REVUE

DU

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- **La Constitution du 1er Novembre 2020 sacralise les droits fondamentaux et les libertés publiques.**
- **Les chemins de la construction d'une nouvelle effectivité de l'autorisation budgétaire.**

Revue semestrielle spécialisée

N° 16 - 2021

Revue du Conseil constitutionnel

Revue semestrielle publiée par
Le Conseil constitutionnel algérien

Adresse :**Conseil constitutionnel**
Boulevard, du 11 décembre 1960 – El Biar - Alger

Tél :021.79.01.19
Fax :021.92.81.62

Courrier électronique : revue-cc@conseil-constitutionnel.dz
Site internet :www.conseil-constitutionnel.dz

Dépôt légal N°:3878 - 2103

ISSN 2253 - 0940

Revue du Conseil constitutionnel

Revue semestrielle publiée par le Conseil constitutionnel algérien

Président d'honneur

M. **Kamel FENNICHE**, Président du Conseil constitutionnel

Responsable de rédaction

M. **Aimed Eddine OUADI**, Directeur Général du Centre d'études et de recherches constitutionnelles

Responsable de publication

M. **Mohamed DIF**, Secrétaire Général du Conseil constitutionnel

Comité scientifique

Coordinateur du comité scientifique

Mme. **Salima MOUSSERATI**, Membre du Conseil constitutionnel

Membres du Comité scientifique

Lazhari BOUZID, Idriss BOUKRA, Bachir YELLES CHAOUCHE, Cherif KAIS, Souad GHOUTHI, Abdelkader LEBKIRAT, Karim KHALFANE, Yamina HOUHOU, Wafa CHIAOUI, Souhila BOUKHEMISSE, Chawki YAICHE TEMEM, Mohammed Bachir MASMOUDI, Khaled HASSANI, Lyes SAM

Comité de rédaction et de traduction

Tarik ABADA, Abdelhamid ROUGAB, Rabah MOUMEN, Mohammed Hadi ACHOUI, Ahmed Ibrahim BOUKHARI, Samia HAMADI, Meriem BEN ABDALLAH, Asma BELILITA, Youcef ABSI

Secrétariat de rédaction

Abdeslem BOUKAÂBENE, Farah BOUTRIK

Les conditions de publication dans la Revue

La Revue publie les recherches scientifiques originales en Sciences juridiques sous forme d'articles.

1. L'article doit être écrit dans l'une des langues suivantes : arabe, français ou anglais.
2. L'article ne doit pas avoir été déjà publié dans une autre revue.
3. L'article ne doit pas être extrait d'une thèse universitaire ou d'un livre déjà publié.
4. Le nombre de pages de l'article ne doit pas être inférieur à 05 pages ou dépasser 25 pages.
5. Les articles sont envoyés en format papier et en version électronique dans un disque compact (CD).
6. Les articles en langue arabe sont écrits en police (Traditional Arabic), taille 14. Seuls les titres sont mis en gras.(les notes de bas de page en taille 12).
7. Les articles en langues étrangères sont écrits en police (Time New Roman), taille 12. Seuls les titres sont mis en gras.(les notes de bas de page en taille 10).
8. Il est mentionné en tête d'article le nom de l'auteur, son grade et son institution d'origine.
9. Les articles sont soumis à l'évaluation des membres du Comité scientifique de la revue.
10. Les articles soumis au Comité de rédaction de la revue ne sont pas restitués qu'ils aient été publiés ou non.
11. Le classement des articles publiés n'est fondé que sur des considérations purement techniques.
12. Toute publication ultérieure des articles publiés dans la revue nécessite l'obtention de l'autorisation du directeur de publication de la revue.

Les opinions personnelles exprimées dans les articles publiés dans la Revue du Conseil constitutionnel ne reflètent pas l'avis du Conseil constitutionnel. Elles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs

• Préface

Par M. **Kamel FENNICHE**, Président du Conseil constitutionnel._____**P07**

I. Études (en langue arabe)

- La tutelle administrative et le principe de la démocratie participative dans le droit des collectivités locales algérien. **Dr. Samah FARA,** Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Guelma. _____ **P11**
- Le développement durable à la lumière de la nouvelle révision constitutionnelle. **Dr. Nadia ZOUANI,** Faculté de droit, Université d'Alger1._____ **P41**
- L'effet de l'exception d'inconstitutionnalité sur la pratique du contrôle du Conseil constitutionnel. **Dr. Hanane OUCHEN, E. Dr. Souhaib Yasser Mohamed CHAHINE,** Faculté de droit et des sciences politiques, Université de khanchela. _____ **P63**
- Le rôle des organisations internationales dans la concrétisation de la sécurité humaine. **Dr. Sabah ALAICHAOUI,** Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Blida 2 . _____ **P87**
- L'instruction parlementaire dans le régime présidentiel américain et le régime mixe algérien –étude comparée-. **Dr. Asma BOURAOUI,** Directrice des études et de recherches, Conseil constitutionnel. _____ **P107**

II. Études (en langue étrangère)

- La Constitution du 1er Novembre 2020 sacralise les droits fondamentaux et les libertés publiques. **Mr Kamel FENNICHE,** Président du Conseil constitutionnel. _____ **P11**
- Les chemins de la construction d'une nouvelle effectivité de l'autorisation budgétaire. **Par Nabil CHEURFA,** Docteur en sciences juridiques, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne._____ **P23**

III. Activités du Conseil constitutionnel

- Allocution d'ouverture de **M**. le Président du Conseil constitutionnel **Kamel FENNICHE,** à l'occasion de l'Atelier de formation intitulé « **Les Techniques de rédaction des avis et décisions du Conseil constitutionnel** ». **(en langue arabe)** _____ **P147**
- Allocution de **Mme**. **Blerta ALIKO**, Représentante Résidente du PNUD en Algérie, à l'occasion de l'Atelier de formation intitulé « **Les Techniques de rédaction des avis et décisions du Conseil constitutionnel** ». ____ **P69**
- Intervention de **Mme. Salima MOUSSERATI**, membre du Conseil constitutionnel sur « **Les actes juridiques du Conseil constitutionnel** : **typologie et valeur juridique** » à l'occasion de l'Atelier de formation intitulé « **Techniques de rédaction des avis et décisions du Conseil constitutionnel** ». **(en langue arabe)** _____ **P151**
- Intervention du Président du Conseil constitutionnel, **Mr Kamel FENNICHE**, à l'occasion de l'Atelier de formation intitulé « Les Techniques de rédaction des avis et décisions du Conseil constitutionnel ». **(en langue arabe)** _____ **P167**
- Intervention par visio-conférence de **Pr. Francis DELPEREE,** Professeur émérite à l'Université catholique du Louvain, sur «**Les Techniques de Rédaction du Juge Constitutionnel .Éléments de Droit Comparé** ». _____ **P73**
- Mot de clôture du Président du Conseil constitutionnel, **Mr Kamel FENNICHE** à l'occasion de l'Atelier de formation intitulé « **Les Techniques de rédaction des avis et décisions du Conseil constitutionnel** ». **(en langue arabe)** _____ **P175**

IV. Modèles de la jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Dispositions législatives déclarées inconstitutionnelles et les motifs de leur invalidation. _____ **P91**

Préface

M. Kamel FENNICHE

Président du Conseil constitutionnel

Comme à l'accoutumée depuis l'édition de son premier numéro en 2013, le présent numéro de la Revue du Conseil constitutionnel ne rompt pas avec les précédents, ni du point de vue de la diversité de la matière scientifique proposée, ni du point de vue de sa qualité et de sa richesse. Ceci eu égard au niveau de l'analyse académique approfondie et de la critique constructive qui caractérisent l'ensemble des articles mis à la disposition de nos chers lecteurs, professeurs d'université, étudiants et chercheurs.

Les thématiques choisies dans le présent numéro de la Revue du Conseil constitutionnel témoignent une fois de plus de l'importance et de la profondeur des réformes constitutionnelles contenues dans la révision constitutionnelle initiée par le Président de la République, Monsieur **Abdelmadjid TEBBOUNE**, et plébiscitée par le peuple le 1er novembre 2020. C'est le cas des questions du développement durable à la lumière de la révision constitutionnelle, ou celle de la sacralité des droits fondamentaux et des libertés dans la Constitution du 1er novembre 2020. Le présent numéro de la Revue comporte une variété des thématiques, telles que la tutelle administrative et le principe de la démocratie participative, les effets de l'exception d'inconstitutionnalité sur la pratique du contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel, le rôle des organisations humanitaires dans la réalisation de la sécurité alimentaire et enfin les chemins de la construction d'une nouvelle effectivité de l'autorisation budgétaire.

Les modifications constitutionnelles introduites en novembre 2020 ouvrent la voie à l'édification d'une Algérie nouvelle fondée sur les droits et

les libertés, l'Etat de droit et les principes de gouvernance démocratique. Ceci en élargissant le champ des droits et libertés, en adoptant un ensemble de mécanismes assurant leur effectivité et en consacrant la séparation et l'équilibre des pouvoirs pour ainsi rompre avec l'hégémonie du pouvoir exécutif et toute forme de concentration des pouvoirs. La création de la Cour constitutionnelle avec des prérogatives plus étendues s'inscrit également dans cette dynamique visant la primauté de la Constitution et le bon fonctionnement des institutions. En vue de renforcer la participation de la jeunesse algérienne dans la vie politique, la récente révision constitutionnelle a constitutionnalisé les instances de l'Observatoire national de la société civile et le Conseil supérieur de la jeunesse et ce, dans le but de contribuer à la promotion des valeurs nationales et la pratique démocratique et citoyenne.

La Revue du Conseil constitutionnel constitue l'un des piliers essentiels sur lesquels le Conseil constitutionnel s'appuie dans sa politique de vulgarisation de la culture constitutionnelle et de diffusion de la culture du débat juridique fructueux et constructif. Et c'est dans cet esprit que les instances scientifiques de la Revue veillent au maintien d'exigences élevées aussi bien académiques que méthodologiques dans les articles scientifiques retenus à la publication.

Nous saisissons cette occasion pour réitérer nos appels aux universitaires, chercheurs et experts en droit constitutionnel pour participer à l'enrichissement des prochains numéros de la Revue, d'autant plus que les récentes évolutions constitutionnelles en Algérie méritent analyse approfondie et débat fructueux et serein, eu égard à leur importance dans la vie de l'Etat et de la société et leurs rapports directs avec les droits et libertés des citoyens.

II. Études En Langue (Étrangère)

La Constitution du 1er Novembre 2020 sacralise les droits fondamentaux et les libertés publiques

Mr. Kamel FENNICHE

Président du Conseil constitutionnel

Introduction :

Au cours des dernières années un changement fondamental dans l'importance de la protection constitutionnelle des droits de l'homme s'est produit dans le monde.

Le respect des droits de l'homme est désormais considéré comme un élément essentiel de toute société démocratique.

Les mécanismes permettant aux individus d'invoquer directement ou indirectement ces droits, tels que conférés par les Constitutions, deviennent par conséquent eux aussi, de plus en plus importants.

Ce qui donne un aperçu des moyens par lesquels les individus peuvent accéder aux Cours et Conseils constitutionnels afin de juger des violations de leurs droits de l'homme. C'est ce qui est prévu dans la nouvelle Constitution du 1er novembre 2020 promulguée par le décret présidentiel n° 20.442 du 30 décembre 2020, journal officiel n° 82 du 30 décembre 2020.

Dans son chapitre premier, la nouvelle Constitution accorde une importance particulière aux droits fondamentaux et aux libertés publiques, en son article 34 qui prévoit que les dispositions constitutionnelles ayant trait aux droits fondamentaux et aux libertés publiques et aux garanties s'imposent à l'ensemble des pouvoirs et institutions publics.

L'Etat veille, dans la mise en œuvre de la législation relative aux droits et libertés, à assurer son accessibilité par les moyens de droit notamment par l'accès à la justice constitutionnelle en cas de violation des droits et libertés de l'homme garantis par la Constitution.

Cette modeste étude portera sur l'évolution de la justice constitutionnelle et les différents types d'accès au contrôle constitutionnel.

I. Evolution de la justice constitutionnelle.

L'idée centrale constitutionnelle remonte à l'activité du Conseil privé de Grande Bretagne au début du XVIIIe siècle, qui avait le pouvoir d'invalider les actes des législateurs coloniaux lorsque ceux-ci allaient à l'encontre de la Common Law ou des lois adoptées par le Parlement britannique pour ces mêmes colonies.

Le premier Etat à avoir introduit un contrôle de constitutionnalité a été les Etats- Unis en 1803. L'importante affaire Marbury contre Madison, arrêt de la Cour suprême des Etats- Unis, a permis aux citoyens de s'adresser aux tribunaux américains pour faire examiner et éventuellement invalider les lois, les statuts et certaines actions du gouvernement s'ils violaient la Constitution des Etats- Unis.

Au XXe siècle, Hans Kelsen a développé le modèle du contrôle concentré, en opposition au modèle diffus, comme l'illustre la Constitution autrichienne de 1920, que nous verrons plus loin.

L'Algérie a introduit en 2016 un contrôle a postériori en plus du contrôle a priori de la constitutionnalité des lois.

Le Conseil d'Etat algérien ne pouvait contrôler la constitutionnalité des lois qu'en dessus du niveau des actes législatifs.

Le contrôle a postériori permet à tout justiciable de contester devant un juge ordinaire, la constitutionnalité d'une disposition législative qui restreindrait ses droits et libertés, tels que garantis par la Constitution.

La Constitution de 2020 va élargir le contrôle a postériori non seulement à la disposition législative mais également aux règlements, (Article 195 de la Constitution du 1er Novembre 2020).

Ainsi, on peut lire l'article 195 de la Constitution : la Cour constitutionnelle peut être saisie d'une exception d'inconstitutionnalité sur renvoi de la Cour suprême ou du Conseil d'Etat, lorsque l'une des parties au procès soutient devant une juridiction que **la disposition législative** ou **réglementaire** dont dépend l'issue du litige porte atteinte à ses droits et libertés tels que garantis par la Constitution.

II. Types d'accès individuel au contrôle constitutionnel.

Les Cours et Conseils constitutionnels peuvent généralement être sollicités soit par les particuliers, soit par différents organes de l'Etat.

L'accès direct comprend tous les moyens juridiques donnés aux particuliers pour saisir directement une Cour ou un Conseil constitutionnel sans l'intermédiaire d'un organe.

Par contre l'accès indirect désigne les moyens par lesquels une question individuelle parvient à la Cour ou au Conseil constitutionnel par l'intermédiaire d'un autre organe de l'Etat, (le cas de l'Algérie) par l'intermédiaire de la Cour suprême ou du Conseil d'Etat (article **195** de la Constitution de 2020), la Cour constitutionnelle peut être saisie d'une exception d'inconstitutionnalité sur renvoi de la Cour suprême ou du Conseil d'Etat.

A). Accès direct.

Dans de nombreux pays, les requérants peuvent directement demander à la Cour ou au Conseil constitutionnel soit de contrôler un acte normatif ou individuel en référence à leur cas soit de contrôler une loi de manière abstraite par le biais **d'une actio-popularis**.

La plupart des pays permettent à une personne physique de déposer une plainte constitutionnelle tant qu'elle a qualité pour agir. Plusieurs pays confèrent également la qualité pour agir aux personnes morales (par exemple, l'Algérie, l'Allemagne et l'Autriche).

Certains pays autorisent même les collectivités territoriales à déposer des plaintes constitutionnelles (par exemple, l'Allemagne et la Russie).

1- Recours Individuels :

Les particuliers peuvent déposer deux types de recours constitutionnel liés à leur cas spécifique : les recours constitutionnels intégraux et les recours constitutionnels normatifs.

Le recours constitutionnel intégral concerne la constitutionnalité des actes individuels et de tout acte normatif sous-jacent, tandis que le recours constitutionnel normatif concerne la constitutionnalité des seuls actes normatifs.

a) Recours constitutionnel intégral :

Un individu peut déposer un recours constitutionnel intégral contre tout acte individuel d'une autorité publique qui a violé ses droits fondamentaux. Les actes individuels inconstitutionnels peuvent résulter de l'application inconstitutionnelle d'un acte normatif parfaitement constitutionnel, mais ils peuvent également être fondés sur des actes normatifs inconstitutionnels.

Dans ce dernier cas, le recours constitutionnel intégral peut également être dirigé contre l'acte normatif sous-jacent.

Dans la pratique, les violations des droits de l'homme ne sont souvent pas le résultat de l'application « techniquement correcte » d'une loi anticonstitutionnelle, mais sont plutôt le résultat d'un acte individuel anticonstitutionnel qui peut être, mais pas nécessairement, basé sur une loi étant elle, conforme à la Constitution.

Par conséquent, il existe une tendance claire à ouvrir le contrôle constitutionnel des actes administratifs individuels et des décisions du pouvoir judiciaire aux demandes des particuliers, car les violations des droits de l'homme sont souvent le résultat d'actes individuels inconstitutionnels basés sur des actes normatifs constitutionnels.

Le recours constitutionnel intégral offre la forme la plus complète d'accès individuel à la justice constitutionnelle et donc la protection la plus complète des droits individuels.

La possibilité de déposer un recours constitutionnel intégral existe, par exemple, en Afrique du sud, en Albanie, en Allemagne, et en Autriche.

b) Recours constitutionnels normatifs.

Les recours constitutionnels normatifs sont dirigés contre l'application d'actes normatifs anticonstitutionnels.

Un individu peut déposer un recours devant la Cour constitutionnelle concernant la violation de ses droits fondamentaux par un acte individuel qui se fonde sur un acte normatif en contestant la constitutionnalité de ce dernier.

La principale raison d'être des recours constitutionnels normatifs est de protéger l'ordre constitutionnel plutôt que les droits individuels. En outre, ils atténuent le risque de surcharge de la Cour constitutionnelle, parce que la Cour constitutionnelle ne contrôle pas directement l'application d'un acte normatif par la juridiction ordinaire.

Cependant, étant donné que la plupart des violations des droits de l'homme sont le résultat d'actes individuels inconstitutionnels plutôt que d'actes normatifs inconstitutionnels, de nombreuses violations des droits de l'homme échappent alors aux recours normatifs.

Par conséquent un recours constitutionnel normatif n'est pas un recours efficace si l'inconstitutionnalité réside dans l'application de la norme, et non dans la norme elle-même.

Le recours constitutionnel normatif n'est efficace que si la Cour constitutionnelle et les tribunaux ordinaires coopèrent entre eux afin d'offrir à l'individu un recours effectif.

Si la Cour constitutionnelle constate que l'acte normatif contesté est constitutionnel, mais que son application était inconstitutionnelle, elle l'indique dans le dispositif de son arrêt.

Ce jugement peut être utilisé par l'individu pour s'adresser au tribunal ordinaire afin de rouvrir son dossier pour la révision du jugement final.

En ce sens, il se rapproche d'une plainte constitutionnelle complète.

c) Actio popularis :

Une Cour constitutionnelle peut contrôler les lois ou les règlements en rapport avec un cas précis, elle peut également les contrôler dans l'abstrait.

Le contrôle abstrait prend la forme d'une actio popularis, il se déroule sans référence à une affaire ou à un ensemble de procédures spécifiques.

Il existe généralement dans les systèmes de contrôle concentré.

Une actio popularis permet à toute personne de déposer un recours contre un acte normatif après sa promulgation, sans avoir besoin de prouver qu'elle est en même temps directement affectée par cet acte.

L'actio popularis est le moyen le plus large d'accès individuel à la Cour constitutionnelle, car elle permet à tout individu de saisir la Cour constitutionnelle. L'actio popularis permet à chaque citoyen de devenir un gardien de la constitution, par exemple en **Afrique du sud**, un individu peut s'adresser à la Cour pour défendre l'intérêt public.

Inconvénients de l'actio popularis.

Cependant, l'actio popularis peut attirer des recours abusifs, c'est pourquoi la plupart des pays ne prévoient pas d'actio popularis. En pratique les pays qui l'autorisent, exigent que plusieurs conditions soient remplies pour déposer une actio popularis afin de ne pas surcharger leurs Cours constitutionnelles (par exemple, **Malte** et **le Pérou).**

En outre, diverses organisations de défense des droits de l'homme peuvent déposer une pétition en tant que « pétitionnaires publics» cherchant à promouvoir l'intérêt public général.

Ces groupes ne sont pas tenus de montrer un intérêt personnel pour la pétition, bien qu'ils puissent déposer une pétition au nom de pétitionnaires privés qui ont été directement touchés par un acte gouvernemental ou normatif.

A **Saint-Marin**, les citoyens par initiative populaire soutenue par 1,5% des électeurs peuvent demander directement à la Cour constitutionnelle de vérifier si un acte nouvellement introduit respecte la constitution dans les 45 jours suivant son entrée en vigueur.

A noter l'expérience **croate**, où l'actio popularis a conduit à la surcharge de la Cour constitutionnelle.

B) Accès indirect

Dans le cadre de l'accès indirect des particuliers, différents organismes publics peuvent être habilités à contester la constitutionnalité d'une norme de leur propre initiative ou au nom ou à la demande de particuliers, les plus courants sont les tribunaux ordinaires :

1- Tribunaux ordinaires :

Les tribunaux ordinaires qu'ils soient judiciaires ou administratifs peuvent soulever des questions constitutionnelles devant les Cours ou Conseils constitutionnels en leur posant des questions afin de clarifier la constitutionnalité d'une disposition législative qu'ils doivent appliquer dans un cas particulier. IL existe une grande variété de modèles, ce type de contrôle est assez inhabituel dans les systèmes où le contrôle de constitutionnalité est diffus et où les juridictions ordinaires son telles mêmes compétentes pour juger des questions de constitutionnalité (par exemple, **le Canada**, et **l'Afrique du Sud)**, avec cette réserve que la Cour constitutionnelle doit valider la décision des premiers juges.

Les États Unis constituent une exception : toutes les Cours d'appel peuvent demander des instructions à la Cour suprême des Etats Unis concernant toute question de droit, et la Cour suprême peut donner des instructions contraignantes ou exiger l'intégralité du dossier afin de trancher elle-même la question en litige.

En permettant aux tribunaux ordinaires de poser des questions sur la constitutionnalité d'une loi à une Cour constitutionnelle, on reconnait leur position en première ligne de la protection du droit constitutionnel.

Les tribunaux sont les premiers à être confrontés à un problème constitutionnel potentiel qui peut résulter de la manière dont ils appliquent une loi. Par conséquent, leur compréhension des dispositions constitutionnelles détermine de façon cruciale la qualité globale de la protection offerte par l'ordre constitutionnel.

- **Demandes à l'initiative du juge.**

Dans certaines pays, les juridictions de droit commun sont obligées de poser des questions à la Cour ou au Conseil constitutionnel lorsqu'elles détectent des problèmes susceptibles de créer des doutes quant à la constitutionnalité d'une disposition qu'elles doivent appliquer dans une affaire donnée (par exemple, en **Autriche**, en **Algérie** et en **Roumanie)**.

Dans d'autres pays, les juges ne peuvent poser une question à la Cour ou au Conseil constitutionnel que s'ils sont convaincus qu'un acte normatif est inconstitutionnel et qu'il n'existe aucune interprétation qui pouvait le rendre constitutionnel, (par exemple en **Allemagne**, en **Bulgarie** et en **Italie).**

- LE CAS DE l'ALGERIE

En Algérie, les juges ordinaires ne peuvent poser une exception d'inconstitutionnalité au Conseil constitutionnel que s'ils ont des doutes sérieux sur la constitutionnalité de la disposition législative.

