبير والوصول إلى المعلومات⁽⁹⁾، حيث نص المبدأ الأول على أن لكل فرد الحق في حرية التعبير، الذي يشمل حريته في التماس وتلقي ونقل المعلومات والأفكار، بصرف النظر عن الحدود الجغرافية، سواء بالقول أو الكتابة أو الطباعة، أو الفن، أو بأية وسيلة أخرى يختارها.

ونجد نفس الأفكار تقريبا في إعلان المبادئ وأهداف القمة العالمية لمجتمع المعلومات الذي عقد عامي 2003 و2005 بجنيف وتونس على التوالي والذي أكد على ضرورة إيجاد البيئة المناسبة لمجتمع المعلومات من خلال تسهيل الوصول إلى المعلومات وتقليص كيفية تبادل وتراسل المعلومات للمواطن والعمل على إلغاء كل القوانين التي تحد من حرية وصول المواطن إلى المعلومات .

وأخيرا يمكننا ذكر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، والتي نصت في المادة (10) على التزام الدول الأعضاء باعتماد تدابير لتعزيز الشفافية في التسيير الإداري، وذلك من خلال اعتماد تدابير تمكن الجمهور من الحصول على المعلومات التي بحوزة الهيئات العامة بهدف تأمين المصلحة العامة لاسيما المعلومات المتعلقة بكيفية تنظيم الدولة لإدارتها العمومية وعملها وعمليات اتخاذ القرارات فيها.

ثانيا- الحماية الدستورية والقانونية للحق في النفاذ إلى المعلومة:

1- الحماية الدستورية:

تنص المادة 51 من الدستور الجزائري على حق المواطن في الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان، أما المؤسس التونسي فقد ورد بالفصل 32 الفقرة الأولى: "تضمن الدولة الحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة"، وبالنسبة للدستور المغربي فقد تضمن الفصل 27 منه حق المواطنين والمواطنات في الحصول على المعلومات الموجودة لدى الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة، والمرافق العامة.

ويلاحظ أن الدساتير المغربية الثلاثة تضمنت الحق في الحصول على المعلومات أو الحق في النفاذ إلى المعلومات الذي يعد من الحقوق المستحدثة، وإن اختلفوا في اختيار المصطلحات فاستعمل المؤسس الجزائري مصطلح "الحصول على

المعلومات والوثائق والإحصائيات" دون أن يسبقه بحق أو أن يصفه بأنه حق، غير أنه استدرك ذلك في الفقرة الثانية عند الكلام عن ممارسته. وبالنسبة للدستور التونسي فقد أشار إلى أن الدولة هي التي تضمن هذا الحق بجانب الحق في الإعلام، أما الدستور المغربي فقد وضح الجهات الإدارية التي تحوز المعلومات محل الإطلاع؛ ويتعلق الأمر بالإدارات العامة، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام.

2- الحماية القانونية:

ينص الدستور الجزائري في الفقرة الثالثة المادة 51 على: "يحدد القانون ممارسة هذا الحق"، غير أنه في انتظار صدور التشريع الخاص بالحق في النفاذ إلى المعلومة، فإننا نجد نصا قانونيا يعد قديما نسبيا ويتعلق الأمر بالمرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 والذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، فقد جاء في المادة 10 منه على: "يمكن للمواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية..". كما يمكن أن يمتد حق الإطلاع إلى الوثائق الإدارية والمستندات المحفوظة في الأرشيف، فإن حفظها في دائرة المحفوظات لا يحول دون حق المواطن في الإطلاع عليها. (الفقرة الثالثة المادة 10)

وإلى جانب هذا المرسوم صدر مؤخرا في الجريدة الرسمية المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 يونيو 2016 والذي يحدد كيفية الإطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية⁽¹⁰⁾. والذي جاء تطبيقا للمادة 14 من قانون البلدية⁽¹¹⁾؛ التي تنص: "يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي وكذا القرارات البلدية..". وتنص المادة 2 من هذا المرسوم التنفيذي على ضرورة أن يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير لتمكين المواطن من الاطلاع على كيفية تسيير الشؤون المحلية، وتسهيل إعلامه، ومن أجل بلوغ كل ذلك تنص الفقرة الثانية من المادة نفسها على وجوب استعمال وتطوير كل الدعائم الرقمية الملائمة قصد ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية؛ كأن يتم ذلك من خلال إنشاء صفحات ويب، واستخدام مواقع التواصل الاجتماعي في نشر المعلومات وتبليغها للجمهور. وبالنسبة لقانون الولاية⁽¹²⁾، فقد نص هو الآخر على حق كل مواطن في الاطلاع على محاضر مداورات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته الشخصية (المادة 32)؛ إلا أنه لحد اليوم لم يصدر نص تنظيمي يحدد كيفية الاطلاع على محاضر المداورات المجلس الشعبي الولائي بحسب الفقرة الثانية المادة 32.