Le juge ordinaire conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi organique n°18-16 du 02 septembre 2018 fixant les conditions et modalités de mise en œuvre de l'exception d'inconstitutionnalité examine si le moyen soulevé présente un caractère sérieux et procède à la transmission de l'exception d'inconstitutionnalité au Conseil constitutionnel, mais ne peut soulever d'office l'exception d'inconstitutionnalité.

En cas d'urgence la juridiction ne sursoit pas à statuer lorsqu'une personne est privée de liberté à raison de l'instance ou lorsque l'instance a pour objet de mettre fin à une mesure privative de liberté ou lorsque la loi prévoit qu'elle doit statuer dans un délai déterminé ou en urgence. C'est ce qui ressort des disposition de l'article 11 de la loi organique n° 18-16 du 2 septembre 2018 fixant les conditions et modalités de mise en œuvre de l'exception d'inconstitutionnalité.

D) Le contrôle concentré en opposition au modèle diffus.

Ce contrôle concentré a été développé au XXe siècle par **Hans Kelsen** et consacré par la Constitution autrichienne de 1920, en opposition au modèle diffus.

Dans un système concentré, une juridiction séparée, généralement placée en dehors du système judiciaire ordinaire (cas de l'**Algérie)** se voit attribuer le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des actes normatifs.

Dans un tel système, le contrôle constitutionnel est effectué par une Cour constitutionnelle ou un Conseil constitutionnel.

a) Avantages du contrôle concentré :

Le modèle concentré présente deux avantages principaux :

- Premièrement, il conduit à une plus grande unité de juridiction.

- Deuxièmement, il favorise une plus grande sécurité juridique, car il empêche l'opposition de décisions divergentes sur des questions de constitutionnalité, qui rendraient l'application d'une loi peu claire.

b) Inconvénients du modèle concentré :

Le principal inconvénient de la concentration du contrôle constitutionnel réside dans les tensions et même les conflits qu'elle peut créer entre les tribunaux ordinaires et la Cour constitutionnelle. Lorsque les Cours constitutionnelles contrôlent les décisions des tribunaux ordinaires, elles interviennent dans des cas concrets, en évaluant l'application et l'interprétation des lois par des tribunaux ordinaires.

Le fait qu'une Cour constitutionnelle soit compétente pour procéder à un contrôle non seulement abstrait, mais également fortuit des lois, et que ses interprétations concernent tous les domaines du droit porte atteinte au rôle traditionnel des tribunaux ordinaires d'interpréter « leurs » lois et limite leur champ d'action en matière d'application d'une disposition.

Mais cela est conforme à l'un des objectifs traditionnellement associés à l'introduction d'un tel contrôle, à savoir la protection de l'ordre constitutionnel, compte tenu de la reconnaissance croissante de l'importance de la protection des droits individuels.

Le double objectif de protection de l'ordre constitutionnel et des droits individuels a fait du modèle de **contrôle concentré** un choix également intéressant pour les pays en transition démocratique.

Aujourd'hui, la majorité des pays disposent de contrôle concentré, (par exemple, **l'Algérie**, **l'Allemagne**, **l'Autriche**, **la Belgique**, **l'Espagne**, et la **France).**

Seuls certains pays ont des systèmes de contrôle constitutionnel entièrement diffus, (par exemple, **le Canada, les États Unis d'Amérique, la Norvège** et **la Suède).**

Classer un système juridique comme diffus ou concentré peut parfois être difficile. Par exemple, **en Afrique du Sud**, un tribunal ordinaire peut déclarer toute loi inconstitutionnelle, mais une telle déclaration doit être confirmée par la Cour constitutionnelle avant qu'elle ne devienne effective.

Conclusion

Dans les pays examinés, il existe trois mécanismes principaux permettant aux particuliers d'accéder directement aux Cours constitutionnelles.

Le recours constitutionnel intégral, le recours constitutionnel normatif et l'actio popularis.

Les recours constitutionnels intégraux sont dirigés contre des actes individuels anticonstitutionnels, qui peuvent être fondés sur une loi anticonstitutionnelle.

Les recours constitutionnels normatifs sont uniquement dirigés contre une loi anticonstitutionnelle.

L'actio popularis permet à toute personne de prendre des mesures contre une norme après son adoption, même sans être personnellement affectée par ladite norme.

A mon humble avis, les recours constitutionnels intégraux offrent l'accès individuel le plus complet à la justice constitutionnelle et donc la protection la plus complète des droits individuels.

Les recours constitutionnels normatifs ne constituant pas un recours efficace si l'inconstitutionnalité réside dans l'application de la norme et non dans la norme elle-même.

Quant à l'actio popularis, il est à déconseiller car le risque est évident de surcharger la Cour constitutionnelle.

L'Algérie avec la Constitution du 1er Novembre 2020 a introduit une réforme élargissant l'accès individuel à la justice constitutionnelle en prévoyant qu'un justiciable peut faire censurer une loi anticonstitutionnelle et même un règlement.

Les chemins de la construction d'une nouvelle effectivité de l'autorisation budgétaire

The paths to building a new effectiveness of budgetary authorization

Par Nabil CHEURFA,

Docteur en sciences juridiques,

Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Résumé :

La loi organique n°18-15 du 2 Septembre 2018 relative aux lois de finances (LOLF) marque indéniablement un renouveau du droit budgétaire algérien en regard des chemins qu'elle se fraie vers la consolidation de l'autorisation budgétaire. En s'essayant à clarifier, dans un premier temps, la nature juridique de l'autorisation budgétaire d'un point de vue jurisprudentiel et constitutionnel, la présente étude constate que l'autorisation budgétaire est donnée annuellement en loi de finances. Celle-ci se présente comme une loi formelle de nature particulière dont la matière se caractérise par une consonance fortement politique. En s'attelant à démêler, dans un deuxième temps, la question de la portée juridique de l'autorisation budgétaire, l'étude met en exergue l'aspect protéiforme de cette autorisation d'où sa portée juridique différenciée selon qu'il s'agisse des dépenses ou des recettes. Si l'autorisation de recettes se trouve déjà consacrée en droit, la LOLF assoit pleinement et entièrement le concept de l'autorisation de dépenses dont l'étude s'efforce d'identifier les propriétés intrinsèques.

Mots clés : Droit budgétaire, LOLF, Autorisation budgétaire, Loi de finances, Autorisation de dépenses.

Astract—The organic law No. 18-15 of September 2, 2018 on finance laws (LOLF) undeniably marks a renewal of Algerian budgetary law in relation to the paths which are making towards the consolidation of budgetary authorization. In trying to clarify, first, the legal nature of budgetary authorization from a doctrinal, case law and constitutional point of view, this study finds that budgetary authorization is given annually in finance law. This one seems as a formal law of a particular nature that the subject matter is characterized by a strongly political connotation. In working to unravel, in a second phase, the question of the legal scope of budgetary authorization, the study highlights the protean aspect of this authorization, hence its differentiated legal scope depending on whether expenditures or revenues. If the authorization of revenue is already enshrined in law, the LOLF fully and entirely establishes the concept of expenditure authorization, of which the study seeks to identify the intrinsic properties.

Key words : Budgetary law, LOLF, budgetary authorization, finance law, expenditure authorization.

Introduction :

Parce qu'une facette centrale de la souveraineté s'exprime dans le processus budgétaire[1], le droit budgétaire algérien se devait d'évoluer vers le raffermissement, l'uniformisation et l'élargissement de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement.

La loi organique n°18-15 du 2 Septembre 2018 relative aux lois de finances (LOLF) marque indéniablement un renouveau du droit budgétaire algérien en regard des chemins qu'elle se fraie vers la consolidation de l'autorisation budgétaire. Il faut bien se rendre à l'évidence et les expériences observées sur le plan international le prouvent : au-delà de son caractère budgétaire et comptable *stricto sensu*, la LOLF introduit véritablement une addition de plusieurs réformes dans le même texte induisant une véritable révolution culturelle.

En effet, en adoptant un cadre budgétaire axé sur les résultats, la LOLF retient une nouvelle nomenclature favorisant une présentation des crédits plus transparente en portefeuille, programme et action. Les objectifs assignés dans un cadre pluriannuel donnent une vision claire des intentions de l'exécutif à moyen terme et devront permettre aux parlementaires de juger du degré de l'atteinte de ces objectifs au moment de la reddition des comptes. Aussi, la nouvelle présentation de la loi de finances permettra-t-elle aux parlementaires de faire une lecture intégrée de l'ensemble des crédits affectés aux ministères relèvent-ils de l'équipement ou du fonctionnement.

Par ailleurs, la rénovation de la documentation budgétaire met à la disposition des parlementaires une somme d'information riche et variée de nature à éclairer les décisions qu'ils seront amenés à prendre en toute lucidité. La consécration d'un principe de sincérité aussi bien en prévisions

[1] Carlos SANTISO, « Parlements et démocratie budgétaire en Amérique latine », dans BELLINA (S.), AGRO (H.) et DE VILLEMEUR (V.) (dir.), *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?* Editions KARTHALA 2008, p. 225.

qu'en exécution est de nature à poser des garanties de rang organique à la crédibilité du projet présenté par l'exécutif et au respect de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement.

Il est permis d'affirmer que ces innovations sont de nature à consolider l'autorisation budgétaire du Parlement. Qui plus est, non seulement la réforme consacre juridiquement le concept de l'autorisation budgétaire de dépenses mais en plus, elle met en œuvre la rénovation de certaines règles régissant le vote de la loi de finances.

Au demeurant, il est pertinent de chercher à savoir quelle est la signification juridique de l'autorisation parlementaire donnée au Gouvernement en matière budgétaire. Le régime juridique actuel de cette autorisation tel qu'il ressort des textes en vigueur est-il à la mesure des standards internationaux en la matière ? Autrement dit, le Parlement est-il en mesure de la refuser au Gouvernement ? Dans ce cas de figure, que peut faire le Gouvernement et quelles seront les conséquences sur la continuité de l'État ? Le Gouvernement peut-il être amené à surpasser l'autorisation budgétaire en la forme donnée par le Parlement ? Quels sont les apports de la loi organique relative aux lois de finances LOLF en matière de consolidation de l'autorisation budgétaire ?

A l'évidence, de telles interrogations sur le régime juridique de l'autorisation budgétaire relèvent fondamentalement du droit constitutionnel car « les budgets ne sont pas uniquement une question d'arithmétique ; ils expriment les aspirations d'une société et sont le résultat d'arbitrages politiques délicats »[2].

Telle qu'elle ressort de la doctrine contemporaine, l'autorisation budgétaire du Parlement s'érige en loi de nature particulière se distinguant des autres lois **(I).** Au surplus, au vu de son contenu protéiforme, sa portée juridique se différencie selon qu'il s'agisse des dépenses ou des recettes **(II).**

[2] *Ibid.,* p. 224.

I. La nature juridique de la loi de finances : une loi particulière ?

L'autorisation budgétaire s'entend de l'autorisation préalable donnée par le Parlement au Gouvernement lui permettant de réaliser des recettes et d'effectuer des dépenses[3]. Elle se concrétise par le vote, avant le début de l'exercice budgétaire considéré, d'une loi qu'on appelle loi de finances. Mais avant de tenter d'y lever un coin du voile, cette notion même de loi de finances doit, par précautions méthodologiques, faire l'objet de certaines précisions d'ordre sémantique. Pour ce faire, il sera possible de procéder à la déconstruction de la dénomination dans la perspective d'en atteindre l'essence :

En premier lieu, la loi de finances renvoie, selon la définition donnée par la LOLF de 2018[4], à l'acte par lequel est déterminé, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État. Cependant, il faut dire que la loi de finances détermine certes les charges et les ressources de l'Etat mais cette définition semble bien réductrice de ce qu'une loi de finances peut contenir réellement comme dispositions normatives et autres autorisations parlementaires au côté des évaluations de recettes et de dépenses qu'elle détermine[5].

---

[3] Pour certains auteurs à l'instar de Loïc PHILIP, ("autorisation budgétaire", in L.PHILIP (dir.), dictionnaire encyclopédique de finances publiques, Paris, Economica, 1991, p. 113), l'autorisation budgétaire au sens large englobe également les ratifications des modifications budgétaires réglementaires et l'approbation des résultats.

[4] Article 3 de la loi organique n°18-15 du 2 septembre 2018 relative aux lois de finances, modifiée et complétée.

[5] Si toute définition se destine à déterminer les caractéristiques essentielles de son objet, la question se pose dès lors de savoir si la définition de la loi de finances donnée par l'article 3 de la LOLF remplie bien son objet au égard des attributs contemporains et pratiques qui s'y attachent. Cette définition semble plus s'approcher de la notion de budget. Or la loi de finance est le contenant alors que le budget n'est qu'une partie du contenu. **A cet égard, le budget pourrait être pour la loi de finances, ce qu'est une page pour un livre.**

La première partie de la loi de finances de l'année intitulée « voies et moyens de l'équilibre financier » comporte une véritable législation financière qui, de par son caractère normatif, dépasse largement le cadre temporel de l'autorisation budgétaire. Cette affirmation s'avère d'autant plus vraie que la première partie représente près de 80% de la loi de finances. La deuxième partie « budget et opérations financières de l'Etat » qui détermine les ressources et les dépenses de l'Etat pour l'année n'en représente qu'à peine 10%.

En deuxième lieu, même prise au singulier, la notion de loi de finances recouvre trois sortes de lois. Dans ce sens, ont le caractère de loi de finances : la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et la loi portant règlement budgétaire.

En dernier lieu, les finances qui sont liées à cette loi sont les finances de l'Etat. Ce dernier s'entend d'une personne morale territoriale de droit public titulaire de la souveraineté et de la contrainte organisée. En vérité, les finances de l'Etat ne sont qu'une partie des finances publiques dont le périmètre s'est considérablement élargi en direction notamment des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales. Même si, il est vrai, les finances publiques algériennes sont essentiellement des finances de l'Etat, il n'en demeure pas moins qu'elles n'y sont pas exclusives.

Cette situation renseigne sur une vision réductrice et confuse à la fois car le vocable ancien de finances publiques recouvre aujourd'hui une réalité presque entièrement nouvelle. Si M. Marchal relevait déjà au milieu du siècle denier que le cadre budgétaire craquait de toute part en faisant observer que : « Ni la forme ni le contenu du budget classique ne correspondent aux besoins des finances publiques contemporaines »[6], il faut dire qu'en ce début de XXIe siècle, il n'existe plus aucune identification

[6]- André MARCHAL, "Finances publiques et transformations économiques", In : Revue économique, volume 1, n°5, 1950, p. 628.

entre **finances publiques** et **finances de l'État**[7]. Bien plus, sous d'autres cieux, le champ des finances de l'Etat se trouve paradoxalement de plus en plus minoritaire au sein des finances publiques[8]. Les finances publiques concernent les finances de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale y compris l'Etat[9].

Par-delà ces précisions conceptuelles, on le voit, la simple mention de la notion de « loi de finances » renvoie déjà à des ambigüités quant à sa vocation, son contenu et son périmètre. En dépit de cette relativité du terme, on est enclin à dire à ce stade liminaire de la réflexion, que finalement la loi de finances est une « loi des finances de l'Etat ». Dès lors, elle n'est donc pas la loi de toutes les finances publiques. L'Etat n'étant qu'un simple compartiment du système financier public qui englobe en outre les finances des collectivités locales mais également de la sécurité sociale. La loi de finances s'avère ainsi une spécificité exclusivement étatique en ce que rien

[7]- Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *Revue française d'administration publique*, 2006/1 no117, p. 133.

[8]- Alain LAMBERT, *Déficits publics, La démocratie en danger*, Paris : Edition Armand COLIN, 2013, p.152.

[9]- Les ressources publiques à l'instar des charges publiques, au terme de l'article 40 de la constitution française, s'entendent de toutes les ressources publiques et de toutes les charges publiques qu'elles soient celles de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale ou des établissements publics à caractère administratif. Par une jurisprudence ancienne du Conseil constitutionnel (décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961), celui-ci considérait que la notion de charge publique devait s'entendre des charges de l'Etat mais également de celles des départements, des communes et des divers régimes d'assistance ou de sécurité sociale. La lecture de l'article 147 de la Constitution algérienne ne semble pas consacrer a priori de dérogations à ce sujet. L'emploi de l'expression « *ressources publiques* » consacre en principe les ressources publiques de l'ensemble des personnes publiques intéressées par les finances publiques et non pas les seules ressources publiques de l'Etat.

de tel n'existe au niveau des autres organismes au niveau desquels le concept de budget est le plus utilisé[10].

Mais en plus des problématiques résultant des précisions dont il vient d'être question, la loi de finances soulève des interrogations quant à sa vraie nature. En effet, bien qu'elle réponde aux critères de définition de la loi, qu'elle comporte des dispositions générales et impersonnelles et qu'elle soit bien un acte législatif qui émane du Parlement, la loi de finances ne contient pas des dispositions exclusivement normatives ce qui soulève des interrogations quant à sa nature juridique.

Afin d'appréhender la nature juridique de la loi de finances, trois optiques seront mises en avant. Celle développée par la doctrine et la jurisprudence **(A),** celle qui ressort de la Constitution **(B)** mais également celle qui découle des formes et conditions de sa promulgation mais également de sa publication **(C).**

A. La loi de finances dans l'optique de la doctrine et la jurisprudence :

La loi de finances a toujours été appréhendée comme une loi particulière tant par la doctrine juridique que par la jurisprudence. En portant sur une matière non législative en soi, la loi de finances était naturellement considérée comme n'ayant de la loi que la forme et en incluant aussi bien des règles juridiques que des règles techniques, elle était qualifiée de loi hybride réfractaire, de ce fait, au seul droit.

S'agissant des avis doctrinaux, différents auteurs considéraient la loi de finances comme un acte d'administration qui n'a de la loi que la forme : un acte d'administration ou de Gouvernement (Esmein). Le budget « présente […] le caractère d'un statut supérieur régissant l'action

[10]- M-E TONI, *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-Africain francophone*, thèse pour le doctorat en droit, 2015, Université Lyon III, p. 10.

administrative » (Carré de Malberg)[11]. « Le budget est la loi la plus générale de l'administration » (Trotabas)[12].

Mais la conception *Labandienne* de l'autorisation budgétaire semble la plus aboutie : Selon P. Laband, celle-ci, ne constitue pas une loi au point de vue matériel et que si l'autorisation budgétaire soit émise avec le concours du Parlement, la loi ainsi créée ne constituera qu'une loi formelle «c'est-à-dire une loi qui porte sur une matière non législative en soi **».** L'autorisation législative étant une condition de forme imposée par la constitution[13]. Il en résulte que les dépassements de certaines dispositions et prévisions de la loi de finances ne sauraient constituer des infractions juridiques. Le Gouvernement dispose d'un droit de nécessité de continuer à administrer sans budget.

A l'opposé de la conception *Labandienne*, R. Stourm, considérait que « le droit d'autoriser ne saurait se concevoir sans sa contrepartie logique, le droit de ne pas autoriser. L'un, à défaut de l'autre, perdrait toute valeur, toute signification même»[14].

Pour sa part, le Doyen Vedel dissocie au sein des lois de finances les principes de nature juridique et les principes de nature technique qui sont dépourvus de normativité et, en tant que telle, la loi de finances se distingue

---

[11]- Cités par J-F BOUDET, « Les finances publiques classiques au tournant du XXe siècle dans quelques ouvrages de droit constitutionnel », *La Revue administrative,* 2007, vol. 60, numéro 359, p. 499.

[12]- Cité par L. Trotabas, « Essai sur le droit fiscal », *Revue de science et de législation financière*, 1928, p. 219.

[13] R. BOURGET, « Paul LABAND et la construction d'un droit public financier « vraiment scientifique », dans Philipe BEZES, Florence DESCAMPS, Sébastien KOTT, Lucile TALLINEAU (dir.), *l'invention de la gestion des finances publiques : élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France - 2010, p. 323-391.

[14]- René STOURM, *cours de finances*. *Le budget*, 7e éd. Librairie Félix Alcan, Paris, 1912, p.378

des lois ordinaires. En effet, si la loi a pour vocation d'énoncer des règles revêtues d'une portée normative[15], la loi de finances est constituée aussi bien de règles juridiques emportant normativité que de règles non juridiques, c'est-à-dire d'un corpus de règles mais également d'une batterie d'opérations financières à la différence d'autres matières juridiques. Ces aspérités non juridiques des lois de finances leur confèrent un caractère singulier d'hybridité[16].

Ces controverses ne font qu'illustrer la fertilité du débat doctrinal qui a accompagné la qualification de l'identité des finances publiques et la nature de la loi qui leur est associée, à savoir, la loi de finances. En tout état de cause, la doctrine s'accorde à considérer que même si l'identité des finances publiques ne se résume pas au seul droit, elle ne saurait non plus en faire abstraction[17].

Quant aux décisions jurisprudentielles, celles-ci s'accordent avec la doctrine pour considérer que la loi de finances ne serait rien d'autre que la traduction financière des autres lois. Ainsi, selon une jurisprudence ancienne du Conseil d'Etat français, la loi de finances serait une loi qui n'est pas comme les autres[18]. Pour les administrés, la loi de finances n'est pas source

[15]- Ce principe a été une nouvelle fois rappelé dans la décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012 relative à la loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi : « […] *la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* ».

[16]- Cendrine DELIVRE, "l'identité des finances publiques", in l'identité du droit public, BIOY, Xavier (dir.). *L'identité de droit public.* Nouvelle édition [en ligne]. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2011 (généré le 21 janvier 2020). Disponible sur Internet : <http:// books.openedition.org/putc/362>.ISBN : 9782379280054. DOI : 10.4000/books.putc.362…, p.79.

[17]- Cendrine DELIVRE, "l'identité des finances publiques *", Ibid.,* p. 86.

[18]- Expression utilisée par le Commissaire du gouvernement Mayer dans ses conclusions sur l'arrêt JAUROU du Conseil d'Etat du 28 mars 1924. Souligné par Éric Devaux, *Finances publiques*, (sous la dir.) LOMBOIS (C.), Bréal 2002, p. 31.

de droit et d'obligations[19]. Cela explique que le juge administratif refuse de voir dans la loi de finances une matière pouvant servir de fondement à une annulation contentieuse.

Plus récemment, le Conseil constitutionnel français dans sa décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979 admettait le critère matériel pour définir la loi de finances en considérant que la loi spéciale introduite par le Gouvernement avant le début de l'exercice l'autorisant à poursuivre la perception des impôts existants, devait être considérée comme une loi de finances, car elle constitue « *un élément détaché, préalable et temporaire* » de la future loi de finances.

> *Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat en France s'accordaient pour considérer qu'une loi de finances ne saurait avoir pour objet, et encore moins pour effet, d'abroger une loi, ni de la priver de toute effectivité en refusant de voter les crédits nécessaires. A contrario, un autre principe de droit budgétaire exige que les actes à incidence financière ne sauraient engager l'Etat annuellement au plan budgétaire que dans la limite des crédits prévus par la loi de finances[20]. Seules les lois de finances*

[19] Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, 8e édition 2013, DALLOZ, p. 103.

[20] Ce principe fondamental des finances publiques trouve curieusement son soubassement juridique dans une disposition anodine d'une simple loi de finances alors qu'il était plus intéressant qu'il trouve place au sein du cadre budgétaire de 1984. Il s'agit de l'article 100 de la loi de finances pour l'année 2000 qui stipule : « Les lois d'orientations et/ou les lois de programme, qui définissent des objectifs sur le moyen et le long terme, n'engagent annuellement l'Etat, au plan budgétaire, que dans la limite des autorisations de programmes et des crédits de paiement contenus dans la loi de finances de l'année ». La LOLF de 2018 rattrape cette lacune en disposant dans son article 10 que : " Les lois d'orientation sectorielles et les lois de programmation sectorielles, dont le financement est prévu sur le budget de l'État, doivent s'inscrire dans le cadre budgétaire à moyen terme tel que défini à l'article 5 de la présente loi **et ne peuvent être exécutées que dans les limites des crédits budgétaires autorisés par les lois de finances**".

peuvent engager l'Etat en matière financière et c'est précisément le principe même de l'autorisation budgétaire[21].

B. La loi de finances dans l'optique de la Constitution :

Le droit revenant aux Parlements d'autoriser la levée de l'impôt et d'en suivre l'emploi est devenu tellement naturel de nos jours qu'il s'est érigé comme un grand principe universel de droit. Aussi, faudrait-il savoir qu'il n'en a pas été toujours ainsi puisque c'est précisément la revendication du pouvoir financier qui alla donner naissance au système représentatif.

Dans une perspective historique, « c'est pour contrôler les dépenses du souverain que les Parlements ont été créés»[22]. En effet, apparu pour la première fois en Angleterre en 1215, le principe du libre consentement à l'impôt sera réaffirmé dans la *Pétition of rights* de 1628 et confirmé par le *Bill of rights* de 1688[23]. En France, le principe du consentement à l'impôt est proclamé dès le début du XIVe siècle par les états généraux mais ne sera pleinement consacré qu'avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789[24]. Ainsi, la volonté de vouloir limiter le pouvoir financier des rois fut à l'origine de l'avènement des régimes parlementaires[25]. Ce principe va s'étendre ensuite à l'Allemagne, aux États-Unis d'Amérique, au

[21] M-T. BOUARA, *l'évolution de la loi de finances en droit Algérien,* Alger : pages bleues, novembre 2007, p. 495.

[22] Gérard THORIS, « de l'utilité économique de la dette publique », art. cité, p. 127.

[23] Sur la procédure budgétaire au Royaume-Uni, Cf. Pierre CLICHE, *gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, Presses de l'Université du Québec 2009, p. 17.

[24] Dont l'article 14 dispose : « Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».Voir à ce sujet, Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, *op. cit,* p. 19-20.

[25] Eric OLIVA, *finances publiques*, *op. cit.,* p. 65.

Canada et à l'ensemble des pays européens jusqu'à devenir aujourd'hui un principe universel bien établi.

Du principe de consentement à lever l'impôt, les représentations nationales se sont appropriées étape par étape le droit de regard sur l'usage qui en est fait, elles ont imposé ensuite que ce consentement soit renouvelé annuellement, que cette autorisation soit spécialisée et que ces contributions (recettes) et l'usage qui en est fait (dépenses) soient contenus dans un document unique, en totalité et sans contraction ni affectation préalable, ce qui donna naissance aux principes classiques du droit budgétaire.

Le développement de ce dernier alla de pair avec le développement du parlementarisme et le pouvoir financier sera pendant des siècles le centre d'enjeux politiques et constitutionnels majeurs entre les exécutifs et les parlements.

> *Si tant est que la loi de finances soit aujourd'hui appréhendée comme une loi particulière, qu'elle renvoie à un acte d'administration ou de gouvernement, qu'elle soit la loi la plus générale de l'Administration ou qu'elle ne fait que traduire financièrement les autres lois, la loi de finances est, en tout état de cause, l'œuvre du Parlement et répond par conséquent, du moins formellement, aux critères de définition de la loi.*

En effet, d'un point de vue formel et organique, la loi de finances ne se distingue en rien des autres lois ordinaires en ce qu'elle est formellement votée par le Parlement selon la procédure spéciale prévue par l'article 146 de la constitution et les articles 67, 68,69 et 70 de la loi n° 84-17 du 07 juillet 1984 relative aux lois de finances modifiée et complétée.

Toujours sur le plan de la forme, les lois de finances sont divisées en articles à l'instar des lois ordinaires bien qu'elles aient comme particularité de contenir de nombreux tableaux chiffrés. Par ailleurs, l'autorisation budgétaire est préalable à l'exécution des dépenses et des recettes par l'exécutif, c'est-à-dire que ce dernier n'a pas le droit, du moins en théorie,

de recouvrer une recette ou d'engager une dépense sans qu'elles ne soient autorisées au préalable par une loi de finances.

Ainsi, le Gouvernement est mis dans l'obligation de demander, annuellement et avant le début de chaque exercice budgétaire, cette autorisation au Parlement. Il s'agit là du principe de l'antériorité budgétaire, « caractéristique la plus authentique d'un budget public»[26].

En outre, l'autorisation budgétaire se distingue par son caractère spécialisé, c'est-à-dire que cette autorisation n'est pas globale et ne saurait être assimilée à un chèque à blanc aux mains de l'exécutif. Il s'agit en fait d'une autorisation soigneusement détaillée et très précise dont le Gouvernement est tenu d'en respecter la structure lors de l'exécution.

La particularité de la loi de finances est cependant très clairement affirmée par la Constitution qui lui consacre un certain nombre de dispositions dont aucune autre matière n'en a eu semblable bénéfice. Le fait simplement de s'en tenir à cet engouement constitutionnel à la loi de finances permet d'affirmer, sans trop forcer le trait, que celle-ci s'érige manifestement comme une loi particulière par la force de la constitution.

En effet, par stipulation expresse de la Constitution[27], la loi cadre relative aux lois de finances, est une matière qui relève de la loi organique. Là aussi, la loi de finances entre dans le club très restreint des matières devant relever de la loi organique. Cela dénote en

[26] Ce caractère préalable de l'autorisation budgétaire est fondamental à telle enseigne que le professeur ORSONI (*op. cit.,* p. 50) l'assimilait à la caractéristique la plus authentique d'un budget public en soulignant « L'autorisation préalable, c'est à dire l'accord donné au document prévisionnel par l'organe délibérant de la collectivité ou de toute autre personne publique concernée est la caractéristique la plus authentique d'un budget public. Celle qui lui donne sa valeur, sa force juridique, dont aucun autre budget ne peut se voir investi ».

[27] Conformément à l'article 140 de la Constitution issue de la révision de 2020.

filigrane l'intérêt particulier que porte la Constitution à la loi de finances.

Mais la Constitution ne s'arrête pas à ce stade car en plus de ranger la loi cadre devant régir les lois de finances dans la catégorie des lois organiques, elle encadre la loi de finances comme elle ne l'a jamais faite pour les autres lois. La matière budgétaire s'érigeant véritablement comme une matière de prédilection constitutionnelle : D'abord, le parlement ne peut proposer une loi de finance tant celle-ci ressort d'un droit d'initiative exclusivement gouvernemental[28]*. L'article 143 de la Constitution dispose que «l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre ou au Chef du Gouvernement, selon le cas, aux députés et aux membres du Conseil de la Nation…* **»,** *C'est-à-dire que le Parlement est en droit de formuler des propositions de lois et de proposer des amendements aux projets de lois initiés par le Gouvernement. Mais il faut souligner qu'en matière budgétaire, le Parlement ne dispose pas de droit d'initiative, cela signifie qu'il ne peut en droit formuler une proposition de loi de finances à l'instar des autres matières relevant de la loi ordinaire.*

[28] Le principe de prédominance du Gouvernement dans la préparation de la loi de finances trouve des explications dans une perspective historique dans un règlement de 1713 de la Chambre des communes en Grande-Bretagne interdisant l'initiative en matière financière aux parlementaires. En France, la règle de la limitation de l'initiative parlementaire en matière financière trouve son origine dans les intrusions de la commission des finances de la première chambre du Parlement français sous les IIIe et Ive Républiques. Pour plus de détails, Cf. Eric Oliva, *finances publiques*, Paris : Dalloz, 2ème édition, 2008, p. 67-68. Cf. également, Lucile TALLINEAU, « le cadre juridique de la gestion financière de l'Etat», dans Philipe BEZES, Florence DESCAMPS, Sébastien KOTT, Lucile TALLINEAU (dir.), l'invention de la gestion des finances publiques : élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914), *op. cit.,* p. 89 à 100.

En matière de loi de finances, l'initiative ne peut être qu'unilatérale car il est considéré que si les parlementaires soient investis du pouvoir de voter le budget, « ils n'ont pas pour autant reçu mandat pour l'écrire»[29].

Cela signifie tout simplement que le Parlement se trouve dans l'incapacité à la fois technique et juridique d'initier une proposition de loi de finances ce qui représente une propriété singulière, qui à elle seule, permettrait de qualifier la loi de finances de loi extraordinaire par rapport à la loi ordinaire. Ainsi, en matière budgétaire, « le seul droit d'initiative parlementaire[30] » se trouve circonscrit dans le droit d'amendement qui manifestement ne permet aux parlementaires que d'opérer de modestes inflexions sur le projet du Gouvernement.

Ensuite, ce droit d'amendement à l'origine très encadré[31] se trouve davantage réduit en matière budgétaire par l'article 147 de la Constitution qui dispose : « est irrecevable, toute proposition de loi ou amendement présenté qui a pour objet ou pour effet de diminuer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques, sauf si elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les recettes de l'Etat ou à faire des économies au moins correspondantes sur d'autres postes de dépenses publiques ».

---

[29] Aurélien BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 septembre 2010 n° 5, p. 1426.

[30] Eric OLIVA, *Ibid.,* p. 155.

[31] Le droit d'amendement se trouve en effet encadré par un ensemble de règles de forme, de règles de recevabilité dont la recevabilité financière et la règle de la compétence législative. D'autres règles dites réglementaires sont requises à l'image de la règle du délai et celle de la relation (entre l'amendement et le texte sur lequel il porte). Pour plus de détail sur ce point, Cf. El Amine CHRIET, « Le droit d'amendement dans le système parlementaire algérien : étude comparée » (en arabe), revue El-WASSIT n° 10-2013, p. 98.

Assimilé à une forme de cantonnement de la loi[32], cet article est de prime à bord de portée générale, c'est-à-dire qu'il n'est pas spécifique à la seule matière budgétaire[33]. Mais compte tenu de la nature même des projets de lois de finances, ces restrictions constitutionnelles au droit d'amendement peuvent s'avérer particulièrement fortes[34].

Plus important encore, la passion de la Constitution pour la matière budgétaire continue de se manifester à la phase d'adoption des lois de finances. A ce titre, la Constitution impose au Parlement un délai très strict : « Le Parlement adopte la loi de finances dans un délai de soixante-quinze jours au plus tard, à compter de la date de son dépôt… »[35]. La loi de

[32]- Souad GHAOUTI-MALKI, « le Parlement dans le système politique algérien », Communication disponible en ligne : http://www.mrp.gov.dz/Ministere/ghaouti.pdf, consultée en date du 14 février 2021, p.2.

[33]- Ainsi, le bureau du Parlement à invoqué l'article 147 (anciennement et respectivement 139 et 121) de la constitution pour rejeter la proposition de loi initiée en date du 15 février 2014 tendant à réhabiliter les victimes des événements de **1963**. Le régime des irrecevabilités financières de l'article 147 conçu à l'origine pour tenir compte de l'équilibre financier du programme du gouvernement est souvent opposé à des fins autres que strictement financières. Plus récemment, le bureau de l'APN, a invoqué l'article 139 de la Constitution pour déclarer irrecevables les propositions d'amendement de l'article 24 du projet de loi de finances complémentaire pour 2020 prévoyant des augmentations dans les prix des carburants.

[34]- M. MOKHTARI, Secrétaire général de l'APN (Le *Magasine promotionnel de l'Algérie El Djazair*, n° 90 du mois de septembre 2015), assure que c'est sur la base de ces dispositions que le bureau de l'A.P.N a déclaré l'irrecevabilité en la forme de 41 propositions d'amendement au projet de loi de finances pour 2013. «Toutes les propositions d'amendement invalidées par le bureau de l'APN ont été référenciées à l'article 121 de la Constitution. […] Il (le Bureau) a statué sur la conformité de 40 propositions d'amendement qu'il a transmises à la commission des finances et du budget ».

[35]- Conformément à l'article 146 de la Constitution.

finances est ainsi la seule loi qui doit être votée dans un délai fixé constitutionnellement. Fait assez rarissime pour être relever et en faire un argument faisant valoir, une fois de plus, l'exorbitance de la loi de finances.

Enfin, la Constitution enfonce encore le Parlement en conférant au Président de la République le droit de promulguer la loi de finances par ordonnance si elle n'est pas adoptée dans le délai constitutionnel ainsi arrêté. Cette épée de Damoclès qui pèse sur le Parlement est sans équivalents et semble être une autre caractéristique singulière de la loi de finances.

Mais il faut bien reconnaitre que l'attrait constitutionnel à la matière budgétaire n'est pas une singularité algérienne car les constitutions de par le monde se préoccupent de plus en plus des questions financières publiques à telle enseigne que certains auteurs n'hésitent pas à parler d'un mouvement de « financiarisation de la constitution »[36].

En plus de la Constitution, le législateur organique organise un régime infiniment détaillé en direction des lois de finances. Le Gouvernement et le Parlement seront à la fois tenus d'en respecter non seulement la forme et les procédures mais également et surtout les contenus.

Ainsi, le dépôt du projet de loi de finances est soumis à un délai légal de dépôt. Le projet de loi de finances devant être déféré à l'examen du Parlement au plus tard le 7 Octobre de chaque année[37]. Il est à préciser cependant que ni à travers la constitution, ni aux termes de la loi n° 84-17 et encore moins à travers la LOLF de 2018, n'ait été considérée l'hypothèse

[36]- Cf. à ce sujet **Aurélien BAUDU,** « La « financiarisation » de la Constitution de la Ve République : de l'ordonnance du 2 janvier 1959 aux lois organiques financières ? », RFFP n° 150, p. 15-32. Cf. également dans le même numéro de la *RFFP*, **Katia BLAIRON, «** Les finances publiques : nouveau fondement du droit constitutionnel ? », p. 99-112.

[37]- L'article 71 la loi organique n° 18-15 du 2 Septembre 2018 : « Le projet de loi de finances de l'année est déposé sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale, au plus tard, le 7 octobre de l'année précédant l'exercice considéré **».**

où, à l'issu du délai constitutionnel de 75 jours, le projet de loi de finances se trouverait purement et simplement rejeté par le Parlement. Pourtant, un tel rejet reflète une situation de conflit majeur politiquement équivalente au vote d'une motion de censure[38] qui risque d'entrainer un choc systémique extrêmement violent[39].

Le droit budgétaire algérien est tout aussi silencieux quant à l'éventualité d'un dépôt tardif du projet de loi de finances qui aurait pour conséquences de ne pas permettre sa promulgation avant le début de l'exercice auquel il se rapporte. La procédure de substitution par la mise en œuvre de la loi de finances par ordonnance imaginée par le constituant algérien ne répond que partiellement aux problématiques pratiques que peut soulever l'adoption de la loi de finances dans les délais.

Si cette procédure répond à la défaillance du Parlement lorsqu'il n'aura pas pu adopter le projet de loi de finances dans les délais constitutionnels de 75 jours, elle ne saurait en revanche pallier à la carence du Gouvernement qui s'exprimerait par un retard dans le dépôt du projet de loi de finances. Là aussi, le droit budgétaire français se distingue par deux solutions juridiques pour pallier le retard que causerait le Gouvernement dans le dépôt du projet de loi de finances : la première consiste à travers *un projet de loi partiel* à demander au Parlement selon la procédure d'urgence un vote séparé sur la première partie du projet de loi de finances[40].

---

[38]- Hervé MESSAGE, Michel BERMOND et Jean-Luc MATT, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, n°3, 3° édition, 2007, mise à jour au 31 août 2010*,* p. 91.

[39]- Robert HERTZOG, « La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme et inachevé »,dans « Le principe de sincérité en finances publiques : Apports, utilité et avenir du principe », *Revue française de Finances Publiques*, 01 septembre 2010 n° 111, p. 148.

[40]- Hervé MESSAGE, Michel BERMOND et Jean-Luc MATT, *Ibid.,* p. 92.Les auteurs soulignent que : *«* Ces dispositions ont été utilisées, à la fin de l'année 1962, afin de permettre l'adoption de la première partie de la loi de finances pour 1963, un nouveau projet ayant dû être déposé, le 11 décembre, après les élections législatives consécutives à la dissolution de l'Assemblée nationale ».

La deuxième solution consiste pour le Gouvernement de déposer au niveau du Parlement *un projet de loi spéciale* ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à continuer de percevoir les impôts jusqu'au vote de la loi de finances de l'année[41]. En tout état de cause et tel que souligné par la jurisprudence du Conseil constitutionnel français, un dépôt tardif du projet de loi de finances ou des documents d'information ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances[42].

En outre, en cas de non-adoption de la loi de finances dans les délais de soixante-quinze jours, le Gouvernement a la possibilité de recourir aux mesures provisoires prévues à l'article 78 de la LOLF lui permettant d'assurer, provisoirement, la continuité de la gestion publique sur la base de l'exercice précédent, en attendant de faire adopter la nouvelle loi de finances.

En plus de devoir répondre à un délai légal de dépôt, la LOLF détermine avec minutie, la structure de présentation de la loi de finances. Ainsi, par-delà la succession des exercices, une structure immuable de présentation s'imposant aussi bien pour le Gouvernement que pour le Parlement permettrait de prévenir toute variation dans les formats de présentation des

[41]- Une telle loi spéciale a été mise en œuvre en 1980 suite à l'annulation par le Conseil constitutionnel de la loi de finances pour 2000.

[42]- Conformément au considérant 79 de la décision 2001-448 DC du 25 juillet 2001 qui stipule :« Considérant que ces divers délais ont pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation ; qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ».

lois de finances qui risque de constituer une source d'ambiguïté, de manque de clarté et de sincérité[43].

La documentation budgétaire évolue également en mode LOLF où elle est sensiblement enrichie mais également minutieusement détaillée. Ainsi, le Gouvernement et la Cour des comptes devront produire une documentation spécifique nommément désignée par la loi organique devant accompagner selon la cas, le projet de loi de finances, le projet de loi rectificative ou le projet de loi de règlement.

Par ailleurs, la LOLF détaille soigneusement le contenu des lois de finances de sorte que ces dernières ne sauraient contenir d'autres dispositions en dehors des matières citées par la loi organique. Cette stricte définition de leur contenu répond au souci de lutter contre la technique « des cavaliers budgétaires[44]», qui sous-tend des dispositions étrangères au contenu financier de la loi, laquelle technique « [...] avait transformé les textes budgétaires en de véritables fourre-tout législatifs»[45], pratique assez répondue en France sous la IIIe et IVe République. La protection rigoureuse du contenu matériel des lois de finances relève également de l'intérêt du

[43]- La structure bipartite prévue de surcroit par la loi devait conférer à la structure de la loi de finances un caractère immuable, c'est-à-dire une permanence de la structure et une constance de la présentation. Ce caractère d'immuabilité, facilite la lecture du budget, favorise la comparaison entre des budgets de différents exercices et permet en outre de déceler les mouvements qui peuvent intervenir au fil des années entre les différents compartiments du budget (budgétisation ou débudgétisation de telle ou telle dépense). Le caractère immuable de la loi de finances constitue ainsi une garantie de clarté et de transparence budgétaire.

[44]- Le but de l'interdiction des « cavaliers budgétaires » est souligné par M. BASLE (*le budget de l'Etat*, Paris : La Découverte, 2012, 7ème édition, p. 22), en ces termes : « On désarçonne ainsi « le cavalier » qui veut emprunter le cheval budgétaire (rapide et toujours disponible) au lieu des chevaux non budgétaires lents et rares (procédure législative ordinaire) »

[45]- Eric Devaux, *Finances publiques*, *op.cit.,* p. 31.

Parlement qui doit adopter la loi de finances dans des délais constitutionnels très stricts.

A ce titre, les lois de finances connaissent, sur le fond, de domaines bien précis résumés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel français dans trois sortes de domaine[46] : un domaine exclusif et obligatoire, un domaine exclusif et non obligatoire et enfin, un domaine partagé. Les dispositions qui ne relèvent d'aucune de ces catégories ne peuvent être insérées dans une loi de finances.

Le domaine obligatoire et exclusif des lois de finances renvoie aux dispositions qui devront figurer obligatoirement dans chaque loi de finances et exclusivement dans une telle loi à l'image par exemple de celles relatives à l'autorisation de perception des impôts ou à la création et la perception des taxes parafiscales ou bien encore celles portant ouverture des crédits. De telles dispositions constituent le cœur de métier d'une loi de finances dont on imagine mal qu'une loi ordinaire puisse s'en prévaloir sans entraîner un risque de censure.

S'agissant du domaine facultatif et exclusif, celui-ci porte sur des dispositions qui relèvent exclusivement du domaine des lois de finances mais qui n'y figurent pas nécessairement à chaque fois.

Quant au domaine facultatif et partagé des lois de finances, celui-ci porte sur des dispositions pouvant être insérées tant dans la loi de finances que dans une loi ordinaire. L'article 13 de la loi 84-17 dispose à cet effet : « outre les lois prises en matière fiscale, domaniale et pétrolière, seules les lois de finances peuvent prévoir des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale ».

---

[46]- L'objet des lois de finances est cependant varié et épouse trois sortes de domaines tels qu'ils ressortent des considérants 69 et 70 de la décision 2001-448 DC du 25 juillet 2001 du Conseil constitutionnel français sur la LOLF. Cependant, en l'absence d'une jurisprudence nationale comparable, une pareille catégorisation semble tout à fait envisageable dans le contexte algérien.

Cependant, la problématique provient de la rédaction de l'article 18 de la LOLF qui confère aux lois de finances la compétence exclusive de prévoir « …des dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale ». Ce domaine relevait, sous le règne de la loi 84-17, du domaine partagé en ce sens où aussi bien la loi de finances que les autres lois ordinaires prises en matière fiscale, domaniale et pétrolière jouissaient de la compétence juridique d'en prévoir les dispositions.

Tel que rédigé, l'article 18 de la LOLF enlève toute compétence en cette matière à la loi prise en matière fiscale, domaniale et pétrolière de prévoir les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions ainsi qu'en matière d'exonération fiscale. Il signifie tout simplement que seule la loi de finances est investie de la compétence d'en disposer[47]. La question se pose dés lors de savoir si cette nouvelle compétence exclusive ne s'opposerait pas à une compétence constitutionnelle conférée au législateur ordinaire, en vertu de l'article 139-13 de légiférer en matière fiscale. Il s'agit là assurément d'une compétence constitutionnelle fortement circonscrite par une loi de rang inférieur quand bien même organique[48].