ومما سبق نلاحظ التأكيد على الحق في الحصول على المعلومات ومواكبة التشريع الجزائري للتطورات الحاصلة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال من خلال اللجوء إلى الرقمنة كوسيلة حديثة في الإعلام والاتصال من قبل الجماعات المحلية؛ كما أن الاطلاع على محاضر مداورات المجلس الولائي والقرارات البلدية مجاني⁽¹³⁾، وهو ما يكرس تعزيز الحق كأحد حقوق الإنسان الأساسية، على الرغم من أن استخراج نسخ من المداورات أو القرارات يكون بدفع مقابل وهو أمر طبيعي لأن عملية النسخ والتصوير تستدعي نفقات.

وفي القانون التونسي صدر القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016، والمتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة⁽¹⁴⁾. ويهدف هذا القانون كما جاء في فصله الأول إلى ضمان حق كل شخص طبيعي أو معنوي في النفاذ إلى المعلومة، وكذلك تعزيز مبدأي الشفافية والمساءلة في تسيير المرفق العمومي، كما يهدف أيضا إلى تعزيز مشاركة الجمهور في وضع السياسات العمومية ومراقبتها.

قبل صدور هذا القانون هناك المرسوم عدد 41 لسنة 2011، المؤرخ في 26 ماي 2011 المتعلق بالنفاذ إلى الوثائق الإدارية للهياكل العمومية⁽¹⁵⁾، المنقح والمتمم⁽¹⁶⁾؛ والذي ينص في الفصل 3 منه على: "لكل شخص طبيعي أو معنوي الحق في النفاذ إلى الوثائق الإدارية..".

وينبغي التذكير أن هذا القانون لم يدخل بعد حيز النفاذ، طبقا لما ورد في نص الفصل 59 من الباب المتعلق بالأحكام الانتقالية والختامية والتي جاء فيها: يدخل هذا القانون حيز النفاذ في أجل سنة من تاريخ نشره في الرائد الرسمي ويلغي ويعوض بداية من هذا التاريخ المرسوم عدد 41 لسنة 2011 المنقح والمتمم.

أما بالنسبة للمشرع المغربي، فإن مشروع القانون 31/13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، المصادق عليه من قبل مجلس الحكومة في الفاتح من شهر أوت 2013، مازال يراوح مكانه في مجلس النواب رغم طول هذه المدة. وفي مشروع القانون فإن المعلومات محل الحق في الاطلاع هي المعلومات الموجودة بجوزة الإدارات العمومية والمؤسسات المنتخبة والمرافق العمومية.

ويلاحظ أن هذا المشروع لم يعرف الحق على غرار القانون التونسي، غير أنه أشار إليه في المادة 3 منه والتي جاء فيها: "للمواطنين والمواطنين الحق في الحصول على المعلومات المشار إليها في المادة 2، مع مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها في هذا القانون".

والمعلومات حسب المادة 2 من مشروع القانون؛ هي المعطيات والإحصائيات المعبر عنها بالكتابة أو بالتسجيل السمعي البصري أو أي شكل آخر، والمضمنة في وثائق ومستندات وتقارير ودراسات ودوريات ومناشير ومذكرات وقواعد البيانات وغيرها من الوثائق ذات الطابع العام، كيفما كانت الدعامة الموجودة فيها، ورقية أو إلكترونية. وهكذا نجد أن هذا المشروع جاء مواكبا لتطور التكنولوجيات الحديثة في رقمنة الوثائق خاصة عندما تكون الوثائق والمستندات مخزنة في قواعد بيانات.

أما إذا انتقلنا إلى القوانين المنظمة لقطاع الإعلام والاتصال، فللمادة 84 من قانون الإعلام الجزائري⁽¹⁷⁾ "يُعترف للصحفي المحترف بحق الوصول إلى مصدر الخبر"؛ ذلك أن حرية الصحفي هي جزء من حرية الفرد العادي، وأن حق المواطن في الإعلام يفترض التسليم بحق الصحفي في الحصول على المعلومات.

كما نجد إشارة للحق في المعلومة، في المادة 54 من القانون المنظم لنشاط السمععي البصري⁽¹⁸⁾، والتي جاءت تحت الفصل الذي يتكلم عن مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمععي البصري، فمن ضمن تلك المهام السهر ألا يؤدي البث الحصري للأحداث الوطنية ذات الأهمية البالغة، إلى حرمان جزء معتبر من الجمهور من إمكانية متابعتها على المباشر أو غير المباشر عن طريق خدمة تلفزيونية مجانية. (المطلة الأخيرة)

أما قانون الصحافة والنشر المغربي⁽¹⁹⁾، فقد نصت المادة 6 على حق الصحافيات والصحفيين في الولوج إلى مصادر الخبر والحصول على المعلومات. وفي الفقرة الثانية المادة 6 تنص على أن تلتزم الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة والمرافق الإدارية العامة بتمكين الصحفي من الحصول على المعلومات.

وبالنسبة لقانون حرية الصحافة والطباعة والنشر التونسي⁽²⁰⁾، الفصل 10 يتعرض لحق الصحفي والمواطن على حد سواء في النفاذ للمعلومات والأخبار والبيانات والإحصائيات والحصول عليها من مصادرها المختلفة، ويحظر الفصل 9 أي قيود تعوق حرية تداول المعلومات أو تحول دون تكافؤ الفرص بين مختلف المؤسسات الإعلامية في الحصول على المعلومات أو أي يكون من شأنها تعطيل حق المواطن في إعلام حر تعددي وشفاف.

ثالثاً- إجراءات النفاذ إلى المعلومات:

1- إجراءات طلب النفاذ إلى المعلومات:

يمكننا بيان إجراءات طلب الحصول على المعلومات فيما يأتي:

أ. يتم الاطلاع على المعلومات عن طريق تقديم طلب يوجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أي تبرير أو تحديد الأسباب(المادة 4)، بالنسبة للقرارات الإدارية، والتي تعني بحسب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 16-190؛ مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية. أو يوجه إلى الهيكل المعني(الجهة الإدارية) طبقاً لنموذج طلب كتابي معد مسبقاً يضعه الهيكل المعني على موقعه الإلكتروني أو على ورق عادي(الفصل 9 الفقرة الأولى)، ويتم تقديم طلب النفاذ إما مباشرة لدى الهيكل المعني⁽²¹⁾، مقابل وصل يسلم وجوباً أو عن طريق البريد مضمون الوصول أو الفاكس أو البريد الإلكتروني مع الإعلام بالبلوغ (الفقرة الثالثة الفصل 9 من القانون الأساسي عدد 22). وفي التشريع المغربي فإن الطلب يوجه إلى رئيس الهيئة المعنية⁽²²⁾ عن طريق الإيداع المباشر أو عن طريق البريد العادي أو الإلكتروني مقابل إشعار بالوصول.(الفقرة الثانية المادة 14 من مشروع قانون 31/13)

ب. يتضمن الطلب اسم ولقب طالب المعلومة (طالب النفاذ) وعنوانه بالنسبة للأشخاص الطبيعيين والتسمية وعنوان المقر بالنسبة للأشخاص المعنويين، والعنوان الإلكتروني، عند الاقتضاء، كما ينبغي أن يتضمن الطلب تحديد الوثيقة أو الوثائق المطلوبة بدقة، بالإضافة إلى التوضيحات اللازمة بالنسبة للمعلومة المطلوبة والهيكل المعني⁽²³⁾. كما لا يلزم طالب النفاذ بذكر الأسباب أو المصلحة من الحصول على المعلومة، أي أن يوجه الطلب دون أي تبرير أو تحديد الأسباب⁽²⁴⁾، هذا بالنسبة للتشريعين الجزائري والتونسي. أما بالنسبة للتشريع المغربي فإنه يشترط ذكر مبررات تقديم الطلب، والواقع أن عدم إلزام طالب المعلومة بتقديم أسباب طلبه من شأنه أن يرفع عنه الحرج فضلاً عن الحق في الحصول على المعلومة والنفاذ إليها هو حق من حقوق الإنسان وحرية من حريات التعبير والرأي التي لا تحتاج إلى تقديم تبرير أو أسباب.

ج. كذلك ينبغي أن يوضح في الطلب كيفية النفاذ إلى المعلومة؛ أي أن يتم الإطلاع عليها في عين المكان أو الحصول على نسخة ورقية أو إلكترونية منها عند الإمكان أو الحصول على مقتطفات منها⁽²⁵⁾، كما يمكن أن يتم الاطلاع عن طريق البريد الإلكتروني عندما يكون المستند أو الوثيقة المتضمنة للمعلومات المطلوبة متاحة على دعامة إلكترونية، وإما على أي دعامة أخرى متاحة⁽²⁶⁾.

د. إذا كان النفاذ إلى المعلومة والاطلاع عليها مجاناً ومتاحاً لجميع المواطنين⁽²⁷⁾؛ بيد أنه في كثير من الأحيان

قد يتطلب توفير المعلومة جملة من المصاريف، كأن يطلب المعني نسخة كاملة أو جزئية من الوثائق، أو أن الحفاظ على الوثائق وصيانتها من التلف يتطلب نفقات؛ ففي هذه الأحوال يمكن لكل صاحب مصلحة الحصول على نسخ من الوثائق على نفقته⁽²⁸⁾، وعندئذ لا يتم تسليم الوثائق المطلوبة إلاّ عند دفع المصاريف⁽²⁹⁾.

هـ. تتم معالجة الطلب والرد عليه في آجال معقولة، فهي تتراوح من يوم واحد إلى خمسة (5) أيام بحسب تاريخ صدور القرارات البلدية، وطبقا لما أشارت إليه المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190. أي كحد أقصى خمسة أيام، وهذا في القرارات البلدية المؤرخة لأكثر من عشر (10) سنوات. وفي القانون التونسي ينبغي على الهيكل المعني الرد على كل طلب نفاذ في أجل عشرين (20) يوما من تاريخ استلامه الطلب أو من تاريخ تصحيحه، أما إذا كان الاطلاع على المعلومة في عين المكان، فإن الرد يجب أن يكون في أجل أقصاه عشرة (10) أيام⁽³⁰⁾، وفي كلتا الحالتين يمكن التمديد في الآجال المذكورة (الفصل 19). أما مشروع القانون المغربي فقد نص على أطول أجل للرد وهو ثلاثون (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلم الطلب مع إمكانية تمديد مدته مماثلة⁽³¹⁾.