Cette problématique juridique qui a échappé à la censure du Conseil constitutionnel n'a été que très partiellement démêlée par la reformulation de l'article en cause en vertu de la loi organique n° 19-09 du 11 décembre 2019 en stipulant que : " Seules les lois de finances prévoient des dispositions

[47]- Pourtant, l'avant projet de LOLF adopté en 2008 en Conseil des Ministres, se proposait d'apporter un simple aménagement technique en ce qu'il remplaçait le terme « pétrolière » par celui de «hydrocarbure et minière ».

[48]- Ainsi, la compétence fiscale se trouve partagée entre la loi de finances et le législateur ordinaire lequel bien entendu peut légiférer en cette matière en vertu de ses attributions constitutionnelles sous réserve que les conséquences sur l'équilibre financier de la loi de finances de l'année soit ré-encadré dans la plus prochaine loi de finances. La contrainte financière pesant sur le législateur lors de l'exercice de ses attributions qui affectent l'équilibre budgétaire fixé en lois de finances.

relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature ainsi qu'en matière d'exonération fiscale. Toutefois, le régime fiscal applicable aux activités amont liées au secteur des hydrocarbures peut prévoir des dispositions citées ci-dessus, par une loi particulière, à l'exception de celles liées aux exonérations fiscales ».

C. La loi de finances au regard des conditions de sa promulgation et des formes de sa publication :

Une autre assertion corroborative de l'exorbitance de la loi de finances s'exprime également, assez distinctement, dans les conditions de sa promulgation mais également dans les formes de sa publication. La promulgation de la loi de finances et sa publication sont assurément au nombre de ces règles et procédures particulières qui en viennent à lui donner ses lettres de noblesse. Il est en effet de tradition politique de promulguer la loi de finances lors d'une cérémonie solennelle regroupant l'ensemble des membres du Gouvernement autour du Président de la République. Ce fait politique est singulièrement rare pour être souligné.

Une fois promulguée, la loi de finances est publiée selon des formalités tout autant spécifiques car il est de coutume de lui consacrer un numéro exclusivement dédié. La loi de finances reçoit ainsi un traitement extrêmement particulier que ce soit lors de sa promulgation ou même dans sa publication lui conférant un statut véritablement dérogatoire au sein de la catégorie des lois ordinaires.

La loi de finances est donc élaborée, présentée, discutée, votée, promulguée, publiée, suivie et contrôlée suivant un formalisme très strict, spécialement dédié et sans équivalent qui lui confère, indubitablement, un statut sinon extraordinaire au moins exorbitant au sein du cadre normatif ordinaire. La loi de finances s'érige, en tout cas, comme une loi qui n'est véritablement pas comme les autres. Dès lors, la question se pose de savoir quel fondement peut-il justifier un tel statut ?

Au bénéfice de toutes ces considérations, on serait tenté de dire pour condenser le propos, que la loi de finances est une loi formelle

de nature particulière en ce qu'elle porte sur une matière non législative en soi. La juridisation de la matière et la constitutionnalisation de ses règles résident dans sa consonance fortement politique soulignée très clairement, unanimement et de longue date par d'imminents auteurs :

Pour le professeur Bouvier, « les finances publiques constituent le noyau dur et la substance des pouvoirs politiques, elles en déterminent la puissance et l'évolution »[49]. Ce dernier écrivait par ailleurs que les finances publiques « constituent une très riche et très complète grille de lecture des rapports qui s'instaurent au sein des sociétés dont elles peuvent révéler les réalités les plus profondes »[50].

Pour sa part, le professeur Gicquel faisait observer que la maitrise du pouvoir budgétaire confère la prééminence politique[51]. Le pouvoir financier se situant au centre des équilibres des pouvoirs car avant qu'il ne soit un savoir, qu'il ne renvoie à une pratique ou à une technique, le droit budgétaire disait P. Bezes est révélateur de relations de pouvoir[52].

C'est pour cette raison sans doute que P. Cliche relevait qu'un budget « […], c'est chaque année, la photo la plus précise qu'on peut tirer d'une société, avec tout son pain et tout son

[49]- Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, 14e édition 2015-2016, L.G.D.J, p. 12.

[50] - *Ibid.,* p.23.

[51]- Jean GICQUEL, « L'évolution des rapports entre exécutif et législatif dans le processus de décision budgétaire », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J, 2009, p. 184.

[52] Philippe BEZES : « pour une histoire de la régulation des finances publiques : le regard d'un politiste », dans Philipe BEZES, Florence DESCAMPS, Sébastien KOTT, Lucile TALLINEAU (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques…,op. cit.,* p. 15.

beurre »[53] *et que C. Santiso écrivait qu'une « facette centrale de la souveraineté s'exprime dans le processus budgétaire »*[54].

Quant à A. Marchal, ce dernier écrivait que la loi de finance ne saurait se réduire à une simple question d'arithmétique : « la loi de finances exprime des choix de société car derrière les chiffres se dissimulent des réalités matérielles qui ont seules une véritable importance »[55].

C'est précisément cette dimension fortement politique qui explique l'intérêt de la Constitution porté à la loi de finances car "Le pouvoir du portefeuille, peut en réalité, être considéré comme l'arme la plus complète et la plus efficace qu'une Constitution peut donner aux représentants directs du peuple en vue d'obtenir réparation pour tout grief et de mettre en œuvre toute mesure juste et équitable"[56].

II. Vers la consolidation de l'autorisation budgétaire en droit algérien

Outre son caractère préalable et spécialisé, l'autorisation budgétaire délivrée à l'exécutif par le Parlement n'est pas uniforme et sa portée juridique diffère selon qu'il s'agisse des recettes **(A)** ou des dépenses **(B),** c'est pourquoi l'étude de la portée juridique de cette autorisation exige en premier lieu d'en analyser la teneur.

---

[53]- Souligné par Pierre CLICHE, G*estion budgétaire et dépenses publiques : op. cit.,* p. 12.

[54]- Carlos SANTISO, « Parlements et démocratie budgétaire en Amérique latine », art. cité, p. 225.

[55]- André MARCHAL, « Finances publiques et transformations économiques », art. cité, p. 629.

[56]- J.MADISON cité par Parlement européen, *Construire une démocratie à l'échelle du continent. Congrès des États-Unis, Parlement européen : fonctions et dépenses*, Bruxelles, 2012, p.54.

A. Une autorisation de recettes déjà pleinement consacrée en droit

Au sens juridique *stricto sensu*, les dispositions budgétaires de la loi de finances englobent aussi bien des prévisions budgétaires, des décisions budgétaires que des autorisations budgétaires. Ne constituent pas en effet des autorisations budgétaires, l'ensemble des dispositions budgétaires contenues dans la loi de finances. La loi de finances ne saurait être employée comme une expression synonymique de l'autorisation budgétaire car les dispositions de la loi de finances ne constituent pas toutes de véritables autorisations budgétaires au sens de permission.[57]

La doctrine admet qu'« une autorisation budgétaire de recette proprement dite est inconcevable » car seule l'autorisation de percevoir les impôts est considérée comme autorisation budgétaire[58]. En effet, si l'autorisation de percevoir les impôts est considérée comme autorisation budgétaire c'est parce que par cette autorisation, non seulement le Parlement autorise les actes de recouvrement de l'impôt, mais en plus, il permet à l'ensemble de la législation fiscale de jouer pleinement au cours de l'année budgétaire considérée et qu'à défaut de cette autorisation, il ne peut être pourvu au recouvrement des impôts en question au cours de cette période.

---

[57]- Mesnil Errol TONI, *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-Africain francophone*, *op. cit.,* p. 31.

[58]- Ibrahima DIALLO, « pour une appréciation concrète des pouvoirs du Parlement sénégalais en matière budgétaire », Afrilex, n°2 spécial finances publiques, université de Bordeaux 4, p. 15. L'auteur distingue parmi les dispositions de la loi de finances, les actes d'autorisation des actes de décision : « On trouve encore dans les lois de finances des actes budgétaires n'ayant pas la nature juridique d'autorisation. Il s'agit de dispositions ayant la nature juridique de décisions même si par leur objet, elles concernent des crédits c'est-à-dire des autorisations budgétaires de dépenses. En matière de dépenses, les seules dispositions qui s'analysent comme des autorisations accordées aux autorités budgétaires d'exécution sont celles ouvrant des crédits ».

Seule la loi peut fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement d'un impôt ce qui confère à l'autorisation parlementaire toute sa portée en matière de recettes fiscales d'autant plus qu'il en résulterait une obligation d'exécution stricte pour le Gouvernement quand bien même les évaluations faites de ces autorisations en loi de finances n'auraient pas été atteintes en cours d'exercice. La loi de finances « n'emporte pas une obligation et une conformité absolue d'exécution »[59] et ceci est d'autant plus vrai en matière de prévisions de recettes à l'égard desquelles, l'autorisation budgétaire« a traditionnellement valeur d'autorisation illimitée »[60].

C'est dans ce sens qu'est allé le législateur algérien en considérant aux termes de l'article 12 de la loi n° 84-17 et sa réplique de l'article 16 de la LOLF que *l'autorisation de percevoir les impôts, les droits, les taxes, ainsi que les contributions diverses, les autres revenus et produits au profit de l'Etat est octroyée annuellement par la loi de finances. Le produit ainsi que la part affectée au budget général de l'Etat sont évalués par la loi de finances de l'année.*

Ainsi, les autres recettes de l'Etat n'ayant pas de nature fiscale, à l'image des revenus du domaine, ne sauraient être considérées comme autorisation budgétaire « dès lors qu'il s'agit de ressources à l'égard desquelles le pouvoir réglementaire dispose d'un domaine d'initiative

[59]- Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE*, op. cit.,* p. 413.

[60]- *Ibid.,* p. 415. En effet, En matière de recettes, le budget de l'Etat n'est qu'évaluatif c'est-à-dire que les prévisions de recettes inscrites en loi de finances ne sont données qu'à tire indicatif. Les recettes effectivement recouvrées en fin d'exercice pouvant être supérieures ou inférieures aux prévisions sans que cela n'engendre du point de vue du droit de conséquences sur le non respect de dispositions législatives. Bien entendu, d'autres mécanismes sont prévus pour avoir l'assurance que ces prévisions soient raisonnables au risque de méconnaitre le principe de sincérité des lois de finances d'autant plus que ce principe est érigé aujourd'hui en principe cardinal des finances publiques modernes.

important »[61]. Les lois de finances comportant des autorisations budgétaires de recouvrement des impôts mais aussi des évaluations du produit des autres ressources de l'Etat.

B. Vers la consécration pleine et entière du concept de l'autorisation de dépenses en droit algérien

Le concept de l'autorisation budgétaire retrouve tout son sens en matière de dépenses publiques et la LOLF abonde dans ce sens en consacrant en matière de charges budgétaires toute une sous-section dédiée aux autorisations budgétaires[62]. En cela, la LOLF consacre pleinement et entièrement la notion de l'autorisation budgétaire dans le droit budgétaire algérien. Cela laisse présager qu'il sera désormais reconnu au Parlement un pouvoir légal explicite et exclusif, en l'occurrence, celui d'autoriser les charges budgétaires.

Cependant, cette autorisation n'emporte pas une obligation de conformité absolue en raison de ses propriétés intrinsèques : d'abord, bien que le crédit soit une autorisation budgétaire de dépense, cette autorisation ne signifie pas pour autant l'obligation de dépenser **(1).** Ensuite, la portée de l'autorisation budgétaire de dépense est atténuée selon qu'il s'agisse de crédits limitatifs ou non **(2).** Enfin, la portée de l'autorisation budgétaire de dépenses est différenciée selon qu'il s'agisse de crédits de paiement d'une validité d'une année ou d'autorisation d'engagement qui demeurent valide sans limitation de durée**(3).**

[61]- *Ibid.,* p. 414.

[62] -Il s'agit de la Sous-section 1 intitulée « des autorisations budgétaires » de la Section 2 « des charges budgétaires » du Chapitre I « des ressources et des charges budgétaires » du Titre II « des ressources, des charges et des comptes de l'Etat ».

1. Un principe de non-obligation de dépenser consacré mais fortement biaisé par le mode d'allocation des ressources

Un crédit est certes une autorisation budgétaire de dépense mais cette autorisation ne signifie pas pour autant l'obligation de dépenser sous peine d'enfreindre la loi. Une certaine latitude est laissée à la discrétion de l'Administration pour juger de l'opportunité d'effectuer ou non une dépense bien que celle-ci soit prévue et autorisée en loi de finances.

Cependant, cette latitude de dépenser est tempérée en pratique par deux phénomènes majeurs : d'une part, les dépenses légales et incompressibles qui constituent la majeure partie des crédits[63], d'autre part, le mode d'allocation des crédits qui veut qu'un crédit qui n'est pas consommé en fin d'année, non seulement tombe en exercice clos mais en plus ne sera pas reconduit l'année suivante.

En effet, parce que précisément il n'a pas été consommé, un crédit n'est pas reconduit. En fin d'exercice, les ordonnateurs s'empressent, par conséquent, d'engager l'ensemble des crédits alloués sous peine de voir le budget suivant ponctionné à due concurrence des crédits non consommés[64].

---

[63]- Romain BOURREL, « plaidoyer pour la réorganisation de l'architecture des textes financiers français », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 01 septembre 2014, n°5, p. 1213 cite : « Les crédits inscrits en loi de finances constituent les montants prévus pour couvrir les dépenses qu'il sera possible d'engager ou les dépenses qui devront être obligatoirement engagées en vertu de dispositions législatives ou réglementaires»

[64]- L'une des revendications de la Commission des finances et du budget de l'A.P.N réside précisément dans l'interpellation du Gouvernement dans le but de revoir à la baisse les crédits octroyés à un secteur qui enregistrerait de faibles taux de consommation. C'est ce qu'il ressort de l'intervention de M. M. BRIK, chargé d'études et de synthèse de la Commission des finances et du budget de l'A.P.N, en marge de la journée d'étude portant sur « L'expérience algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés ». Cf. Mohamed BRIK, « L'A.P.N et la pratique du mécanisme de contrôle *a postériori* : étude comparée » (en arabe), *op. cit.*

Ainsi, l'obligation de dépenser est implicitement mais concrètement synonyme pour les ordonnateurs d'une obligation de dépenser l'ensemble des crédits alloués. D'ailleurs, un fort taux de consommation de crédits est assimilé à tort ou à raison à un signe de bonne gestion[65].

Cette situation pourrait bien expliquer le bousculement des ordonnateurs en fin d'année vers l'épuisement total des crédits alloués sous peine de voir leurs budgets pour les années suivantes fortement diminués. **Ainsi, la non-obligation de dépenser se trouve doublement biaisée : d'abord, par le mode d'allocation des ressources et ensuite par le principe de l'exercice clos, produit du principe de l'annualité budgétaire.**

Les possibilités de report des crédits de paiement dans la limité de 5% du crédit initial du programme concerné envisagées par la LOLF dans son article 36, ne répondent que partiellement à ces problématiques pratiques qui frisent le gaspillage.

2. Un réaménagement technique des différentes catégories de crédits :

La portée de l'autorisation est atténuée selon qu'il s'agisse de crédits limitatifs ou évaluatifs. Certes, l'autorisation budgétaire est donnée en termes limitatifs ce qui doit être considéré comme la règle générale sinon elle n'aurait pas de sens mais les exceptions autorisées par la loi font que cette autorisation pourrait être indicative c'est-à-dire que la limite supérieure qu'elle fixe pourrait être dépassée par le Gouvernement. Dans ce cas précis, l'autorisation budgétaire porte sur l'objet de la dépense et ne concerne plus son montant car ce dernier n'est donné qu'à titre indicatif.

Les crédits au sens de l'article 26 de la loi n° 84-17 relative aux lois de finances, peuvent être évaluatifs, provisionnels ou limitatifs et chaque

[65] - Il pourrait s'agir pour les ordonnateurs qui n'ont pas consommé en fin d'exercice l'ensemble des crédits alloués notamment en matière de fonctionnement d'une mauvaise estimation ayant entrainé en définitive une allocation de ressources qui auraient dues être allouées à d'autres secteurs.

catégorie doit faire l'objet de chapitres distincts. Les crédits évaluatifs[66] et les crédits provisionnels[67] font l'objet d'une définition respectivement aux articles 27 et 30 alors que les crédits limitatifs sont définis à l'article 31 comme étant tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories des crédits évaluatifs ou prévisionnels.

La définition des crédits limitatifs par déduction des deux autres catégories de crédits laisse penser que les crédits évaluatifs et les crédits provisionnels sont les deux catégories de crédits de droit commun alors que les crédits limitatifs en constituent l'exception.

Cependant, l'autorisation budgétaire de dépense doit être par nature limitative au risque bien entendu de méconnaître le principe cardinal de l'autorisation budgétaire parlementaire et qu'à cet égard tout crédit qui n'est pas limitatif doit être considéré comme étant une exception à la norme. « Comment peut-on un seul instant adhérer à l'idée que l'on peut raisonnablement ouvrir des crédits sans limitation ?»[68] S'interrogeait A. LAMBERT alors que pour les couvrir, les ressources sont par nature limitées.

Les crédits évaluatifs sont le symbole même de l'irresponsabilité budgétaire qui peut amener à considérer la capacité contributive des citoyens comme étant illimitée, inépuisable[69], ils sont en outre le nid idéal

[66]- Les crédits évaluatifs servent au sens de l'article 27 de la loi n° 84-17 : « à acquitter les dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives ou de conventions dument ratifiées. Il s'appliquent également aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursement de sommes indument perçues, aux dégrèvements et aux restitutions ».

[67]- Les crédits provisionnels sont selon l'article 30 de la loi n° 84-17 ceux qui : « s'appliquent aux dépenses engagées en vertu d'une loi ou d'un décret dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation budgétaire prévue dans la loi de finances ».

[68]- Alain LAMBERT, *Déficits publics, La démocratie en danger*, *op. cit.,* p. 67-70.

[69] - *Ibid.,* 68.

du mensonge budgétaire[70] se traduisant par une sous-budgétisation chronique. Leur existence même n'obéit à aucune justification valable d'autant plus qu'existe une panoplie de procédures qui permettent au Gouvernement de faire abonder les crédits en cours d'année afin de pallier les aléas des prévisions et c'est la raison pour laquelle, A. LAMBERT revendique leur suppression pure et simple[71].

En votant un crédit, le Parlement donne autorisation au Gouvernement de mettre en œuvre une dépense mais celle-ci doit être contenue dans une limite bien définie au-delà de laquelle le Gouvernement ne pourra plus contracter d'engagements ou ordonner des paiements. C'est dans la limite quantitative et temporelle de cette autorisation budgétaire, c'est-à-dire le crédit, que le Gouvernement peut agir et c'est précisément cette limite qui donne un sens contraignant à l'autorisation budgétaire de dépense.

C'est à cette question que la LOLF se propose de remédier en donnant une définition claire des crédits limitatifs[72] pour étendre par la suite le champ des crédits évaluatifs et supprimer les crédits provisionnels[73].

---

[70]- Il est plus facile et plus commode de sous-estimer les crédits évaluatifs qui peuvent faire en fin d'année l'objet de régularisation que de sous-estimer des crédits limitatifs dont la consommation du plafond peut amener à bloquer tout paiement. Ainsi, les crédits évaluatifs deviennent l'instrument de la sous-budgétisation.

[71] - Alain LAMBERT, *ibid.,* p. 68.

[72] - Les dépenses relatives aux crédits limitatifs au sens de l'article 31 de la LOLF« …ne peuvent être engagées et ordonnancées ou payées que dans la limite des crédits ouverts ». L'article 32 de la LOLF énonce les catégories de dépenses qui peuvent faire l'objet de crédits évaluatifs en citant, en plus des catégories de dépenses citées par l'article 27 de la loi n° 84-17, **les charges liées à la mise en jeux des garanties accordées par l'Etat.**

[73]- La suppression de la catégorie de crédits provisionnels en droit algérien comme en droit français obéit à des considérations techniques. L'exposé des motifs de la LOLF considère que « …Pour ce qui est des crédits provisionnels, il n'est pas utile de les reprendre dans la mesure où ils ont le même caractère que les crédits limitatifs sur le plan de l'exécution du budget ».

Il ne sera plus possible dès lors sous la réforme de dépasser, du moins en théorie, pour les crédits limitatifs[74] le montant des crédits ouverts pour un programme, même en contrepartie d'une sous-consommation sur un autre programme fut-il d'un même portefeuille et quand bien même le Gouvernement pourrait être en mesure de les financer.

Le programme étant bien l'unité de base d'appréciation du caractère limitatif des crédits alors que les crédits évaluatifs doivent être considérés comme un régime dérogatoire de dépassement de crédit.

3. Vers l'uniformisation de l'autorisation budgétaire de dépenses

L'autorisation budgétaire de dépenses, donnée présentement en loi de finances, prend une forme différenciée selon qu'il s'agisse des crédits du budget de fonctionnement ou ceux d'équipement. Elle prend la forme de crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement et d'une autorisation dédoublée en autorisations de programme et en crédits de paiement pour les dépenses d'équipement.

Les autorisations de programme constituant « la limite supérieure des dépenses que les ordonnateurs sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements planifiés »[75]. Elles demeurent valables sans limitation de

---

[74] - En pratique, la règle de limitation du montant des crédits est une règle dépourvue de portée générale. En effet, même les crédits limitatifs peuvent être dépassés dans certains cas et dans des conditions qui peuvent s'avérer plus contraignants pour le Gouvernement. Il s'agit en l'occurrence des décrets d'avance ouvrant des crédits supplémentaires par l'annulation de crédits et/ou la constatation de recettes supplémentaires et dans les conditions de l'article 27 de la LOLF. Pour plus de détail, Cf. François DERUEL et Jacques BUISSON, Yves JEGOUZO (dir.), *Finances publiques : budget et pouvoir financier*, 13ème édition, Editions Dalloz 2001, p. 28. Cf. également François CHOUVEL, *finances publiques 2015*, *op. cit.,* p. 71 et M. BOUVIER, M-C ESCLASSAN, J-P LASSALE, *op. cit.,* p. 271.

[75] - Article 6, alinéa 2 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, modifiée et complétée.

durée tant qu'elles n'ont pas été annulées[76], alors que les crédits de paiement « représentent les dotations annuelles susceptibles d'être ordonnancées, mandatées ou payées pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisation de programmes correspondantes »[77].

L'autorisation budgétaire des dépenses est appelée sous la LOLF à prendre une forme uniformisée[78]. Les crédits quelle que soit leur nature s'inscriront dans la loi de finances en autorisations d'engagement[79] et s'exécuteront à travers les crédits de paiement ce qui offre une vision pluriannuelle de la dépense.

Mais contrairement au droit budgétaire français qui considère que parce que « les crédits (AE et CP) sont votés par le Parlement pour un exercice, les AE n'ayant pas été consommées par un engagement juridique sont annulées par la loi de règlement »[80], le droit budgétaire algérien retient le principe de l'annualité des autorisations d'engagement avec la dérogation de reconduire pour une seule année, celles portant sur des dépenses d'investissement. En effet : "…Pour les dépenses d'investissement, les autorisations d'engagements notifiées pour l'année concernée demeurent, le cas échéant, valables pour l'année suivante"[81].

---

[76]- Conformément à l'article 6, alinéa 3 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, modifiée et complétée. Avant la LOLF de 2001 en France, les autorisations de programmes étaient données sans limitation de durée et restaient valables jusqu'à leur annulation. A partir de 2001, à défaut d'être consommées durant l'année ou reportées, les autorisations d'engagement sont tout simplement annulées par la loi de règlement.

[77] - Article 6, alinéa 4 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, modifiée et complétée.

[78]- L'article 30 de la LOLF de 2018 stipule que : « Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement… ».

[79]- Avec un réaménagement technique que les autorisations de programme seront renommées autorisations d'engagement.

[80] - Eric Oliva, *Finances publiques, op. cit.,* p. 155.

[81]- Article 30 de la LOLF.

Les autorisations de programmes en droit actuel portent uniquement sur les opérations d'investissement d'où leur caractère purement programmatique. Pourtant, leur généralisation sous la nouvelle dénomination d'autorisation d'engagement et pour l'ensemble des crédits indépendamment de leur nature, devait entraîner en principe, qu'une autorisation d'engagement, qui n'a pas été consommée durant l'année pour laquelle elle a été ouverte, son annulation au même titre que le crédit de paiement. Votées par le Parlement pour une année, « Les autorisations d'engagement sont soumises au droit commun de l'annualité »[82] quand bien même concerneraient-elles des dépenses d'équipement.

Conclusion :

En guise de propos conclusifs, il faut dire que la loi de finances a été très tôt identifiée par la doctrine comme une loi qui n'est pas comme les autres. Cette affirmation a été ensuite confirmée par la jurisprudence avant qu'elle ne soit reconnue explicitement par les Constitutions. Les caractères distinctifs de la loi de finances étant trop nombreux pour la considérer telle une loi ordinaire en ce qu'elle profite d'un véritable régime spécifique lui conférant une effective exorbitance.

En étant donnée en la forme législative, la loi de finances se présente plus comme une solution technique que comme une loi au sens matériel. Son émanation du Parlement trouve son explication dans des raisons historiques fondamentalement politiques.

L'intérêt manifeste du constituant et du législateur organique à la loi de finances a induit pourtant une conséquence politique majeure : Le pouvoir discrétionnaire du législateur ordinaire en matière budgétaire et

[82]- Ministère des Finances et des Comptes Publics, le Portail de l'économie et des finances, « *Mémento pour la budgétisation et la consommation des crédits en AE-CP* », avril 2008, p. 4. Document consulté en ligne en date du 27 Avril 2020 sur l'adresse : http://www.economie.gouv.fr/cedef/quelle-difference-entre-autorisation-dengagement-et-credit-paiement.

financière se trouve dorénavant circonscrit, concurrencé et contrôlé par le Conseil constitutionnel[83].

Si le concept de l'autorisation de recettes est pleinement consacré en droit, la réforme budgétaire consacre le principe de l'autorisation de dépenses en venant ainsi joindre les deux facettes centrales de l'autorisation budgétaire.

Bibliographie :

BANGUI (T.), « Le pouvoir discrétionnaire du législateur en matière financière : circonscrit, concurrencé et contrôlé », *Revue française de Finances Publiques* 2013, n° 122, p. 187-193.

BASLE (M.), *le budget de l'Etat*, Paris : La Découverte, 2012, 7ème édition, 126 p.

BAUDU (A.), « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *Revue française de Finances Publiques*, 01 février 2011 n° 113, p.131-148.

BAUDU (A.), « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 septembre 2010 n° 5, p. 1423-1437.

BERNARD (A.)*, Politique et gestion des finances publiques : Québec et canada,* Presses de l'Université du Québec, 1992, 491 p.

BEZES (P.) : « pour une histoire de la régulation des finances publiques : le regard d'un politiste », dans *l'invention de la gestion des finances publiques : élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*, *op. cit.,* p. 3-46.

[83]- Taha BANGUI, « Le pouvoir discrétionnaire du législateur en matière financière : circonscrit, concurrencé et contrôlé », *Revue française de Finances Publiques* n° 122 du 01 avril 2013, p. 187-193.

BLAIRON (K.), « Démocratie directe et finances publiques : Une tentative de réconciliation », *Revue française de Finances Publiques*, 01 novembre 2015 n° 132, p. 163-173.

BLÖNDAL (J-R), « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », *Revue de l'OCDE* sur la gestion budgétaire, vol.2, n° 4, p 7-28.

BOUARA (M-T.), Les *finances publiques, l'évolution de la loi de finances en droit Algérien,* Alger : pages bleues, novembre 2007, 558 p.

BOUDET (J-F.), « Les finances publiques classiques au tournant du XXe siècle dans quelques ouvrages de droit constitutionnel », *La Revue administrative*, 2007, vol. 60, numéro 359, p. 498-510.

BOURREL (R.), « plaidoyer pour la réorganisation de l'architecture des textes financiers français », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger,* 01 septembre 2014, n°5, p. 1213-1214.

BOUSSAIDIA (M-S.), *Introduction à l'étude du droit algérien de contrôle*, (en arabe), Alger : CASBAH 2014, 342 p.

BOUVIER (M.), « Repenser et reconstruire les finances publiques de demain », dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1re Université de printemps de finances publiques du GERFIP*, Paris : L.G.D.J 2004, p. 3-8.

BOUVIER (M.), ESCLASSAN (M-C.), LASSALE (J-P.), *Finances publiques*, Paris : L.G.D.J, 14e édition 2015-2016, 898 p., Manuel.

BRIK (M.), chargé d'études et de synthèse de la Commission des finances et du budget de l'A.P.N, « L'A.P.N et la pratique du contrôle *à posteriori* : étude comparée », (en arabe), communication présentée au cours de la journée d'étude sur *L'expérience algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés*, Djenane El MITHAK, le 23 juin 2014, dactyl., 66 p. http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/j_etude_23062014/Brik_23juin2014.pdf, consulté en date du 22 janvier 2016.

CHOUVEL (F.), *finances publiques 2015*, Paris : Lextenso éditions, 18e édition, 244 p.

CHRIET (E.), « Le droit d'amendement dans le système parlementaire algérien : étude comparée » (en arabe), *Revue El-WASSIT* n° 10-2013, p. 116-152.

CLICHE (P.), *gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, Presses de l'Université du Québec 2009, 307 p.

CRC SOGEMA, *Rapport final sur la mise en œuvre du processus de préparation du budget*, février 2007.

CRC SOGEMA, *Rapport sur le bilan de l'expérimentation, projet de modernisation des systèmes budgétaires Sous-composante 1.1*, Janvier 2007.

DERUEL (F.), BUISSON (J.), *Finances publiques : budget et pouvoir financier*, Paris : Dalloz 2001, 13ème édition, 284 p.

DESTEXHE (A.), AERNOUDT (R.), *Comment l'Etat gaspille votre argent : Mauvaise gestion, clientélisme... en finir,* Roularta Books, 2008, 212 p.

DEVAUX (E.), *Finances publiques*, (sous la dir.) LOMBOIS (C.), Bréal 2002, 302 p.

DIALLO (I.), « pour une appréciation concrète des pouvoirs du Parlement sénégalais en matière budgétaire », *Afrilex,* n°2 spécial finances publiques, université de Bordeaux 4.

Direction du Budget, le dispositif de contrôle interne budgétaire : Les fiches d'aide à l'élaboration des matrices ministérielles de contrôle interne budgétaire, édition de juin 2011, document consulté en ligne en date du 23 mars 2016 à l'adresse : http://www.performance-publique.budget...

DUMAS (J-P.) et ROY (O.), *Projet de modernisation des systèmes budgétaires phase II, volet CDMT, volume I, diagnostic*, CRC SOGEMA, juin 2009.

DUMAS (J-P.) et ROY (O.), *Projet de modernisation des systèmes budgétaires phase II, volet CDMT, volume II, projection du TOFE en Algérie*, CRC SOGEMA, juin 2009.

Evaluation de la performance de la gestion des finances publiques, PEFA Algérie, rapport final, juillet 2010.

Evaluation of PEFA Progam 2004-2010 and development of recommendations beyond 2011 – Final Evaluation Report, july 2011.

FELIX (J.), *Finances et politique au siècle des lumières : Le ministère de l'Averdy 1763-1768,* Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009, 492 p.

GAUDMET (M.) et MOLINIER (J.), *finances publiques*, tome 1, Paris : L.J.D.J, 7° édition, 1996, 584 p.

GICQUEL (J.), « L'évolution des rapports entre exécutif et législatif dans le processus de décision budgétaire », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J, 2009, p. 183-187.

GICQUEL (J.), Le ministre des Finances dans le cadre de la réforme des finances publiques, dans Michel BOUVIER (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1re Université de printemps de finances publiques du GERFIP*, Paris : L.G.D.J 2004, p. 46-52.

GILLES (W.), « L'opposition parlementaire et les finances publiques : le modèle français face au modèle de Westminster », dans Michel BOUVIER (dir.), *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde*, actes

de la IVe Université de printemps de Finances Publiques, Paris : L.G.D.J, 2009, p. 219-226.

GILLES (W.), « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 septembre 2006 n° 5, p. 1347- 1383.

HERTZOG (R.), « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », *Revue française d'administration publique,* 2006/1 - no117, p. 15 à 30,

HERTZOG (R.), « La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme et inachevé », dans « Le principe de sincérité en finances publiques : Apports, utilité et avenir du principe », *Revue française de Finances Publiques*, 01 septembre 2010 n° 111, p. 139-143.

HERTZOG (R.), « Le droit public financier : un conquérant en attente de reconnaissance », *Revue française de Finances Publiques*, n° 133 du 01 février 2016, p. 83-89.

LAMBERT (A.), *Déficits publics, La démocratie en danger*, Paris : Edition Armand COLIN, 2013, 236 p.

LASCOMBE (M.) et VANDENDRIESSCHE (X.), « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *Revue française d'administration publique,* 2006/1 no117, p. 131-148.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), *Les finances publiques*, Paris : DALLOZ, 2013, 8e édition, 244 p.

MESSAGE (H.), BERMOND (M.) et MATT (J-L.), *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, n°3, 3° édition, 2007, mise à jour au 31 août 2010.

Ministère des Finances Algérie, Direction générale de la comptabilité, *Manuel des procédures techniques financières et comptables du Trésor*, 2014, 198 p.

Ministère des finances et CRC SOGEMA, P*rojet de modernisation des systèmes budgétaires phase II, principes et méthode d'élaboration des stratégies sectorielles et du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)*, janvier 2009.

OLIVA (E.), *finances publiques*, Paris : Dalloz, 2ème édition, 2008, 512 p., collection aide-mémoire,

ORSONI (G.), « La doctrine des finances publiques en France à la fin du XIXe et au début du XXe siècle », dans Philippe BEZES, Florence DESCAMPS, Sébastien KOTT, Lucile TALLINEAU (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques : élaboration et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)* », p. 241-252.

ORSONI (G.), « Le principe de sincérité à l'étranger », *Revue française de Finances Publiques* n° 111 du 01 septembre 2010, p. 37-46.

SANTISO (C.), « Parlements et démocratie budgétaire en Amérique latine », dans BELLINA (S.), MAGRO (H.) et DE VILLEMEUR (V.) (dir.), *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?* Editions KARTHALA 2008, p. 223-248.

SANTISO (C.), « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du Parlement dans le processus budgétaire dans les pays en développement », *Revue française d'administration publique* 2006/1, n°117 p. 149-185.

STOURM (R.), *Cours de finances. Le budget*, Paris, 7e éd. Librairie Félix Alcan, 1912.

TALLINEAU (L.), « le cadre juridique de la gestion financière de l'Etat », dans BEZES (P.), DESCAMPS (F.), KOTT (S.), TALLINEAU (L.) (dir.) *L'invention de la gestion des finances publiques : élaboration et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*, *op. cit.,*p. 47-111.

TATAH (B.), « La pratique du droit d'amendement au niveau de l'Assemblée Populaire Nationale (de 2002 à 2012) », (en arabe), *Revue El WASSIT* n°10-2103, p. 221-245.

THORIS (G.), « De l'utilité économique de la dette publique », *Revue française de Finances Publiques,* n° 123 du 01 septembre 2013, p. 103.128.

TONI (M-E), *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-Africain francophone*, thèse pour le doctorat en droit, 2015, Université Lyon III, 597 p.

IV. Activités du Conseil constitutionnel

Allocution de la Représentante Résidente du PNUD en Algérie

Atelier de formation :

« Techniques de rédaction des avis et décisions du Conseil Constitutionnel ».

4 mars 2021

Monsieur le Président

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Cher(e)s collègues et partenaires

Cher(e)s invités

C'est un réel plaisir de me trouver aujourd'hui parmi vous pour cet atelier sur les techniques de rédaction des avis et décisions du Conseil constitutionnel. Les occasions de nous retrouver réunis dans une même salle ont été bien rares ces derniers mois. J'espère que le plus difficile est derrière nous et que nous pourrons reprendre nos travaux à pleine cadence.

Vous le savez tous, le PNUD accorde une importance axiale au partenariat qui le lie au Conseil constitutionnel et je saisis cette occasion pour réitérer notre plein engagement auprès de votre institution.

Le Conseil constitutionnel occupe une position centrale dans l'architecture institutionnelle algérienne, position confirmée par la dernière révision constitutionnelle. L'amendement de novembre 2020 s'était, à ce titre, donné comme objectif de réaffirmer la primauté de la constitution et de rehausser la position et les attributions de la juridiction constitutionnelle.

En transformant le Conseil en Cour, la révision de 2020 a, manifestement, entendu souligner sa nature juridictionnelle et son repositionnement institutionnel.

Ainsi que l'avait indiqué le Président de la République lors de son allocution du 18 février dernier, la traduction législative du changement de statut du Conseil figure parmi les priorités de l'Algérie. Cette transformation, dont les conséquences seront importantes, nous invite tous à multiplier nos efforts et à resserrer notre collaboration.

Le changement de statut de la juridiction constitutionnelle s'accompagne également d'un élargissement manifeste de ses attributions. Elle est désormais constitutionnellement qualifiée « d'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics ». Elle est ainsi habilitée à se prononcer sur l'interprétation des dispositions de la Constitution et à trancher les litiges ou conflits de compétences pouvant survenir entre les pouvoirs constitutionnels.

Le Conseil aura également à jouer un rôle central dans la conjoncture actuelle, avec l'entrée en vigueur de la dissolution de l'Assemblée populaire nationale depuis le 1er mars 2021, dans la mesure où il est impérativement saisi pour se prononcer sur la constitutionnalité des ordonnances[1].

Je ne manquerai bien évidemment pas de souligner, au côté du rôle institutionnel du Conseil et de la future Cour constitutionnelle, sa fonction de garant des droits et des libertés.

L'introduction du mécanisme d'exception d'inconstitutionnalité et la possibilité pour tout justiciable de contester une disposition législative ou règlementaire portant atteinte à des droits et libertés constitutionnellement garantis opère une profonde transformation dans l'ordre constitutionnel

[1] - Mesure prise par le Chef de l'Etat sur des questions relevant normalement du domaine de la loi et du Parlement.

algérien. Donner un accès direct aux citoyen(ne)s à la juridiction constitutionnelle est probablement la garantie la plus effective en matière de protection des droits et des libertés. La révision de novembre 2020 a entendu renforcer ce mécanisme en l'élargissant non plus seulement aux dispositions législatives mais également aux dispositions règlementaires. L'ordre constitutionnel algérien consacre ainsi l'un des principes fondamentaux du Pacte international relatif aux droits civils et politiques[2] à savoir l'accès de toute personne à un recours utile en cas de violation de ses droits. L'article 2 alinéa 3 du Pacte dispose à cet effet que « *les Etats parties au présent Pacte s'engagent à: a) garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles* »

Il est toutefois important de signaler que le recours au mécanisme de l'exception d'inconstitutionnalité reste, pour l'heure, relativement limité. Seuls quelques cas ont été traités par le Conseil constitutionnel. Cela nous invite tous à engager une réflexion sur les moyens susceptibles de dynamiser cette voie de recours.

Un partenariat avec une institution assumant de tels rôles en matière de consécration de la primauté de la constitution, de protection et garantie des droits et libertés et plus généralement la réalisation de l'objectif de développement durable 16 (paix, justice et institutions efficaces) et notamment la cible 16.3 « Promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et donner à tous accès à la justice dans des conditions d'égalité » revêt à l'évidence pour le PNUD une importance plus que centrale.

[2] - Ratifié par l'Algérie le 12 septembre 1989

En guise de conclusion, je voudrais dire, et vous serez d'accord avec moi, que nous ne sommes pas trompés sur le choix du moment pour organiser cet atelier.

Avant de vous souhaiter d'excellents travaux, je voudrais remercier nos conférenciers parmi les membres du Conseil constitutionnel. Mes remerciements vont également au Professeur **Francis Delpérée** pour son continuel et précieux appui.

Merci pour votre attention.

Alger, 4 mars 2021. Les techniques de rédaction des avis et des arrêts de la Cour constitutionnelle.

Francis DELPEREE[1]

Professeur émérite à l'Université catholique du Louvain

Membre de l'Académie royale de Belgique

Sénateur honoraire

LES TECHNIQUES DE REDACTION DU JUGE CONSTITUTIONNEL.

ELEMENTS DE DROIT COMPARE

Introduction.

Il n'est pas simple de juger. Surtout s'il s'agit de juger au regard de la Constitution.

Le juge constitutionnel accomplit une démarche complexe. Cette démarche peut se décomposer en trois moments : la délibération, la motivation et la décision.

1.— Premier élément, le plus important sans doute. C'est celui de la **délibération.** Le juge constitutionnel confronte, pour l'essentiel, le texte d'une loi à celui de la Constitution. Pour faire œuvre utile, le juge va interpréter la Constitution[2]. Il va aussi interpréter la loi. Il place alors les

[1] - Je suis ravi de participer à cet atelier. C'est la troisième fois que j'apporte mon concours à la Cour constitutionnelle. J'en suis très honoré. Je voudrais remercier le PNUD de m'associer à une réflexion comparative sur la justice constitutionnelle en Algérie.

[2] - *L'interprétation constitutionnelle* (dir. F. Melin Soucramanien), Paris, Dalloz, 2005, coll. Thèmes et commentaires ; F. DELPEREE, *J'écris ton nom, Constitution,* Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2016, coll. L'Académie en poche ; « Juge constitutionnel et interprétation des normes »,*Annuaire international de justice constitutionnelle,* 2017, p. 79 s.,

deux normes dans l'un et l'autre plateaux de la balance. C'est à ce moment précis qu'il se forge une opinion. Dans le secret, cela va sans dire, du délibéré.

2.— **Deuxième élément**, tout aussi essentiel. C'est celui de la **motivation**. Ce n'est pas seulement une exigence de fond. C'est surtout une exigence de forme[3].

L'on oublie parfois cette évidence. Dans sa phase finale, la justice orale n'existe pas (ou n'existe plus). Nous ne sommes plus au temps où le roi Louis rendait la justice au pied d'un chêne. S'il veut faire œuvre utile, le juge doit se saisir de la plume ou de la souris (d'ordinateur). Il doit rédiger. Il doit produire un **écrit**[4].

Le juge va consigner dans cet écrit un certain nombre de considérations Il rappelle les données du litige. Il résume les arguments qui paraissent dignes d'intérêt. Il tire les conséquences de cette confrontation des points de vue. Il « formalise » son choix. Ce faisant, il rend public « le cheminement (de son) raisonnement » (N. Belloubet).

La question qui est au cœur de notre discussion n'est donc pas la question du « pourquoi » mais la question du « comment ».

Comment peut ou comment doit s'exprimer le juge constitutionnel ? Y a-t-il des techniques de rédaction que le juge constitutionnel doit privilégier ou dont il peut s'inspirer ? Y en a-t-il d'autres qu'il doit éviter ? Y a-t-il ce que j'appellerais un « **savoir-faire rédactionnel** » ?

Avec une question accessoire. Cette méthode, pour utiliser le langage de Descartes, est-elle spécifique au domaine constitutionnel ? Le juge

[3] - N. BELLOUBET, « La motivation des décisions du Conseil constitutionnel : justifier et réformer », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel,* 2017, n° 55-56 ; M. GUILLAUME, « La motivation des décisions du Conseil constitutionnel », *Annuaire international de justice constitutionnelle,* 2012. *k.*

[4] - T. SAUVEL, « Histoire du jugement motivé », *RDP,* 1955, p. 5.

constitutionnel s'exprime-t-il de la même manière que le juge judiciaire ou le juge administratif ?

Je veux être très concret. Y a-t-il une école où l'on apprend l'art de rédiger des avis, des décisions, des arrêts ? Y a-t-il un manuel qui énonce les règles de rédaction des décisions de justice constitutionnelle ? Y a-t-il, l'on excusera cette formule, des « recettes « pour rendre de bonnes et belles décisions ? Ou suffit-il de compter sur le talent inné des juges et de leurs collaborateurs ?

3.— **Troisième élément**. La **décision**. Le juge constitutionnel rend une décision qui a des effets dans l'ordre juridictionnel et, plus largement, dans l'ordre juridique tout entier. Je ne m'attarde pas à cette question. Le 30 septembre 2019, le Conseil constitutionnel a consacré une journée d'études à ce sujet. J'ai présenté, à cette occasion, un rapport sur « les effets d'une décision du juge constitutionnel en réponse à une question de constitutionnalité ». Je me permets de renvoyer à ces travaux.

Dans le cadre de cet atelier, je me concentrerai sur le thème de la motivation et de la rédaction. C'est une question actuelle. C'est une question qui préoccupe les institutions de justice constitutionnelle. A Alger comme ailleurs[5]. C'est l'occasion, pour elles, de s'interroger, sans narcissisme, sur leurs fonctions et sur la meilleure façon de les remplir.

Je rappellerai, d'abord, trois **contraintes** (**I**). J'envisagerai ensuite trois **pratiques** (II). Je m'interrogerai encore brièvement sur les **voies et moyens** qui méritent d'être réunis pour faire œuvre utile (**III**).

[5]- *La motivation des décisions des cours suprêmes et constitutionnelles* (dir. M.—Cl. Ponthoreau et F. Hourquebie), Bruxelles, Bruylant, 2012 ; W. MASTOR, « Essai sur la motivation des décisions de justice. Pour une lecture simplifiée des décisions des cours constitutionnelles ». *Annuaire international de justice constitutionnelle,* 1999-15, pp. 35-63.

I. LES CONTRAINTES .

— Le juge constitutionnel n'est pas libre d'écrire un avis ou une décision en se fiant à son inspiration ou à son sens de l'improvisation. Il y a des contraintes, des limites, des garde-fous qui s'imposent à lui. Il doit tenir compte d'un encadrement constitutionnel, juridictionnel et fonctionnel.

1.—L'encadrement constitutionnel.

Le juge constitutionnel s'exprime. Il le fait dans les conditions que la Constitution établit. Il se prononce au regard de la Constitution. Mais, on l'oublie trop souvent, il se prononce surtout **dans les conditions** que la Constitution établit. La moindre des choses est qu'il respecte la Constitution.

A— **Que dit la Constitution**? Que dit éventuellement la loi organique, voire le règlement de la Cour ?