وفي الحالات المستعجلة، والتي يكون فيها الحصول على المعلومة ضروريا لحماية حياة شخص أو سلامته ولها تأثير على حريته، فإنه يُلزم الهيكل المعني بالحرص على الرد بصورة فورية ويكون الرد في آجال قصيرة لا تتجاوز ثمان وأربعين (48) ساعة من تاريخ تقديم الطلب وتعليل الرفض⁽³²⁾، أما القانون المغربي فإنه لم يذكر أجلا معيناً وإنما اكتفى باستعمال عبارة "في أقرب الآجال الممكنة"⁽³³⁾.

و يمكن أن يكون الرد على طلب الحصول على المعلومة بالرفض بسبب عدم توفر المعلومة لدى الجهة الإدارية أو أن هذه المعلومة تدخل في خانة الاستثناءات أو أن تسليم نسخة كاملة أو جزئية منها قد يعرضها للتلف، أو أن المعلومة متاحة للجمهور ويمكن أن يتم النفاذ إليها بسهولة، كأن تكون متاحة على الخط. وفي حالة الرفض ينبغي أن يبلغ المعني بالأمر كتابيا مع إبداء أسباب الرفض⁽³⁴⁾، مع التنصيص على آجال وطرق الطعن والجهة المختصة أو السلطة الإدارية بالنظر فيه⁽³⁵⁾، ويعد تسبب قرار رفض الطلب ومنح إمكانية الطعن فيه ضمانا أخرى لتعزيز الحق في الحصول على المعلومات والوثائق.

ويعد عدم الرد في الآجال القانونية رفضا ضمينا يمكن صاحب المصلحة أن يقدم طعنا أو شكاية أمام السلطة المختصة⁽³⁶⁾.

2- إجراءات ضمان ممارسة الحق في النفاذ إلى المعلومات:

ينبغي على الإدارات العمومية والمرافق العامة أن تتخذ جملة من التدابير والإجراءات التي تستهدف تمكين المواطن من ممارسة حقه في النفاذ إلى المعلومة والاطلاع عليها، وأن توفر له الظروف المناسبة للحصول عليها، وتمثل هذه الإجراءات فيما يأتي:

أ. نشر المعلومة على نطاق واسع: يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام، وأن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تم علاقتها بالمواطنين، وكل تدبير يرمي إلى تسهيل إعلام المواطنين حول تسيير الشؤون المحلية⁽³⁷⁾، كما ينبغي أن توضع كل هذه المعلومات على

بوابات إلكترونية وتعيينها دورياً وترتيبها وحفظها وفق المعايير المعتمدة في مجال النشر الإلكتروني وأن يكون ذلك بطريقة يسهل الاطلاع عليها من قبل عدد كبير من الجمهور⁽³⁸⁾.

ب. مساعدة المواطنين وإرشادهم: من بين أهم الإجراءات التي تقوم بها الإدارة مساعدة المواطنين وإرشادهم إلى الإجراءات المطلوب إتباعها، وينبغي عليها عند تلقيها طلب الحصول على معلومات، القيام بدراسته وتقديم المساعدة اللازمة، عند الاقتضاء، لطالب المعلومات؛ وقد يحدث هذا عندما يعجز الطالب عن تحديد الوثائق أو المعلومات بدقة⁽³⁹⁾. كما ينبغي مساعدة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة لإنجاز الإجراءات الإدارية؛ عندما يكون طالب المعلومة في حالة عجز أو لا يقدر على القراءة والكتابة، أو أن يكون فاقداً لحاسة السمع أو البصر⁽⁴⁰⁾.

ج. توفير الوسائل البشرية والمادية لحسن استقبال المواطنين: بغية تمكين المواطن من قضاء حوائجه الإدارية في ظروف طيبة يتطلب الأمر اختيار كادر إداري من بين الموظفين الأكفاء والذين يتمتعون بخبرة في إدارة العلاقات العامة ومن الأشخاص المشهود لهم بالأخلاق العالية، ويجب إقامة هياكل إدارية ملائمة لحسن استقبال المواطنين، وتزويدها بالأجهزة وبالوسائل المادية من آلات نسخ ومسح ضوئي وحواسيب وطابعات⁽⁴¹⁾.

ثالثاً - حدود ممارسة الحق في النفاذ إلى المعلومة :

هناك قيود واستثناءات ترد على ممارسة الحق في النفاذ إلى المعلومات، فالولوج إلى المعلومة ليس مطلقاً وإنما ترد عليه بعض القيود وهي تتعلق بمقتضيات الأمن والدفاع الوطني وبحقوق الغير في حياتهم الخاصة للآخرين ومصالح الدول السياسية والاقتصادية، كما ترد الاستثناءات على المعلومات المشمولة بطابع السرية.