Je relève, en vrac, quelques réponses. A peu de choses près, elles sont identiques. En Allemagne fédérale, « *la décision doit être écrite, motivée et signée par les juges qui y ont pris part* ». En Belgique, « *l'arrêt contient les motifs et le dispositif* ». En France, l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 exige que toutes les décisions du Conseil, a priori ou a posteriori, soient motivées. En Italie, *« toutes les mesures juridictionnelles doivent être motivées* ». En Algérie, le règlement du 11 mai 2016 fixe des règles de fonctionnement : il précise, dans son article 24, que « *les avis et décisions (de la Cour) constitutionnel(le) sont motivés et rendus en langue arabe dans le délai fixé à l'article 189 de la Constitution* ».

On le constate aisément. La Constitution, la loi, le règlement ne sont pas très explicites. Ils sont même assez laconiques. Il faut motiver, c'est une évidence. Mais comment s'y prendre ? Comment faire état dans une décision des motifs qui la fondent ou qui l'accompagnent ? Mystère…

b.— Dans ce paysage constitutionnel discret, il y a une **exception**. Il y a un État qui affiche sa différence. Cet Etat, c'est l'Espagne. La loi organique relative au Tribunal constitutionnel (LOTC) renvoie, en effet, au Code de procédure civile (LEC). L'article 209 de ce code est particulièrement explicite sur le thème de la motivation. Je donne quelques exemples.

— **Il** faut un **en-tête**. « Dans cet en-tête doivent figurer les noms des parties (…) de même que l'objet du litige »

— Il faut ensuite un **relevé** des faits. Ils doivent être « consignés, avec le plus de clarté et de concision possibles, et dans des paragraphes distincts et numérotés… ».

— Il faut, élément supplémentaire, un **énoncé** des fondements juridiques. « Les points de fait et de droit fixés par les parties et ceux qui font l'objet de controverses » doivent être « exprimés, dans des paragraphes distincts et numérotés … ».

— « Il y a, enfin, le **dispositif**. Il « contiendra, numérotés, les décisions correspondant aux prétentions des parties, même si le fait d'accueillir ou de débouter tout ou partie de ces prétentions aurait pu être déduit des fondements **juridiques ».**

Voilà une loi qui fournit un mode d'emploi détaillé, uniformisé, normalisé quant à la manière de rédiger une décision de justice.

c.—Attention ! Ceci n'est pas un paradoxe. Il y a **des silences**, y compris dans la Constitution, qui peuvent être éloquents. Pour ne prendre que cet exemple, ni la Constitution française, ni la Constitution belge, ni la Constitution luxembourgeoise, ni la Constitution algérienne n'envisagent la

formule des opinions dissidentes[6]. Ce silence s'impose aussi au juge constitutionnel.

Pour ma part, je me réjouis de cette prise de position négative. Les opinions dissidentes déforcent les décisions qu'elles accompagnent. Elles instillent le doute. Elles favorisent la critique. Notamment dans les sociétés politiques complexes, elles affaiblissent la position du juge constitutionnel et celle de leurs décisions. Vous connaissez la formule du doyen Vedel. Il voyait dans l'expression des opinions dissidentes la « recette infaillible » à qui voudrait malheur au Conseil constitutionnel [7].

2.— L'environnement juridictionnel

Le juge constitutionnel n'est pas seul. Il fait partie d'un univers juridictionnel encombré. Il y a les tribunaux judiciaires, il y a les tribunaux administratifs, il y a les juridictions internationales. Cet environnement est source de nouvelles contraintes.

a.— La culture juridique commune.

Dans un État, les juges partagent, en général, une même culture juridique. C'est une question de formation et de tradition. Les juges constitutionnels sont enclins à pratiquer des méthodes éprouvées, peut-être celles qu'ils ont pratiquées dans leur institution d'origine. En Belgique comme en France, par exemple, les juges constitutionnels — dont une part significative venaient du Conseil d'État — ont copié les méthodes du juge

[6] -D. ROUSSEAU, « Une opinion dissidente en faveur des opinions dissidentes », CCC, 2000, n° 8, p. 13. Le procédé des opinions séparées est utilisé en Allemagne fédérale et en Espagne. Il est également pratiqué à la Cour européenne des droits de l'homme. Voy. W. MASTOR, *Les opinions séparées des juges constitutionnels,* Paris, Economica, 2005.

[7] -« Le point de vue de deux anciens membres du Conseil constitutionnel », *CCC,* n° 8, p. 112.

administratif. Le résultat est clair. Il y a un certain **mimétisme** à l'intérieur d'un même pays

b.—La culture juridique internationale.

Il faut aussi tenir compte des juridictions internationales et européennes. C'est là que des juges venant d'horizons différents et de cultures juridiques distinctes confrontent leurs habitudes intellectuelles et leurs méthodes de travail. Les juges nationaux peuvent **s'inspirer** du modèle international ou européen. En Europe, la rédaction en texte continu, découpé en paragraphes numérotés, est venue, par exemple, de Strasbourg.

c.—La concurrence nationale.

Il se peut aussi que les juges soient tentés d'afficher leur **originalité**[8]. En France, par exemple, il y a eu une véritable course de vitesse entre les hautes juridictions pour savoir qui, la première, allait rédiger de manière moderne ses arrêts ou ses décisions.

C'est le Conseil d'État qui, le premier, a agité le grelot. Dès 2012, le vice-président du Conseil d'État a chargé un groupe de travail présidé par Philippe Martin de réfléchir à la rédaction des décisions de justice administrative) (*Les figures du juge administratif* — dir. C. Teitgen-Colly), Paris, LGDJ, 2015, 165 p.). Le Conseil constitutionnel a embrayé, en 2016)[9]. Au point de dépasser, en termes chronologiques, le Conseil d'État. La Cour de cassation a suivi le mouvement[10].

---

[9] - Communiqué du Président du 10 mai 2016 : « A l'occasion des deux décisions QPC rendues publiques le 10 mai 2016 (décisions n°s 2016-539 QPC et 2016-540 QPC), le Conseil constitutionnel a décidé de moderniser le mode de rédaction de ses décisions. Ce nouveau mode de rédaction a pour objectifs de simplifier la lecture des décisions du Conseil constitutionnel et d'en approfondir la motivation. Ce mode de rédaction s'appliquera désormais à l'ensemble de décisions rendues

Dans ces démarches, un point commun. Une décision de justice n'est pas faite pour les juges qui la rendent. Elle n'est pas faite uniquement pour les parties à la cause. Elle est faite pour tous ceux qui en prendront, un jour, connaissance. Le juge soit se mettre à leur portée.

3.—Troisième contrainte. L'environnement fonctionnel.

a.—Le juge constitutionnel est investi de **plusieurs fonctions**. Les unes sont consultatives, les autres sont juridictionnelles. D'autres encore sont plus politiques (dans le bon sens du terme, par exemple dans le domaine électoral) ou dans le règlement des rapports entre les pouvoirs publics.

b. — Les fonctions remplies déterminent —ô combien — la manière de s'adresser à l'extérieur. Une chose est de conseiller, avec la prudence qui convient, en se mettant, un instant, à la place de celui qui doit décider. Une autre chose est de décider et de mettre le holà à des initiatives parlementaires ou gouvernementales qui iraient à l'encontre de ce que permet la Constitution. Une autre chose encore est de statuer sur des questions éminemment politiques, liées à l'organisation des pouvoirs.

Autrement dit, il n'y a pas une technique de rédaction mais il y en a **plusieurs**.

par le Conseil constitutionnel ». Voy. N. BELLOUBET, « La motivation des décisions du Conseil constitutionnel :justifier et réformer », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2017, n° 55-56. »M. CHARITE, « Réflexions sur la modernisation du mode de rédaction des décisions du Conseil constitutionnel », *Revue générale de droit* on line, 2017, n° 24631.

[10] - La Cour de cassation de France a adopté, à l'horizon de la fin de l'année 2019, de nouvelles normes de rédaction de toutes ses décisions. Les grandes parties de l'arrêt seront clairement identifiées : 1. Faits et procédure ; 2. Examen du ou des moyens ; 3. Dispositif. Par ailleurs, les arrêts les plus importants (revirements de jurisprudence, solutions de droit nouvelles, unification de la jurisprudence, mise en cause de droits fondamentaux...) bénéficieront plus systématiquement, à l'avenir, d'une motivation développée (enrichie).

c.— Le juge constitutionnel inscrit son action dans diverses procédures. Il peut être saisi d'un recours a priori. Il peut également être saisi d'une question préjudicielle, comme en Belgique, ou d'une question prioritaire, comme en France. Il ne va pas s'exprimer de la même manière. Il doit aussi tenir compte des délais qui encadrent son intervention.

II. — LES PRATIQUES.

Comment traduire ces préoccupations *in concreto* ? Je me limiterai à trois observations pratiques[11]. J'envisage successivement le volume, le style et la structure…

1. — Le volume.

a.—La justice constitutionnelle s'est longtemps caractérisée, surtout dans les Etats européens, par la brièveté de ses décisions[12].

Le juge pratiquait l' « *imperatoria brevitas* », comme l'on dit depuis l'époque romaine. La concision était présentée comme une qualité de la décision de justice. Le glaive de la justice ne doit pas s'émousser par de longs discours, de larges digressions, des « obiter dicta », pour utiliser une formule connue. .

b.—Cette conception est aujourd'hui mise en cause[13]. Pour plusieurs raisons.

---

[11] - F. DELPEREE, « Lire un arrêt de la Cour d'arbitrage ? », *Revue belge de droit constitutionnel,* 1996, p. 285.

[12] - F. MAKHIERE, *La brièveté des décisions de justice (Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de cassation)- Contribution à l'étude des représentations de la justice,* Paris, Dalloz, 2013, 665 p. ; F. DELPEREE, « L'*imperatoria brevitas* ou le style de l'Empereur », *La Revue générale,* 2020.

[13] - Ce questionnement s'inscrit dans une réflexion globale sur la fonction de juger. La dimension des décisions est liée à une certaine représentation de la justice. Si le juge a conscience d'exercer une fonction d'autorité, il ne prendra pas la peine de s'expliquer. Pour préserver l'avenir, il se taira. Il se réservera ainsi le droit de changer d'avis. Dès l'instant où la société politique se tourne vers le juge et lui demande d'exercer non pas une fonction coercitive mais une fonction pédagogique, le juge doit changer son fusil d'épaule. Il doit expliquer. Il doit s'expliquer. Il doit accepter de procéder à une rédaction plus développée de ses décisions.

Il y a des raisons **exogènes**. Il y a l'influence de la doctrine. Les professeurs aiment expliquer ou s'expliquer … Cette doctrine s'est nourrie d'analyses de droit comparé. La concision est l'apanage des systèmes juridiques romanistes. Les systèmes anglo-saxons préfèrent des argumentations plus fournies. Pourquoi ne pas essayer de concilier ces approches ?

D'autres raisons sont **endogènes**. Une réflexion s'est produite à l'intérieur des cours constitutionnelles. Ceci se comprend aisément. Ces cours vérifient aujourd'hui la lisibilité de la loi et l'intelligibilité de la loi. Elles censurent les lois obscures. Le Conseil constitutionnel français fait même de la clarté de la loi un « objectif de valeur constitutionnelle ».

Pourquoi le juge ne s'appliquerait-il pas à lui-même cette règle méthodologique ? Pourquoi se complairait-il dans la rédaction de décisions qui sont à ce point ramassées qu'elles deviennent illisibles, inintelligibles, qu'elles emportent avec elles une part de mystère (*obscuri libelli)* et qu'elles plongent leurs destinataires dans l'embarras [14].?

c.—De grandes différences subsistent Pour ne prendre que cet exemple, les décisions de la Cour constitutionnelle allemande sont motivées de manière beaucoup plus détaillées que celles du Conseil constitutionnel français[15]. 171 pages sur le traité de Lisbonne, 309 pages pour l'interdiction du parti communiste…

Il faut garder raison. L'arrêt-fleuve présente des inconvénients évidents. Il n'y a plus une vérité juridictionnelle. Il y en a plusieurs. Chacun

[14] -Comme disait le professeur Gaudemet, une décision n'est pas bonne parce qu'elle est courte ou longue. La meilleure, c'est celle qui est la plus complète et la plus intelligible pour les parties (*Les méthodes du juge administratif,* Paris, LGDJ, 1972, p. 77).

[15] -T. HOCHMANN,.*op. cit., ibidem.*

va chercher dans un fatras de considération celle qui convient à ses prétentions ou à ses intérêts.

Je note qu'un procédé commode pour « faire court » revient à ne pas répondre ou à ne répondre que sommairement à certains arguments invoqués par les plaideurs. Comme l'a précisé (la CEDH (9 novembre 2004, *O.B. Heller A.S. c/ République tchèque*, req. n° 55631/00, 55728/00), l'exigence de **motivation suffisante des décisions de justice** « ne saurait se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chacun des arguments avancés.

2. — Le style.

Je note un peu partout les mêmes conseils. Il faut rédiger des phrases courtes, employer des mots clairs, renoncer à des termes abscons ou désuets, abandonner les « vus » et les « considérants », diversifier les formules de liaison, enrichir la motivation.

Le choix des mots peut être déterminant. Première version. J'écris que telle loi viole manifestement telle ou telle disposition de la Constitution. Deuxième version. J'écris que telle disposition d'une loi, pour autant qu'elle soit interprétée dans tel ou dans tel sens ne s'inscrit pas harmonieusement dans l'économie générale des dispositions de la Constitution. Il y a une série de versions intermédiaires.

L'effet juridique est le même. Mais, à raison du vocabulaire choisi, l'écho dans l'opinion publique et dans le monde politique sera différent. La perception de la vérité constitutionnelle peut prendre diverses tonalités.

3.— La structure.

Il n'y a pas une structure-type des décisions de justice constitutionnelle. Il n'empêche que la pratique belge — très formalisée, presque stéréotypée — me semble assez bien résumer ce qui se fait

communément. L'ensemble est très structuré. Le juge constitutionnel ordonne la rédaction selon un même schéma. Et il ne se départit pas de ce plan quadripartite.

a.—Premier élément : **l'identité** des parties et de leurs représentants, celle des juges, ainsi que la date de la décision.

b.—Deux. L'on y ajoute un **rappel des faits** de l'espèce et de l'instruction de l'affaire, s'il y a lieu.

c.—Trois. L'on entre dans le cœur de la décision.

Avec une première partie de l'arrêt proprement dit, ce que l'on appelle la **partie A**,. C'est l'énoncé des **arguments** développés par les parties au litige. Elles espèrent, c'est légitime, y retrouver les opinions qu'elles ont émises.

Deuxième partie, ce que l'on appelle la **partie B**. C'est le **raisonnement** de la Cour et donc la motivation de la décision. Nous entrons ici dans la boîte noire de l'appareil juridictionnel

Cette deuxième partie, comme en Allemagne, peut se diviser en deux **sous-parties** : première sous-partie : le rappel des **principes** et des règles de la Constitution —l'on est ici dans la doctrine constitutionnelle, au sens le plus élevé de l'expression — ; deuxième sous-partie : **l'application** de ces principes aux faits de l'espèce —l'on est dans le droit constitutionnel appliqué —.

d. — Pour finir, le **dispositif** de l'arrêt.

Deux remarques d'ensemble.

a.—L'une positive. Dans cette structure, le raisonnement est de type syllogistique. Le mode de raisonnement est systématique. Il est « rigoureux » (N. Belloubet) : présentation de la disposition législative

contestée, présentation des griefs, choix de la norme de référence, examen de constitutionnalité, conclusion.

b.— L'autre négative. Dans cette structure logique qui procède de la confrontation d'une norme avec une autre norme, il n'est pas d'usage de faire état de précédents jurisprudentiels, de considérations de fait accentuées, d'arguments doctrinaux ou des opinions particulières des différents juges.

III.— LES VOIES ET MOYENS.

Je me permets de vous livrer une anecdote. C'est aussi un témoignage. J'ai travaillé, pendant vingt ans, dans les formations consultatives du Conseil d'État. Le siège comprenait cinq personnes. A elles de discuter, de délibérer et de rendre collégialement un avis. C'était passionnant. Mais je précise aussitôt qu'il y avait un travail en amont et un travail en aval.

1. — Le travail en amont.

En amont, il y avait un rapport qui était établi par un membre de l'institution, qui examinait les arguments pro et contra, qui mettait sur papier un début d'avis. Même chose sur le terrain constitutionnel. Mais l'appui peut varier. La qualité et l'ampleur du travail en dépend. En Allemagne, chaque juge bénéficie de l'appui de quatre assistants; en Belgique, d'un seul .

Soyons clair. Si le juge constitutionnel ne dispose pas de services compétents, il peut se livrer aux plus belles délibérations, il ne sera pas en mesure de rendre des avis ou des arrêts qui répondent aux conditions de lisibilité et d'intelligibilité requises. Et de le faire dans les délais, parfois fort brefs, qui lui sont assignés..

2.— Le travail en aval.

En aval, il y a le travail de rédaction proprement dit. J'ai recensé des façons de travailler qui sont diversifiées.

— Le travail de rédaction est confié à une seule personne, ses collègues étant présumés acquiescer au projet qui leur sera soumis ;

— Le travail de rédaction est confié à une même personne mais son projet fait l'objet d'une nouvelle délibération collégiale. Avec une discussion qui peut s'avère très formelle. Un peu comme au Parlement : dépôt d'amendement, vote sur chaque numéro et sur l'ensemble.

— Le travail de rédaction se réalise en séance, collégialement. Le président de la formation de jugement improvise, à voix haute, la rédaction d'un alinéa ou d'un paragraphe. Les autres juges font aussitôt leurs observations ; Au besoin, ils proposent, toujours oralement, des correctifs ou des addenda.

3.— Le travail en collège.

Je me permets de rappeler ce mot de Mirabeau : « *De toutes les choses humaines, je n'en connais qu'une où le despotisme soit non-seulement bon, mais nécessaire : c'est la rédaction ; et ces mots comité et rédaction hurlent d'effroi de se voir accouplés* » (*Collection,* t. II, p. 32.).

Conclusion.

1.— L'on parle souvent de **technique rédactionnelle** (au singulier ou au pluriel). C'est le titre même de notre atelier. Je n'aime pas trop cette expression. Elle est dévalorisante. Elle est minimaliste. La question n'est pas de savoir s'il faut mettre des points, des virgules ou des points virgules, s'il faut utiliser des alinéas ou des paragraphes.... Ces questions sont importantes mais elles sont accessoires.

Je parlerais plus volontiers de **politique rédactionnelle**. Le choix des procédés rédactionnels n'est pas neutre. « *Le style, c'est l'homme* », disait le naturaliste Buffon. Autrement dit, « l'homme se dépeint lui-même dans sa manière d'écrire ». La Cour constituionnelle se dépeint dans la manière dont elle s'exprime autant que dans ce qu'elle dit. Elle se justifie, elle s'explique autant qu'elle explique.

Je ne dis pas que le contenant est plus important que le contenu. Mais le contenant doit aider à comprendre le contenu. La décision du juge constitutionnel, c'est comme le verre. Il y a le récipient, d'une part, il y a le liquide, de l'autre. L'un ne va pas sans l'autre. L'autre sans l'un.

2.— Les règles sur la rédaction des décisions de justice, spécialement en matière constitutionnelle, répondent à deux exigences différentes mais complémentaires. Une exigence logique, une exigence pédagogique.

La première exigence relève de la logique. Le juge constitutionnel doit avancer des éléments qui prouvent qu'il a travaillé dans la rationalité et la cohérence, sans se laisse remporter par les sentiments ou les préférences idéologiques, sans non plus tomber dans l'arbitraire. Il travaille, à ce moment-là, sous le regard du monde juridique, habitué à tenir ce type de raisonnement mais aussi à critiquer ceux qui le tienne de manière maladroite ou inexacte. Il s'explique. Il se justifie. Il enrichit la discussion juridique.

La seconde exigence relève d'une entreprise pédagogique. Le juge constitutionnel doit instruire et éduquer un certain nombre de publics.

Il s'adresse, d'abord, à **lui-même**. Il montre, plume à la main, qu'il a tenu un discours cohérent et argumenté. Il a respecté les règles déontologiques qui encadrent son action.

Il s'adresse aussi au **Parlement**. Il valide ou il censure la loi. Il invite éventuellement les parlementaires à remettre le dossier sur le métier et à concevoir une loi qui s'inscrive mieux dans les prévisions de la

Constitution. Il entreprend, qu'on le veuille ou non, sur les tâches qui sont réservées à la représentation nationale.

Il s'adresse aux **juges**. Notamment au contentieux des questions préjudicielles, il fournit les matériaux pour rendre une décision de justice éclairée. C'est une intervention déterminante.

Il s'adresse au **gouvernement** et à ses administrations.

Il s'adresse, plus généralement, aux **citoyens**. Ce n'est pas l'exercice le plus commode. Il faut se faire comprendre de Monsieur tout-le-monde, sans tomber dans l'infantilisme. Et sans faire de journalisme.

`Ces deux exigences — logique et pédagogique —ne sont pas contradictoires. Le juge constitutionnel ne doit pas s'exprimer uniquement pour les initiés du sérail. Il doit aussi se faire comprendre par le plus grand nombre. Ce n'est pas toujours facile. Cela demande du temps, de l'expérience, du talent.

Si ces deux exigences peuvent être réunies, les décisions rendues auront une vertu démocratique. Non qu'elles doivent se livrer à un prêchi-prêcha moral ou politique mais parce qu'elles peuvent encourager les autorités et les citoyens à faire confiance à la Constitution et aux valeurs éminentes qu'elle véhicule.

III. Modèles de la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Dispositions législatives déclarées non conformes à la Constitution et les motifs fondant le prononcé.

Nous poursuivons, dans ce seizième numéro de la Revue du Conseil constitutionnel, la publication des textes et dispositions législatifs déclarés non conformes ou partiellement conformes à la Constitution, ou conformes sous le bénéfice des réserves évoquées, en mentionnant les motifs et les principes constitutionnels sur lesquels le Conseil avait fondé son appréciation.

Le présent numéro reprend la synthèse de deux avis rendus en 2011, le premier est relatif au contrôle de la conformité de la loi organique relative au régime électoral à la Constitution, le second est relatif au contrôle de la conformité de la loi organique fixant les cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire à la Constitution.

Texte objet de saisine	Objet du texte ou de la disposition non conforme à la Constitution, partiellement conforme, ou conforme sous réserve.	Motifs du prononcé	Principes constitutionnels fondant le prononcé
Loi organique	Le législateur a exigé dans le membre de phrase *in fine* du tiret 3 de l'article 78 et le membre de phrase *in fine* du tiret 3 de l'article 90 de la loi organique, objet de saisine, la nationalité algérienne d'origine ou acquise depuis huit (8) ans au moins, pour le	Le Conseil constitutionnel a déclaré ces deux membres de phrases non conformes à la Constitution au motif que l'article 30 de la Constitution prévoit que la nationalité algérienne est définie par la loi, et que l'ordonnance n° 70-86 modifiée et complétée, portant code de la nationalité algérienne,	

relative au régime électoral **(Avis n° 03 /A.CC /11)**	candidat à l'APC ou à l'APW ainsi que pour le candidat à l'APN.	prévoit dans son article 15 que « la personne qui acquiert la nationalité algérienne jouit de tous les droits liés à sa qualité d'algérien à compter de la date de son acquisition », sans poser toute autre condition. Par conséquent, en prévoyant cette condition, le législateur aura méconnu les dispositions de l'article 29 de la Constitution qui stipule que « les citoyens sont égaux devant la loi, sans que puisse prévaloir aucune discrimination pour ……toute autre condition ou circonstance personnelle ou sociale », ainsi que les dispositions de l'article 31 de la Constitution qui prévoit que « les institutions ont pour finalité d'assurer l'égalité en droits et devoirs de tous les citoyens et citoyennes en supprimant les obstacles qui empêchent la participation effective de tous, à la vie politique …… »	

	Le législateur a confié, dans l'article 169 de la loi organique objet de saisine, à la commission nationale de supervision des élections la mission « de superviser l'application des dispositions de la présente loi organique dès le dépôt des candidatures à la fin de l'opération électorale », sans distinguer la nature de ces élections.	Le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution sous le bénéfice de la réserve qu'il a évoqué. Le Conseil a considéré que si le membre de phrase *in fine* de cet article ne vise pas à empiéter sur les compétences du Conseil constitutionnel prévues à l'article 163 alinéa 2 de la Constitution, ainsi que sur les compétences des institutions judiciaires et non judiciaires prévues dans le corps de la présente loi organique, dans ce cas, cet article est conforme à la Constitution sous le bénéfice de cette réserve.	**Le principe d'égalité**
Loi organique relative au régime électoral **(Avis n° 03 /A.CC /11)**	Le législateur a prévu au 1er tiret de l'article 170 de la loi organique, objet de saisine, que la commission nationale de supervision des élections est chargée « de veiller à la régularité de toutes les opérations relatives au	Le Conseil constitutionnel a déclaré le 1er tiret de l'article 170 de la loi organique, objet de saisine, non conforme à la Constitution, au motif qu'en prévoyant que la commission nationale de supervision des élections est chargée de veiller à la régularité de toutes les	

	scrutin » Il a prévu également à l'alinéa 2 du même article que toutes les parties participant à l'opération électorale sont tenues par les décisions de ladite commission.	opérations relatives au scrutin, sans distinguer entre la nature de chaque élection et entre les étapes successives de l'opération électorale, le législateur n'aura pas respecté les compétences du Conseil constitutionnel prévues à l'article 163 alinéa 2 de la Constitution, ainsi que les attributions conférées aux institutions judiciaires prévues dans le corps de la présente loi organique. Dans le même contexte, le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution l'alinéa 2 du même article susvisé, qui prévoit que toutes les parties participant à l'opération électorale sont tenues par les décisions de la commission nationale de supervision des élections, et par conséquent, le législateur a rendu les décisions de cette commission opposables aux autres institutions y compris au Conseil constitutionnel et aux juridictions .Il aura donc méconnu le principe de la séparation des pouvoirs.	**Le principe constitutionnel de la répartition des domaines de compétences**

Loi organique relative au régime électoral **(Avis n° 03 /A.CC /11)**			

			Le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs
	Le législateur a prévu aux tirets 3 et 4 de l'article 5 de la loi	Le Conseil constitutionnel a considéré l'article 5 de la loi organique, objet de	**Le principe d'égalité**

Loi organique fixant les cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire **(Avis n° 04 /A.CC /11)**	organique, objet de saisine, que les fonctions de professeur ou de maitre de conférences dans l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, ainsi que les fonctions de professeur de médecine au sein des établissements de santé publique, ne sont pas incompatible avec le mandat Parlementaire.	saisine, partiellement conforme à la Constitution. Il l'a reformulé en supprimant les tirets 3 et 4, au motif qu'en écartant toute possibilité de cumul de toute fonction ou mission avec le mandat parlementaire, le législateur entend permettre au membre du Parlement de se consacrer pleinement à sa mission parlementaire afin que le Parlement reste fidèle au mandat du peuple, et qu'en excluant les catégories citées aux tirets 3 et 4 de l'article 5 susvisé des cas d'incompatibilité, le législateur aura créé une situation discriminatoire entre les députés par rapport aux titulaire de fonctions similaires, et par conséquent , il aura méconnu le principe d'égalité énoncé à l'article 29 de la Constitution.	
	Le législateur a prévu aux alinéas 2 et 3 de l'article 7 de la loi organique, objet de saisine, que dans le cas où le bureau de la	Le Conseil constitutionnel a déclaré ces deux alinéas non conformes à la Constitution, en considérant que le constituant a prévu	**Le principe constitutionnel de la répartition des domaines de compétences**

	chambre concernée ne peut se prononcer sur l'existence de l'incompatibilité, il saisit, pour avis, le Conseil constitutionnel. Si le Conseil constitutionnel confirme l'existence de l'incompatibilité, le bureau de la chambre demande au membre du Parlement concerné de régulariser sa situation dans les trente (30) jours qui suivent la notification de l'incompatibilité.	expressément à l'article 166 de la Constitution, la possibilité, pour les présidents de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation, de saisir le Conseil constitutionnel et a limité son domaine d'intervention aux textes prévus, à titre limitatif, à l'article 165 de la Constitution. Quand le législateur a prévu aux alinéas 2 et 3 de l'article 7 susvisé, que dans le cas où le bureau de la chambre ne peut se prononcer sur l'existence de l'incompatibilité, il saisit le Conseil constitutionnel, sans préciser l'autorité de saisine. Si l'autorité visée, dans ce cas, est le président de la chambre concernée, le législateur lui aura donc attribué une compétence qui n'est pas prévue à l'article 165 de la Constitution. Par conséquent, en donnant compétence au président de la chambre concernée de saisir, pour avis, le Conseil constitutionnel à l'effet de valider ou non le cas d'incompatibilité, le	

		législateur aura outrepassé ses compétences.	
Loi organique fixant les cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire **(Avis n° 04 /A.CC /11)**	L'article 14 de la loi organique, objet de saisine, prévoit que la présente loi organique entrera en vigueur à compter des prochaines élections législatives.	Le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution sous le bénéfice de la réserve qu'il a évoqué. Il a considéré que cet article fixe, à titre transitoire, l'entrée en vigueur de ladite loi à compter des prochaines élections législatives, sans préciser si ces dispositions concernent à la fois l'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation. Par conséquent, le législateur a introduit une ambiguïté qui pourrait signifier, au regard des différences qui caractérisent les deux chambres du Parlement, que les dispositions dudit article ne s'appliquent qu'à l'Assemblée Populaire Nationale. Compte tenu de leur mode de scrutin, de la nature de leur composition et des modalités d'élection et de renouvellement de ses	

		membres, les deux chambres du Parlement sont régies par des règles constitutionnelles et législatives différentes. Puisque la loi est générale et ne saurait recevoir une application partielle ou sélective, et si l'intention du législateur ne vise pas à exclure le Conseil de la Nation du bénéfice des dispositions de cet article, mais tend, dans sa finalité, à être appliqué de la même manière pour les deux chambres du Parlement, dans ce cas, et sous cette réserve, l'article 14 susvisé est conforme à la Constitution.	

À suivre …

مجلة
المجلس الدستوري

- الوصاية الإدارية ومبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون الجماعات المحلية الجزائري.
- التنمية المستدامة على ضوء التعديل الدستوري الجديد.
- أثر الدفع بعدم الدستورية على الممارسة الرقابية للمجلس الدستوري.
- دور المنظمات الدولية في تحقيق الأمن الإنساني.
- التحقيق البرلماني في النظام الرئاسي الأمريكي والنظام المختلط الجزائري-دراسة مقارنة-.

مجـلة نصف سنوية متخصصة

العـدد 16 - 2021

مجلة المجلس الدستوري

مجلة نصف سنوية متخصّصة تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري

العنوان : المجلس الدستوري

نهج 11 ديسمبر 1960، الأبيار - الجزائر

الهاتف : 021. 79 01 19

الفاكس : 021. 92.81 62

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

الموقع الإلكتروني : www.conseil-constitutionnel.dz

رقم الإيـداع القانوني 3878 - 2013

Issn 2253 - 0940

مجلة المجلس الدستوري

مجلة نصف سنوية متخصّصة تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري

الرئيس الشرفي للمجلة

السيّد كمال فنيش، رئيس المجلس الدستوري

مدير التحرير

السيد عماد الدين وادي، المدير العام لمركز الدراسات والبحوث الدستورية

المشرف على النشر

السيد محمد ضيف، الأمين العام للمجلس الدستوري

- **اللجنة العلمية للمجلة**

منسقة اللجنة العلمية

السيدة سليمة مسراتي، عضو المجلس الدستوري

أعضاء اللجنة العلمية

لزهاري بوزيد، إدريس بوكرا، بشير يلس شاوش، شريف كايس، سعاد غوثي، عبد القادر لبقيرات، كريم خلفان، يمينة حوحو، وفاء شيعاوي، سهيلة بوخميس، شوقي يعيش تمام، محمد بشير مصمودي، خالد حساني، إلياس صام

لجنة التحرير والترجمة

طارق عبادة، عبد الحميد روقاب، رابح مومن، محمد الهادي عشوي، أحمد إبراهيم بوخاري، سامية حمادي، مريم بن عبد الله، أسماء بليليطة، يوسف عبسي

أمانة التحرير

- عبد السلام بوكعبن، فراح بوطريق

شروط النشر بالمجلة :

تنشر المجلة البحوث العلمية الأصيلة في العلوم القانونية

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

الآراء الواردة في المقالات المنشورة في هذه المجلة
لا تعبّر عن رأي المجلس الدستوري ولا تلزم إلاّ كتابها

• الإفتتاحية

معالي السيّد **كمال فنيش**، رئيس المجلس الدستوري _____ص07

I- الدراســات (باللغة العربية)

• الوصاية الإدارية ومبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون الجماعات المحلية الجزائري. **د. سماح فارة**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة. _____ ص11

• التنمية المستدامة على ضوء التعديل الدستوري الجديد . **د. نادية زواني**، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1. _____ص41

• أثر الدفع بعدم الدستورية على الممارسة الرقابية للمجلس الدستوري. **د. حنان أوشن، ط.د. صهيب ياسر محمد شاهين**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة **خنشلة**. __ ص63

• دور المنظمات الدولية في تحقيق الأمن الإنساني. **د. صباح العشاوي**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيسي علي **البليدة 2**. _____ ص87

• التحقيق البرلماني في النظام الرئاسي الأمريكي والنظام المختلط الجزائري. -دراسة مقارنة- **د. أسماء بوراوي**، مديرة الدراسات والبحوث بالمجلس الدستوري. _____ ص107

II- الدراســات (باللغة الأجنبية)

• تكريس دستور أوّل نوفمبر 2020 للحقوق الأساسية والحريات العامة. معالي السيّد **كمال فنيش**، رئيس المجلس الدستوري. **(باللغة الفرنسية)** _____11

• مسارات بناء فعّالية جديدة لتفويض الميزانية. **د. نبيل شرفة**، دكتور في العلوم القانونية، جامعة باريس 1، **بانثيون سوربون (باللغة الفرنسية)** _____ ص23

III - نشـاطـات المجلـس الدسـتوري

- الكلمة الافتتاحية لمعالي رئيس المجلس الدستوري السيد **كمال فنيش**، بمناسبة الورشة التكوينية حول **"تقنيات تحرير آراء وقرارات المجلس الدستوري"** _____ ص147
- كلمة السيدة **بليرتا أليكو**، الممثلة المقيمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الجزائر، بمناسبة الورشة التكوينية حول " **تقنيات تحرير آراء وقرارات المجلس الدستوري** " **(باللغة الفرنسية)** _____ ص69
- مداخلة السيدة **سليمة مسراتي**، عضو المجلس الدستوري، **الأعمال القانونية للمجلس الدستوري: الأنواع والقيمة القانونية**. خلال الورشة التكوينية حول **"تقنيات تحرير آراء وقرارات المجلس الدستوري"**. _____ ص151
- مداخلة لمعالي رئيس المجلس الدستوري السيد **كمال فنيش**، خلال الورشة التكوينية حول: **"تقنيات تحرير آراء وقرارات المجلس الدستوري"**. _____ ص167
- مداخلة عبر تقنية التحاضر عن بعد للسيد **فرنسيس ديليبري**، حول موضوع **"تقنيات التحرير للقاضي الدستوري "**، عناصر القانون المقارن. **(باللغة الفرنسية)** _____ ص73
- الكلمة الختامية لمعالي رئيس المجلس الدستوري السيد **كمال فنيش**، بمناسبة الورشة التكوينية حول **"تقنيات تحرير آراء وقرارات المجلس الدستوري"** _____ ص175

VII - نمـــاذج من اجتهـــادات المجلس الدستـــوري

- الأحكام التشريعية المصرح بعدم مطابقتهـا للدستور والأسباب المؤسسـة للمنطـوق _____ص179

الافتتاحية:

معالي السيد كمال فنيش

رئيس المجلس الدستـوري

كما هو كما هو معهود على مجلة المجلس الدستوري منذ صدور أول عدد لها عام 2013، لا يختلف العدد الحالي منها عن سابقيه لا من حيث تنوع المادة العلمية المقترحة ولا من حيث جودتها وثرائها، وذلك بالنظر إلى مستوى التحليل الأكاديمي المعمق والنقد الموضوعي البناء الذي تتسم به جل المقالات الموضوعة تحت تصرف قرائنا الأعزاء من أساتذة جامعيين وطلبة وباحثين.

تعد المواضيع المنتقاة ضمن العدد الحالي من مجلة المجلس الدستوري شاهدا على أهمية وعمق الإصلاحات الدستورية التي جاء بها التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية، السيد عبد المجيد تبون، وزكاه الشعب في الفاتح من نوفمبر 2020. وهذا هو الشأن بالنسبة للمواضيع المتعلقة بالتنمية المستدامة على ضوء التعديل الدستوري الجديد، وقدسية الحقوق الأساسية والحريات في دستور الفاتح نوفمبر 2020. هذا وتضم المجلة في عددها الحالي مجموعة من المواضيع المتفرقة على غرار الوصاية الإدارية ومبدأ الديمقراطية التشاركية، وأثر الدفع بعدم الدستورية على الممارسة الرقابية للمجلس الدستوري، ودور المنظمات الإنسانية في تحقيق الأمن الإنساني، وكذلك مسارات بناء فعالية جديدة لتفويض الميزانية.

تمهد التعديلات الدستورية لنوفمبر 2020 لبناء جزائر جديدة قوامها الحقوق والحريات ودولة القانون ومبادئ الحوكمة الديمقراطية، وذلك بتوسيع نطاق الحقوق والحريات واعتماد مجموعة من الآليات التي تضمن تطبيقها الفعلي، وتكريس الفصل والتوازن بين السلطات من أجل احداث القطيعة مع سيطرة السلطة التنفيذية وكل اشكال الانفراد بالسلطة، وكذلك من خلال انشاء محكمة دستورية بصلاحيات أوسع تمكنها من ضمان سمو الدستور والسير الحسن والعادي للمؤسسات الدستورية. وفي سبيل تعزيز مشاركة الشباب الجزائري الفعلية في الحياة السياسية، تضمنت التعديلات الدستورية الأخيرة دسترة مؤسسات المرصد الوطني للمجتمع المدني وكذلك المجلس الأعلى للشباب من أجل المساهمة في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة.

تعتبر مجلة المجلس الدستوري ركيزة من الركائز الأساسية التي يعول عليها المجلس الدستوري في سياسة تعميم الثقافة الدستورية ونشر ثقافة النقاش القانوني المثمر والبناء، وعلى هذا الأساس تعكف اللجنة العلمية للمجلة على الارتقاء الدائم إلى مستوى عال من الناحيتين الاكاديمية والمنهجية للخبرات القانونية المقترحة في المقالات العلمية المقبولة للنشر.

ومن هذا المنبر نجدد دعوتنا لكل الجامعيين والباحثين والخبراء في مجال القانون الدستوري من أجل المساهمة في إثراء الأعداد المقبلة من المجلة، لا سيما أن التطورات الدستورية الأخيرة في الجزائر تستدعي التحليل المعمق والنقاش المثمر والهادئ، بالنظر إلى أهميتها في حياة الدولة والمجتمع وعلاقتها المباشرة بحقوق وحريات المواطن.

I- الدراســــــــــات

(باللغة العربيـــــــــة)

الوصاية الإدارية ومبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون الجماعات المحلية الجزائري

د. سماح فارة،
أستاذ محاضر أ، بقسم الحقوق
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة

مقـدمة:

تبنت الجزائر ومنذ استقلالها مبادئ التنظيم الإداري المحلي، وذلك ما عبرت عنه مختلف الدساتير التي أطرت للحقبات السياسية المتباينة التي مرت بها، وعلى غرار دول العالم المتقدمة، حاولت الإستفادة مما وصلت إليه على صعيد النظم السياسية في تنظيمها للسلطة التنفيذية.

وفي هذا السياق جاء الدستور غنيا بمبادئ التنظيم الإداري المحلي التي قوامها الديمقراطية والعدالة الإجتماعية، وبناء عليه، حدد الهيئات المحلية التي تمارس في إطارها، وإن كان قد اهتم بالبلدية أكثر باعتبارها الجماعة القاعدية، وصرح أن الديمقراطية المحلية لا تمارس إلا في إطار المجلس المنتخب، الذي هو مكان مشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم العمومية.

إلا أن هذه الديمقراطية لا تتحقق إلا إذا تمتعت بالاستقلالية، لذلك كانت القاعدة أن الاستقلالية هي الأصل والرقابة الإدارية المتمثلة في الوصاية الإدارية هي الاستثناء، وهو ما تجسد في قاعدة لا **وصاية إلا بنص**.

ولما كانت الإستقلالية والوصاية ضدين يجتمعان في قيام التنظيم الإداري المحلي في الجزائر، ذلك أن الإستقلالية تتنافى مع الوصاية التي تمارسها عليها الهيئات المركزية.

غير أن هذه هي الأسس الدستورية التي تقوم عليها الإدارة المحلية في الجزائر، وهنا يطرح التساؤل **كيف يمكن التوفيق بين الضدين الإستقلالية ورقابة الوصاية؟ وهل احترمت الوصاية الإدارية المركزية ديمقراطية المشاركة الشعبية المحلية واستقلاليتها فعلا محافظة على مركزها القانوني كاستثناء من خلال ما تضمنته النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية أم لا؟**

للإجابة على هذه الإشكالية، كان لزاما إعتماد المنهجين الوصفي والتحليلي للنصوص القانونية، ومنه تقسيم الدراسة إلى مبحثين: يتعلق الأول **بمظاهر الديمقراطية في المجالس المحلية** من خلال عملية إنشائها وكذا طريقة عملها، ويتعلق الثاني **بمظاهر الوصاية الإدارية على هذه المجالس** في الولاية ثم في البلدية لنصل في النهاية إلى التقييم.

المبحث الأول: مظاهر الديمقراطية في المجالس المحلية

معلوم أن اللامركزية هي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.[1]

وتعتبر المجالس المحلية مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة، فهي بذلك تجسد الإطار القانوني لممارسة الديمقراطية، من حيث أنها تهدف إلى جعل الحد الأقصى من الشؤون المحلية يدار بواسطة المعنيين أنفسهم عن طريق ممثليهم المنتخبين، وقد أجمع عدد كبير من الفقهاء على اعتبار الإنتخاب المعيار الأساسي لتحديد نظام اللامركزية.[2]

هذه الاخيرة تتجسد في مظاهر نجملها في مظهرين الأول يتعلق بعملية إنشائها والثاني بطريقة عملها كما يلي:

المطلب الأول: من خلال عملية إنشائها

لقد ثار خلاف فقهي حول مدى أهمية الأخذ بأسلوب الإنتخاب في تشكيل الهيئات اللامركزية الإقليمية[3]، غير أن الدستور الجزائري قرر بأن تستمد السلطات في الدولة وجودها من إرادة الشعب عن طريق نظام الإنتخابات[4] وفق أحكام عامة، وخص في القانون المنظم للانتخابات أحكاما أخرى تتعلق بإنشاء المجالس المحلية الولائية والبلدية والتي نتناولها تباعا.

الفرع الأول: الأحكام القانونية للإنتخابات

تشترك الإنتخابات في القانون الجزائري في مجموعة من الأحكام، وطبقا للمادة 2 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، يكون الإقتراع عاما مباشرا وسريا إلا ما استثني بنص قانوني صريح.[5]

وخصص أحكامًا أخرى تتماشى مع تكوين المجالس المحلية كما يلي:

أولا- الأحكام العامة للانتخابات في قانون الإنتخابات:

1-الإقتراع العام: يعتبر أسلوب الإقتراع العام أكثر الطرق ديمقراطية وقد ساد معظم دول العالم وإن ظهر لأول مرة في سويسرا سنة 1830[6]، ذلك أنه يحقق مبدأ المساواة في المشاركة في الحياة السياسية، دون تقييدها بشروط قد تتعلق بمقدار من الثروة فتكون حكرا على طبقة معينة في المجتمع وهم الأثرياء، أو تقييدها بالحصول على شهادة علمية معينة.

وعلى الرغم من ذلك فإن عمومية الإقتراع لم تمنع المشرع الجزائري في قانون الإنتخابات [7] من وضع بعض الشروط، تتعلق بالتمتع بالجنسية الجزائرية وبلوغ سن 18 سنة كاملة يوم الإقتراع[8]، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وعدم الوجود في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع، بالإضافة إلى شرط إجرائي يتعلق بالتسجيل في قائمة الناخبين في البلدية.

كما اشترط قانون الإنتخابات أيضا للتسجيل في القائمة، عدم سلوك مسلك مضاد لمصالح الوطن أثناء الثورة التحريرية، وعدم الحكم بجناية أو بشهر إفلاس، وعدم الحكم بعقوبة الحبس في الجنح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الإنتخاب، وعدم الحجز على أمواله أو الحجر عليه. (9)

وأهم ما يميز هذا المنع أنه ليس مطلقا، إذ يسقط بمجرد إستعادة الأهلية برد الإعتبار أو رفع الحجز أو بعد إجراء عفو شامل حسب الوضع كما يحدده القانون. (10)

فما يميز هذه الشروط أنها تتراوح بين شروط موضوعية قانونية لما يتعلق الأمر بالأهلية وأخرى تتعلق بإشراك المواطن الناجح الصالح في مجتمعه، فبالتالي يتجسد الإقتراع العام كمظهر من مظاهر الديمقراطية في الجزائر.