وينص الدستور الجزائري على أن ممارسة الحق في الحصول على المعلومات لا يمكن أن تمس بالحياة الخاصة للأفراد وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني(الفقرة الثانية المادة 51)، وكذلك الشأن بالنسبة للدستور المغربي، الذي توسع قليلاً في ذكر القيود، فقد ورد في الفقرة الثانية من الفصل 27 منه: "لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية...، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة". أما المؤسس التونسي فإنه لم يشر إلى وجود قيود في نص الفصل 32 من الدستور، وإنما اكتفى بالكلام عن ضمان الدولة لهذا الحق، كما أنه لم يميلنا على القانون كما فعل المؤسس الدستوري الجزائري(الفقرة الثالثة المادة 51)، والمؤسس الدستوري المغربي(الفقرة الثانية الفصل 27).

ومهما يكن من أمر، فإن القوانين تنظم كيفية ممارسة حق الحصول على المعلومات، ويتعلق الأمر بالقوانين المتعلقة لهذا الحق، وقوانين الصحافة والإعلام بمختلف وسائلها، وقانون الإجراءات الجزائية، وسنحاول عرض هذه القيود والاستثناءات فيما يأتي:

1- المعلومات المتعلقة بالأمن الوطني:

تعد المعلومات المتعلقة بالأمن الوطني من المعلومات التي تحرص كل الدول على عدم إطلاع الجمهور عليها لحساسيتها ولارتباطها بمقتضيات الدفاع الوطني وبأمن الدولة الداخلي والخارجي واعتبارها معلومات حيوية للدول لا يجوز نشرها بأي

حال من الأحوال، لأن ذلك سيتسبب في إلحاق الأذى بالدولة ويهدد أمنها القومي، وفيه مساس خطير بسيادتها الوطنية⁽⁴²⁾. وينبغي أن ننظر لمسألة الأمن الوطني بمفهومه الشامل؛ وبأبعاده المختلفة والتي تتضمن البعد العسكري، والاقتصادي والاجتماعي⁽⁴³⁾. ويدخل ضمن الأمن الوطني بمفهومه الواسع المساس بالمصالح المشروعة للمؤسسات؛ كالسياسة الخارجية للدولة وعلاقتها الدولية مع مكونات المجتمع الدولي، والسياسة النقدية أو المالية، والمصالح الإستراتيجية الاقتصادية منها والتجارية، والمعلومات المشمولة بطابع السرية؛ كمداولات المجلس الوزاري ومجلس الحكومة، ومداولات الهيئات المنتخبة، ومداولات الهيئات القضائية ما لم تأذن بنشرها⁽⁴⁴⁾.

2- المساس بالحياة الخاصة للغير وبحقوقهم:

الحياة الخاصة هي ذلك الجانب الخفي في حياة الإنسان والذي يحرص كل الحرص على عدم إطلاع الناس عليه. ومن بين المسائل التي تدخل في نطاق الحياة الخاصة؛ تلك التي تتعلق بالحياة العائلية، كالبنة والزواج والطلاق، والحياة العاطفية، والصورة والذمة المالية وما يدفعه الشخص من ضرائب، وكيفية قضاء أوقات فراغه. وقد لعب التطور التكنولوجي دوراً كبيراً في المساس بالخصوصية، وأصبحت معه الحياة الخاصة للناس في خطر شديد، وباتت أسرارهم أمراً مستباحاً لدرجة كبيرة. وهناك عدة مظاهر للتدخل في الحياة الخاصة باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال؛ كالاتصال على الحق في الصورة بالتقاط الصور دون موافقة أصحابها ونشرها والتسجيلات، ونشر الفيديوهات ووضعها على الشبكة العالمية⁽⁴⁵⁾، والتدخل في الحياة العائلية والمالية، نشر الحالة الصحية ونشر المعلومات والبيانات الشخصية والحالة العائلية والذمة المالية.

وحماية للخصوصية من أي تدخل باعتبارها حقاً من حقوق الإنسان، يحظر القانون نشر أو تسليم أي وثيقة أو معلومة أو أي خبر، يتصل بالحياة الخاصة للأفراد⁽⁴⁶⁾، كما يمنع القانون الصحفيين من التدخل في خصوصية الأفراد ويلزمهم بقيود وضوابط وحدود، حتى لا نكون أمام إساءة استعمال الحق في الإعلام وفي حرية الصحافة. ولعل من بين هذه القيود احترام الحياة الخاصة والعائلية للأفراد والتي يحرص الفرد على عدم إطلاع الغير عليها، ويحرص على ذلك كل الحرص. فقد نصت المادة 93 من قانون الإعلام الجزائري على منع انتهاك الحياة الخاصة للأشخاص، كما نصت المادة 48 من قانون النشاط السمعي البصري على الالتزامات الملقاة على عاتق طالب رخصة البث التلفزيوني أو البث الإذاعي والتي يحددها دفتر الشروط العامة ومن بينها: عدم المساس بالحياة الخاصة وشرف وسمعة الأشخاص.

وتنص المادة 89 من قانون الصحافة والنشر المغربي على حماية الحق في الحياة الخاصة والحق في الصورة، وبحسب ما ورد فيها فإنه يعد من قبيل التدخل في الحياة الخاصة؛ كل تعرض لشخص يمكن التعرف عليه وذلك عن طريق اختلاق ادعاءات أو إفشاء وقائع، أو صور فوتوغرافية أو أفلام حميمة لأشخاص دون رضا مسبق منهم.

كذلك نجد إشارة إلى احترام الحق في الحياة الخاصة، في نشر وتلقي وتداول الأخبار والآراء، في القانون التونسي المتعلق بحرية الصحافة والطباعة والنشر، حيث جاء في المادة الأولى منه عدم تقييد حرية التعبير إلا بمقتضى نص تشريعي، وبشرط أن تكون الغاية منه تحقيق غاية مشروعة تتمثل في احترام حقوق وكرامة الآخرين.

ومن مشمولات احترام الخصوصية كقيد على الحق في النفاذ إلى المعلومة؛ عدم نشر المعلومات المتعلقة بسرية بالتحقيقات القضائية، لأنها تكفل احترام حق الإنسان لسرية حياته الخاصة⁽⁴⁷⁾. وفي هذا الخصوص تنص المادة 2 من قانون الإعلام الجزائري يمارس نشاط الإعلام بحرية في ظل احترام سرية التحقيق القضائي⁽⁴⁸⁾، وكذلك المادة 75 من قانون الصحافة والنشر المغربي التي تمنع انتهاك سرية التحقيق، والمادة 7 الفقرة 3-ب التي تستثني سرية الأبحاث والتحريات الإدارية من الحق في الحصول على المعلومات.

هناك حماية أخرى وهي تدخل ضمن حماية حقوق الإنسان بشكل عام وحماية الخصوصية بشكل خاص ونعني بها الحماية القانونية للأشخاص الذين قدموا معلومات ضرورية للجهات القضائية لإظهار الحقيقة بخصوص بعض الجرائم كجرائم الفساد والرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ والإرهاب⁽⁴⁹⁾، وتشمل هذه الفئة من الأشخاص الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا.

ولدرء مخاطر الانتقام منهم أو ترهيبهم، ولضمان حماية حياتهم أو سلامتهم الجسدية أو سلامة عائلاتهم أو أقرانهم أو مصالحهم الأساسية من الأخطار المحدقة بهم. يقرر القانون حماية قانونية؛ تشمل فضلا عن الحماية الأمنية والتي يسميها المشرع الجزائري "التدابير غير الإجرائية"⁽⁵⁰⁾، حظر نشر أي معلومات تتعلق بهوية هؤلاء الأشخاص وفي هذا الخصوص ينص الفصل 25 من قانون النفاذ إلى المعلومة التونسي على: "لا يشمل النفاذ المعلومات المتعلقة بهوية الأشخاص الذين قدموا معلومات بهدف الإبلاغ عن تجاوزات أو حالات فساد". وتستثني المادة 7 الفقرة الثانية/4 من مشروع القانون المتعلقة بالحق في الحصول على المعلومات، المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلحاق ضرر بحقوق ومصالح الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها.

خاتمة:

وفي خاتمة هذا البحث يتضح لنا أن الحق في النفاذ إلى المعلومة يعد ما بين أهم الحقوق التي لها علاقة وطيدة بحرية التعبير والرأي، وهو يكرس حق المواطن في الاطلاع عن كافة المسائل التي تهمه، ومن ثم فهو يجسد ما يُعبر عنه بـ "الديمقراطية التشاركية" وحقوق المواطنة، وتعزيز الحكم الرشيد.

مواكبة المؤسس الدستوري في كافة الدول المغاربية للتطور الحاصل في أجيال حقوق الإنسان، والاعتراف الدستوري بها وضمائها في إطار القانون، فضلا عن مواكبته لتكنولوجيات الإعلام والاتصال وتسخيرها في تعزيز وترقية حقوق الإنسان والمواطن.

يكرس النص على هذه الحقوق دستوريا، وفاء الدول المغاربية بالتزاماتها الدولية، المعبر عنها في المواثيق والصكوك الدولية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، والتي تفرض إضفاء نوع من الشفافية في تسيير المرافق الإدارية، من خلال تعزيز مساهمة المواطن في تسيير الشأن العام.

إن النفاذ إلى المعلومة ليس ملكا للإدارة؛ بل هو حق للمواطن كفله الدستور والقوانين الوطنية، وعلى الإدارة أن تتمكن من ممارسته وأن تسعى جاهده في مساعدته في الحصول على المعلومة، وأن تهيأ له الظروف المناسبة من وسائل بشرية ومادية.

ولا يقتصر هذا الدور الذي تقوم به الإدارة على المواطن العادي فحسب؛ وإنما يمتد لرجال الإعلام والصحافة ومساعدتهم في نقل الأخبار من مصادرها.

إن أعمال الحق في النفاذ إلى المعلومات، يتطلب تعزيز ما بات يُعرف بـ "دمقرطة الإنترنت"، وفتح الشبكة العالمية أمام كافة المواطنين، وتكريس حق الولوج إليها، والاستفادة من خدماتها؛ وممارسة حريات التعبير والرأي على المنصات والمواقع الإلكترونية وعدم فرض قيود أو عقبات للدخول إليها.

لا تهدف القيود أو الاستثناءات المنصوص عليها قانوناً، إلى منع المواطن وحرمانه من حق الحصول على المعلومات والوثائق، بقدر ما تستهدف حماية المصلحة العليا للمجتمع والدولة، خاصة إذا علمنا أن نشر بعض الوثائق أو المعلومات الحساسة التي تتعلق بمصالح إستراتيجية وحيوية، يمكن أن ينجم عنه أضراراً للدولة، وكم تحرص الدولة على الحفاظ عليها وعدم البوح بها.

تُولى جل التشريعات المغربية أهمية قصوى للنشر الإلكتروني للمعلومات، باعتباره وسيلة حديثة وسهلة وغير مكلفة، وهو ما يسمح لشريحة واسعة من الجمهور بالاطلاع على الوثائق والمعلومات عن بعد وعلى الخط (en ligne) بدل الاطلاع عليها في عين المكان؛ وفي ذلك هدر للوقت وللجهد.

كما يمكننا أن نقدم بعض الاقتراحات نوجزها فيما يأتي:

— الإسراع في إصدار قانون يضمن حق النفاذ إلى المعلومة في الجزائر، وتشكيل هيئة وطنية تسهر على تجسيد هذا الحق وممارسته.

— المصادقة على مشروع القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة من قبل البرلمان المغربي، والذي أحالته الحكومة على مجلس النواب منذ صائفة 2015.

— إنشاء مواقع إلكترونية وصفحات على شبكات التواصل الاجتماعي للهيئات الإدارية المركزية منها والمحلية، وجعلها وسيلة لنشر الوثائق وكل المعلومات التي تهم الحياة اليومية للمواطن، واتخاذها منصات للتواصل والتفاعل الدائم والمستمر بين الإدارة والمواطن.

— الانتقال من العمل الإداري الكلاسيكي الذي يقدم المعلومة الورقية، إلى العمل الإداري الذي يعتمد على التكنولوجيات الحديثة، بمعنى التحول إلى الإدارة الذكية.

— ضرورة إنشاء وزارة للحكومة الرشيدة والشفافية.

التهميش:

(1) أشرف فتحي الراعي، حق الحصول على المعلومات - دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان 2010، ص 36.

(2) بلال البرغوثي، الحق في الإطلاع أو حرية الحصول على المعلومات، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، سلسلة مشروع تطوير القوانين (20)، رام الله، أيلول 2004، ص 6.

(3) <http://www.unesco.org/new/ar/rabat/communication-information/access-to-information/right-to-access-public-information/>

- (4) قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016، والمتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية بتاريخ 29 مارس 2016، ص 1029.
- (5) أشرف فتحي الراعي، المرجع نفسه، ص 61.
- (6) اعتمد المجلس التنفيذي لمنظمة اليونسكو في قراره رقم 197، الدورة 38 (4 نوفمبر 2015) الاحتفال باليوم العالمي للحق بالانتفاع بالمعلومات، وهذا بتاريخ 28 سبتمبر من كل عام. الوثيقة: (38 C/70). وقد تم الاحتفال به لأول مرة هذا العام تحت شعار: العلاقة بين المعلومات والتنمية المستدامة.
- (7) إيرينا بوكوفا، الحصول على المعلومات يمهد الطريق لتنفيذ خطة التنمية المستدامة، مجلة الوسط البحرينية، العدد 5135 - الأربعاء 28 سبتمبر 2016م الموافق 26 ذي الحجة 1437هـ.
- (8) كلمة إيرينا بوكوفا، المدير العام لليونسكو بمناسبة اليوم العالمي لحرية الصحافة الموافق 3 مايو 2016. انظر الرابط: <http://www.alwasatnews.com/news/1109710.html>
- (9) The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, Freedom of Expression and Access to Information, U.N. Doc.E/CN.4/1996/39 (1996).
- (10) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41 المؤرخة في 12 يوليو سنة 2016 م.
- (11) قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 3 يوليو سنة 2011 م.
- (12) قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 المؤرخة في 29 فبراير سنة 2012
- (13) انظر: المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190.
- (14) الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 26، المؤرخ في 29 مارس 2016، ص 1029.
- (15) الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 39، المؤرخ في 31 ماي 2011، ص 792؛ المنقح والمتمم بالمرسوم 54 لسنة 2011، المؤرخ في 11 جوان 2011، الرائد الرسمي، عدد 43، المؤرخ في 14 جوان 2011، ص 911.
- (16) تم تنقيحه وإتمامه بموجب المرسوم 54 لسنة 2011، المؤرخ في 11 جوان 2011، الرائد الرسمي، عدد 43، المؤرخ في 14 جوان 2011، ص 911.
- (17) قانون رقم 12-05 مؤرخ في 12 يناير 2012، الجريدة الرسمية، العدد 2 المؤرخة في 15 يناير سنة 2012 م.
- (18) القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 فبراير 2014، الجريدة الرسمية، العدد 16 المؤرخة في 23 مارس سنة 2014 م.
- (19) قانون رقم 88.13 صادر بموجب ظهير شريف رقم 1.16.122 مؤرخ في 10 أغسطس 2016، الجريدة الرسمية- النشرة العامة، السنة الخامسة بعد المائة، العدد 6491، المؤرخة في 15 أغسطس، ص 5966.
- (20) مرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011، الرائد الرسمي، عدد 84، المؤرخ في 4 نوفمبر 2011، ص 2559.
- (21) يحدد الفصل 2 من القانون الهياكل المعنية التي ينطبق عليها هذا القانون.
- (22) توضح المادة 2 من مشروع القانون المقصود بالهيئات المعنية.
- (23) انظر: الفقرتان الثانية والرابعة المرسوم التنفيذي رقم 16-190 والمادة 14 من مشروع قانون 31/13، والفصل 10 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016.
- (24) انظر: الفقرة الأولى المادة 4 المرسوم التنفيذي رقم 16-190، والفصل 11 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016.
- (25) نظر: الفصل 12 من القانون الاساسي عدد 22 لسنة 2016، والمادة 10 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، المؤرخة في 6 يوليو سنة 1988 م، ص 1013.
- (26) المادة 15 من مشروع قانون 31/13.
- (27) انظر: الفقرة الثانية المادة 10 من المرسوم رقم 88-131، والمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190، والفصل 23 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016، والفقرة الأولى المادة 5 من مشروع قانون 31/13.
- (28) انظر: الفقرة الأولى المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190، والفقرة الثانية المادة 5 من مشروع قانون 31/13.
- (29) الفقرة الثانية الفصل 23 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016.
- (30) انظر: الفصل 14 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016.

- (31) المادة 16 من مشروع قانون 31/13.
- (32) انظر: الفصل 17 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016.
- (33) انظر: المادة 17 من مشروع قانون 31/13.
- (34) الفقرة الثالثة المادة 10 من المرسوم رقم 88-131، والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190، والفقرة الثالثة الفصل 14 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016، والمادة 18 من مشروع قانون 31/13.
- (35) انظر: المادتان 36 و39 من المرسوم رقم 88-131، والفقرة الثالثة الفصل 14 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016، والمادة 19 من مشروع قانون 31/13.
- (36) انظر: الفقرة الأولى المادة 19 من مشروع قانون 31/13.
- (37) المادتان 8 و9 من المرسوم رقم 88-131، والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190، الفصل 6 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016، والمادة 10 مشروع قانون 31/13.
- (38) انظر: المادة 11 من مشروع قانون 31/13.
- (39) انظر: المادة 12 من مشروع قانون 31/13، والفقرة الثالثة المادة 4 من المرسوم رقم 88-131.
- (40) الفقرة الثانية الفصل 9 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016، الفقرة الثانية المادة 13 من المرسوم رقم 88-131.
- (41) الفقرة الأولى المادة 13 من المرسوم رقم 88-131، والفقرة الثانية المادة 6 من المرسوم رقم 88-131.
- (42) انظر: الفصل 24 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016، والمادة 7 من مشروع قانون 31/13، والمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190، والمادة 17 المرسوم عدد 41 لسنة 2011، والمادة 71 من قانون الصحافة والنشر المغربي.
- (43) انظر: رضا هميسي، الإعلام الجديد بين حرية التعبير وحماية الأمن الوطني (دراسة قانونية)، ورقة بحثية مقدمة للمؤتمر العلمي حول دور الإعلام العربي في التصدي لظاهرة الإرهاب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض: 24-26 / 1 / 1436 هـ / 16-18 / 12 / 2014 م، ص 24. متاحة على الخط: <http://repository.nauss.edu.sa/handle/123456789/60022>
- (44) انظر: الفقرة الثالثة من المادة 7 من مشروع قانون 31/13، والمادة 84 من قانون الإعلام الجزائري، والمادة 76 من قانون الصحافة والنشر المغربي. والفقرة الثانية الفصل 10 والفقرة الثالثة الفصل 62 من قانون حرية الصحافة والطباعة والنشر التونسي، والفصل 20 من القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016.
- (45) رضا هميسي، التدخل في الحياة الخاصة في وسائل الإعلام الجديد، كتاب المؤتمر الدولي حول: الإعلام ورهان التنمية، مختبر التواصل وتقنيات التعبير، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس (المغرب)، أيام 20-22 أبريل 2016، الناشر: عالم الكتب الحديث، إربد، الطبعة الأولى، 2016، ص 20 وما يليها.
- (46) انظر: 11 من المرسوم رقم 88-131.
- (47) شريف سيد كامل، المسؤولية الجنائية للصحفي في نشر الإجراءات القضائية بشأن الجرائم، كتاب الوقائع: مؤتمر مسؤولية المهنيين، كلية الحقوق، جامعة الشارقة، النشر العلمي، 35 جامعة الشارقة، 1427 هـ/2006م، ص 372.
- (48) انظر أيضا: المادة 2 من قانون النشاط السمعي البصري.
- (49) انظر: المادة 65 مكرر 19 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، أمر رقم 05-02 مؤرخ في 8 يونيو 2015.
- (50) انظر: المادة 65 مكرر 20 من القانون نفسه.