2- الإقتراع المباشر: ويقصد به أن يقوم الناخب مباشرة باختيار ممثله أو ممثليه، فهو عكس الإقتراع غير المباشر حيث يقوم جمهور الناخبين باختيار مندوبين عنهم يتولون انتخاب ممثليهم من المترشحين، لذلك يمثل الإقتراع المباشر الطريقة الأقرب لممارسة الديمقراطية. (11)

وزيادة على ما سبق ذكره، نص قانون الإنتخابات على أن التصويت شخصي وهذا كقاعدة عامة(12)، لأن القانون وضع استثناء يتمثل في التصويت بالوكالة وحصره في حالات محددة تتعلق في مجملها باستحالة القيام بالتصويت بسبب عجز صحي أو البعد المكاني، واشترط القانون ألا تمنح الوكالة إلا لوكيل واحد ممن تتوفر فيهم أهلية الإنتخاب وشروطه. (13)

وحتى تعتبر الوكالة صحيحة، لا بد من تحريرها في عقد أمام الجهات المختصة حسب الحالة، تحرر خلال فترة تتحدد بـ 15 يومًا الموالية لتاريخ استدعاء الهيئة الناخبة وتنتهي 03 أيام قبل تاريخ الاقتراع. (14)

3- الإقتراع السري: لما كان الإقتراع العلني ينطوي على سلبيات تعرض الناخبين للمضايقات بشأن اختيارهم، أو للضغوطات والإنتقام من قبل المعارضين، كان أسلوب الإقتراع السري هو المفضل، ويتخذ في القانون عدة صور منها تزويد مكاتب التصويت بالمعازل يشترط فيها القانون أن تضمن سرية التصويت لكل ناخب.[15]

فمن خلال هذه الأحكام، نصل إلى التقرير بأن المشرع الجزائري قد ضمن في قوانينه أحسن ما يمكن إختياره من أساليب ديمقراطية لضمان المشاركة الشعبية بكل شفافية وحرية، إذن فلا مشكلة من حيث النصوص.

ثانيا- الأحكام الخاصة بالمجالس المحلية:

تتم الإنتخابات على المستوى المحلي بالإقتراع النسبي على القائمة[16]، ويتماشى هذا النظام مع أسلوب الإنتخاب بالقائمة حيث توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب وفقا لعدد الأصوات المعبر عنها لكل قائمة، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى في توزيع المقاعد المتبقية، ويقصى من المنافسة السياسية القوائم التي لم تحصل على 7 بالمائة من الأصوات المعبر عنها.[17]

يتماشى هذا النظام مع مبدأ تمثيل الأقليات السياسية[18]، كما أن القانون حدد السن التي يسمح بها للترشح في عضوية المجالس المحلية ب 23 سنة زيادة على توافر شروط الناخب.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع قد أولى عناية خاصة وحرص عليها بتحديد نسب لتمثيل المرأة في المجالس المنتخبة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي من 30 إلى 35 بالمائة حسب عدد المقاعد المطلوب شغلها، وفي المجلس البلدي في حدود 30 بالمائة، وتخصص هذه النسب للعنصر النسوي وجوبا للمترشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة.[19]

الفرع الثاني: بالنسبة للولاية

يتم إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي وفقا للآليات السابق ذكرها، فيتشكل المجلس الذي يتراوح تعداد أعضائه بين 35 إلى 55 عضو حسب عدد سكان الولاية تبعا لما بينه القانون[20]، كما حدد القانون أيضا حالات عدم القابلية للإنتخاب والتي تتمثل في حظر زماني ومكاني وهو ليس مطلقا[21]، بل يعتبر حظرًا نسبيًا، حيث يمكن للفئات التي توجد تحت هذا الحظر الترشح خارج دائرة اختصاصهم الوظيفي أو فيها لكن بعد سنة من توقفهم عن العمل بها[22].

يعتبر المجلس الشعبي الولائي المنبثق عن العملية الإنتخابية هيئة مداولة.[23]

فمن خلال طريقة إنشاء المجالس الشعبية الولائية، نجد أنها تتم بأحسن الطرق والقواعد الديمقراطية، غير أن المشكلة لا تطرح بهذا الشأن وإنما بشأن المركز القانوني الذي تتمتع به، فهذا المجلس المعبر عن إرادة الشعب على مستوى الولاية لا يتجاوز كونه هيئة مداولة، والجهاز التنفيذي[24] لها هو الوالي، هذا الأخير الذي يعين من طرف السلطة المركزية تحديدا من طرف رئيس الجمهورية[25].

وعلى ذلك يمكننا القول بأن اعتبار الولاية هيئة لا مركزية بهذه التنشئة قول مردود عليه بنص المادة 2/15 من الدستور حين تقول" المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية " ونص المادة 17 من الدستور أيضا بقولها" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، والمشاركة لا تكون إلا من خلال التمكين من اتخاذ قرارات تتمتع بالطابع التنفيذي.

الفرع الثالث: بالنسبة للبلدية

يخضع المجلس الشعبي البلدي لذات الأحكام العامة المتعلقة بإنشائه، ولا غبار في أن العملية ديمقراطية لحد كبير، وحددت أيضا تعداد أعضاء المجالس البلدية التي تتراوح من 13 إلى 43 عضوا دائما حسب تعداد سكان البلدية وعلى النسق الموضح في القانون.[26]

أهم ما يميز قانون البلدية أنه جعل من المجلس هيئة مداولة. يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا[27] وفي نفس الوقت هو الهيئة التنفيذية له[28].

وعليه فإن البلدية تمثل وتجسد فعلا الجماعة اللامركزية الحقيقية التي يشارك فيها المواطنون بإرادتهم الحرة في اختيار ممثليهم للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية.

وكخلاصة نختم بها مسألة نشأة المجالس المنتخبة المحلية، فإننا نقول بأن الديمقراطية في الولاية منتقصة ومبتورة، لوجود جهاز يمثلها لكنه غير فعال في تحقيق اللامركزية لتَدَخُل الإدارة المركزية في تعيين الجهاز التنفيذي لها، ما يجعل إستقلاليتها منتقصة وعلى حد قول الفقيهين **جورج فيدال وبيار دالفولفييه** " والأسلوب حازم إلى درجة أنه يعتدي على اللامركزية نفسها". وفي الحقيقة، يتعذر الكلام عن لامركزية حقيقية إلا بمقدار ما يكون الشخص المعنوي اللامركزي منتخبا..."[29] هذا، وعلى خلاف الوضع في البلدية الذي نراه محققا للديمقراطية ومجسدا للمشاركة الشعبية الفاعلة.

المطلب الثاني: من خلال طريقة عمل المجالس المحلية المنتخبة

بما أن القانون أعطى للمجالس المحلية سلطة التداول في الموضوعات المتعلقة بها، فإن دراستنا ستنصب عليها.

الفرع الأول: بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي

سنتناول دوراته ومداولاته:

أولا- دورات المجلس الشعبي الولائي: للمجلس الولائي 4 دورات عادية في السنة (مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر) مدة كل منها 15 يوما، ويمكن للمجلس أن يعقد دورات غير عادية بطلب من رئيسه أو بطلب من 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي، ويعقد المجلس دورات بقوة القانون في حال حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية.[30]

يرسل رئيس المجلس الاستدعاءات للأعضاء كتابيا إلى مقر سكناهم مقابل وصل استلام قبل 10 أيام من المداولة وعن طريق البريد الالكتروني تكون مرفقة بمشروع جدول الأعمال[31]، هذا الأخير يحدد معه تاريخ انعقاد الدورة بمشاركة الوالي بعد مشاورة أعضاء المكتب[32].

يمكن تقليص آجال الإستدعاءات للمداولة في حالة الإستعجال على ألا تقل عن يوم كامل، ويتخذ رئيس المجلس كل التدابير اللازمة لتسليمها، وفي كل الأحوال يتم إعلام الجمهور بجدول أعمال الدورة بعد إرسال الإستدعاءات بالملصقات وحتى الوسائل الإلكترونية.[33]

ثانيا- مداولات المجلس الشعبي الولائي: الأصل في المداولات أنها علنية إلا في حالتين حددهما القانون[34]، وتجرى وتحرر باللغة العربية[35] في المقرات المخصصة للمجلس، وفي حالة القوة القاهرة يمكن عقدها في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي[36].

ولا تصح المداولات إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، وفي حال عدم اكتمال النصاب يعقد اجتماع آخر بعد 5 أيام مهما كان عدد الحاضرين[37]، ويمكن للعضو المنتخب توكيل عضو آخر للدورة الواحدة للتصويت نيابة عنه.[38]

تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة للحاضرين، وفي حالة التساوي يرجح صوت رئيس المجلس.[39]

يحضر الوالي المداولات ويتدخل بطلب منه أو بطلب من الأعضاء المنتخبين.[40]

الفرع الثاني: بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي

بنفس المنهجية سنتناول دوراته ثم مداولاته:

أولا- دورات المجلس البلدي: للمجلس دورة عادية كل شهرين مدتها 5 أيام، ويمكن أن يعقد دورات غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو 3/2 من أعضائه أو بطلب من الوالي، كما يمكن أيضا أن يعقد دورات بقوة القانون في حالة الظروف الإستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى ويخطر الوالي بذلك فورا.[41]

تكون مداولات المجلس بمقر البلدية إلا في حالة القوة القاهرة، فيمكن نقلها إلى مكان آخر داخل إقليم البلدية، كما يمكن أن تعقد في مكان آخر يعينه الوالي بعد إستشارة المجلس البلدي.[42]

يحدد رئيس المجلس تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، ثم يرسل الإستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال للدورة، بواسطة ظرف إلى الأعضاء لمقر سكناهم قبل 10 أيام من تاريخ الدورة، مقابل وصل استلام.

ويمكن أن تخفض المدة في حدود لا تقل عن يوم كامل ويتخذ رئيس المجلس التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات.[43]

بعد إرسال الاستدعاءات، يُعلم الجمهور بمشروع جدول الأعمال من خلال إلصاقه في الأماكن المخصصة لذلك.[44]

ثانيا- مداولات المجلس البلدي: يتم في المداولات تناول النقاط الواردة في مشروع جدول الأعمال ويمكن إضافة نقاط أخرى، وتطبق نفس القواعد السابقة المتعلقة بالمجلس الولائي من حيث اللغة والعلانية والإيداع لدى الوالي.[45]

المبحث الثاني: مظاهر الوصاية على المجالس المحلية

طبقا لقاعدة أنه لا وصاية إلا بنص، فإنه يجب الرجوع إلى نصوص قانون الجماعات المحلية للتعرف على المظاهر المتعلقة بالوصاية، كما يلي:

المطلب الأول: مظاهر الوصاية في قانون الولاية

من خلال قراءة النصوص، تتلخص هذه المظاهر في الوصاية على الأعضاء المنتخبين وعلى المجلس الولائي وعلى أعماله وهو ما سنتناوله تباعا.

الفرع الأول: الوصاية على الأعضاء المنتخبين

وتتجسد في وصاية الهيئات المركزية ممثلة في وزير الداخلية والجماعات المحلية على الأشخاص المنتخبين في المجلس الشعبي الولائي بإصدار **قرار إزالة صفة العضو المنتخب،** وتزول هذه الصفة في أربع حالات هي: الوفاة، الإستقالة، الإقصاء، حصول مانع قانوني(التوقيف)، وقد حدد القانون الوقائع المشكلة لإحدى هذه الحالات والإجراءات المتخذة إزاءها.[46]

أولا- بالنسبة للوفاة: وهي واقعة مادية غير متوقعة، ويترتب عن وقوعها فقدان صفة المنتخب آليا.

ثانيا- بالنسبة للإستقالة: طالما أنها تصرف إرادي لأسباب شخصية يقدرها العضو المنتخب، فقد حدد القانون الإجراء المتبع وذلك بأن تكون برسالة في ظرف محمول توجه إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي مقابل وصل إستلام[47]، كما يُعتبر مستقيلا تلقائيا العضو المنتخب المتغيب بدون عذر مقبول في أكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة، فيعتبر في نظر القانون متخليا عن العهدة[48].

ثالثا- بالنسبة للإقصاء: إذا وُجِدَ العضو المنتخب في حالة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تناف مع الوظيفة أو المهام التي يشغلها طبقا لما تنص عليه القوانين الخاصة بها كما سبقت الإشارة إليه.

رابعا- التوقيف: ويكون بسبب المتابعة الجزائية للمُنتَخَب بشأن جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف لا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية، وهو المانع القانوني الوحيد الذي أشار له القانون، يُتخذ كإجراء مؤقت إلى غاية صدور الحكم النهائي من القضاء، ففي حالة البراءة، يستمر المُنتَخَب في ممارسة عهدته، أما في حالة الإدانة، يعتبر تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب وبالتالي يقصى بقوة القانون.[49]

ويتم إقرار اعتراء إحدى هاته الحالات المنتخب الولائي دائما بموجب مداولة يتم إخطار الوالي بها، ويثبتها وزير الداخلية بقرار يمكن الطعن فيه قضائيا أمام مجلس الدولة.[50]

الفرع الثاني: الوصاية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

وتتجسد في **قرار الحل** الصادر عن رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، وقد حددت حالاته في:

- خرق أحكام دستورية،
- إلغاء إنتخاب جميع الأعضاء،
- الإستقالة الجماعية للأعضاء،
- أن يشكل المجلس إختلالات تم إثباتها أو المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،
- أن يصبح عدد الناخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم الإستخلاف،
- اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس.[51]

يترتب على مرسوم الحل تجديد كلي بإجراء إنتخابات في أجل 03 أشهر من الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام.[52]

وعلى إثر ذلك، يعين وزير الداخلية والجماعات المحلية وباقتراح من الوالي خلال 10 أيام للحل، مندوبية لممارسة صلاحيات المجلس المنحل إلى حين تنصيب المجلس الجديد.[53]

الفرع الثالث: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

يمارس المجلس صلاحياته بموجب مداولات لا تعتبر نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي[54]، وتعتبر نافذة بقوة القانون بمرور 21 يومًا على إيداعها بالولاية[55].

أما المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات والتنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله، واتفاقيات التوأمة والهبات والوصايا الأجنبية، فلا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف وزير الداخلية في أجل شهرين. [56]

وإذا تبين للوالي عدم مشروعية المداولات بحسب ما جاء في القانون:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربية،

- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،

- المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس،

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه .

فإنها تعتبر باطلة بقوة القانون، ويخول هذا الأخير الوالي رفع دعوى بطلان أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا. [57]

كذلك إذا تبين وجود وضعية تعارض لمصالح رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أحد أعضائه مع مصالح الولاية، سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى

الدرجة الرابعة أو كوكلاء، فإنه لا يمكنهم حضور المداولة، بل يلزمون بالتصريح بذلك للمجلس بالنسبة للرئيس، وللرئيس بالنسبة للأعضاء، وإلا كانت باطلة، ويثير الوالي الإبطال خلال 15 يوما بعد اختتام دورة المداولة المعنية.[58]

ويمكن أن يطالب بالبطلان أيضا كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال نفس الأجل بعد إلصاق المداولة، ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها للوالي مقابل وصل استلام.

وفي الحالتين، يتولى الوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة لإقرار بطلان المداولة. [59]

وتجدر الإشارة إلى أن قانون الولاية نص على أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يمثل المجلس وليس الولاية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية[60] ، في حين، يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وأمام القضاء، و يؤدي باسم الولاية طبقا لأحكام هذا القانون كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويبلغ المجلس بذلك. كما يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الآمر بصرفها، و يسهر على ا لمصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها وتنشيطها ومراقبتها ، وفي المقابل يقدم أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، ويمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى وزير الداخلية وإلى القطاعات ا لمعنية.[61]

ونضيف إلى ذلك أن القانون يعتبر أن الولاية تمثل الدائرة غير الممركزة للدولة وأن الوالي ممثل الحكومة فيها[62]، وأنها الجماعة الإقليمية اللامركزية وسبق أن بينا أن الوالي يمثلها وشعارها بالشعب وللشعب.[63]

المطلب الثاني: الوصاية على المجلس الشعبي البلدي

وسنتناول فيها الوصاية على الأعضاء المنتخبين وعلى المجلس وعلى أعماله كما يلي:

الفرع الأول: الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تتجسد وصاية الهيئات المركزية ممثلة في الوالي على الأشخاص المنتخبين في المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار إزالة صفة العضو المنتخب[64]، وطبقا لنفس الحالات المنصوص عليها في قانون الولاية وهي: **الوفاة، الاستقالة**-التي ترسل بالنسبة لأعضاء المجلس إلى رئيس المجلس البلدي[65] أما بالنسبة الرئيس، فترسل إلى الوالي مباشرة بعد دعوة المجلس للاجتماع لذلك، كذلك يعتبر رئيس البلدية مستقيلا في حالة تخليه عن المنصب بالغياب لأكثر من شهر[66] -**الإقصاء أو حصول مانع قانوني** وفق نفس ما قرره قانون الولاية المذكور سابقا.

ويتم إقرار اعتراء إحدى هاته الحالات المنتخب البلدي دائما بموجب مداولة يصدر الوالي قراره بشأنها، **ولم يشر القانون إلى الطعن في هذه القرارات أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا** على غرار ما فعل في قانون الولاية.

الفرع الثاني: الوصاية على المجلس الشعبي البلدي

تتجسد في **قرار الحل** الصادر عن رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، وقد حددت حالاته وهي نفس الحالات المذكورة في قانون الولاية، يضاف لها

حالة الإختلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي والتي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وهذا بعد إعذار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة.[67]

يترتب على مرسوم الحل تجديد كلي بإجراء انتخابات في أجل أقصاه 06 أشهر من الحل، ولا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية، وعلى إثر ذلك يعين الوالي خلال 10 أيام للحل متصرفا ومساعدين يعمل تحت سلطة الوالي عند الإقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد.[68]

وكذلك الأمر في حالة الظروف الاستثنائية التي تعيق إجراء الإنتخابات البلدية، لكن بعد تقرير وزير الداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية، وتنظم الإنتخابات حال توفر الظروف المناسبة.[69]

الفرع الثالث: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تقريبا شبيهة بما هو مطبق على مستوى المجلس الولائي، من حيث إيداع مداولات المجلس الشعبي البلدي لدى الوالي في أجل 8 أيام مقابل وصل من أجل المصادقة عليها، وتصبح نافذة بقوة القانون بعد مرور 21 يومًا على الإيداع.[70]

وكذلك المواضيع المتعلقة بالميزانيات والحسابات والهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية -تطابق الحالات المذكورة في قانون الولاية سابقا-لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي صراحة أو وبمرور 30 يوم من إيداعها.[71]

وينص قانون البلدية أيضًا على حالات قابلية المداولات للإبطال من قبل الوالي بموجب قرار والمتعلقة بخرق الدستور والقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وغير المحررة باللغة العربية.[72]

كذلك نص قانون البلدية على وضعية التعارض لأعضاء المجلس بمن فيهم الرئيس كما هو منصوص عليها في قانون الولاية، وقرر القانون إبطالها بقرار معلل من الوالي.[73]

ولم يشر قانون البلدية إلى إمكانية المطالبة بالبطلان من طرف كل منتخب أو مكلف بالضريبة في البلدية له مصلحة في ذلك بعد إلصاق المداولة، ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها للوالي مقابل وصل إستلام، على غرار ما فعل في قانون الولاية.

غير أنه يجوز لرئيس البلدية أن يتقدم إما بتظلم إداري أو طعن قضائي ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة.[74]

وتجدر الإشارة إلى أن القانون نص على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية، وفي جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وأمام القضاء، ويؤدي باسم البلدية وتحت رقابة المجلس البلدي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات البلدية بما في ذلك حق الشفعة، ويبلغ المجلس بذلك، وينفذ الميزانية وهو الآمر بصرفها، ويسهر على المصالح البلدية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها وتنشيطها ومراقبتها.[75] .

خـــاتمة:

من خلال ما سبقت دراسته فيما يتعلق بمظاهر الديمقراطية التي تجسد الإستقلالية، والتي ضمنها المشرع الجزائري في قانون الإنتخابات وفي قانوني الولاية والبلدية الذين تتجسد فيهما مظاهر الوصاية، نصل إلى ملاحظة ما يلي:

أولا- بالنسبة لتنشئة المجالس المحلية: نجد أن هذه المرحلة أكثرها وضوحا في تجسيد الديمقراطية كونها تستمد وجودها من الشعب عن طريق الإنتخابات، هذه الأخيرة

تخضع لجملة من الأحكام العامة طبقا لقانون الإنتخابات، من حيث كون عملية الإقتراع تكون عامة ومباشرة وسرية وتفصيل القانون لكيفيات تطبيقها. فلا غبار على هذه الاحكام في أنها أقرب ما يكون إلى تحقيق الديمقراطية التشاركية.

أما الأحكام الخاصة والتي نجدها أيضا في نفس القانون والتي تخص الهيئات المحلية، فقد راعى المشرع بشأنها قاعدة الإقتراع النسبي على القائمة والأخذ بقاعدة الباقي الأقوى، والتي من مميزاتها السماح بتمثيل الأقليات السياسية.

الجديد هو ما جاء به القانون العضوي 03/12 المتعلق بكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، حيث حرص المشرع على نسب لتحديد تمثيل المرأة، ففي المجلس الولائي تتحدد من 30 إلى 35 بالمائة، وفي المجلس البلدي في حدود 30 بالمائة، وذلك بتخصيصها للمترشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة.

من خلال هذه الأحكام، نجد أن المشرع حاول أن يقرب معالم تجسيد الديمقراطية ما أمكن وفق الأفكار الحديثة التي تسود العالم الحديث.

غير أن الإشكال لا يطرح بهذا الشأن، وإنما بالمركز القانوني الذي تحتله هذه المجالس بعد التأكد من أنها تجسد الخيار الشعبي، وذلك من خلال تقييم مقدار الوصاية المسلطة عليها ومدى مساسها باستقلاليتها.

فمن خلال قانون الجماعات المحلية، نجد أن هذه المجالس تحظى بوظيفة تداولية، وتختلف الهيئة التنفيذية في المجلس الولائي عنه في البلدي ، ففي الأول يضطلع بها الوالي هذا الذي يتمتع بدور ممثل للولاية كهيئة لامركزية وممثل للدولة في إطار عدم التركيز الإداري، مع العلم أنه معين من طرف رئيس الجمهورية ، فهذا الوضع لا ينسجم مع نص المادة 16 من الدستور بنصها

" ... المجلس المنتخب هو مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ..."، وحيث أن المشاركة لا تكون إلا من خلال التمكين وليس وضع مجرد إطار، وهو عكس ما نجده في المجلس البلدي الذي بالرغم من أنه هيئة مداولة إلا أن الجهاز التنفيذي له ينبثق عنه فيجسد أيضا خيارا شعبيا خاصة لما يكون من القائمة الحائزة على الأغلبية.

والخلاصة بشأن تنشئة هذه الهيئات أن المجلس البلدي يجسد العوامل الأساسية لتحقيق الديمقراطية والاستقلالية والتي سنرى مدى تفعيلها في الممارسة، عكس المجلس الولائي الذي يجسد لديمقراطية منقوصة ستؤثر حتما على ممارستها.

ثانيا- بالنسبة لتسيير المجالس المحلية: إذا كان يمكن تقبل تدخل الوالي في الأعمال التحضيرية للمجلس الولائي باعتباره ممثلا للولاية طبقا للقانون، فإنه لا يفهم تدخله في المجلس البلدي لأن ذلك يعتبر وصاية سابقة وهو مفهوم جديد للوصاية لأن من خصائصها أنها لاحقة، وهو ما نص عليه القانون بشأن نقل مكان مداولات البلدية في حالة القوة القاهرة والتي أوجب القانون أن تكون في مكان يعينه الوالي داخل إقليم البلدية بعد استشارة المجلس البلدي.

ثالثا- بالنسبة لأداء المجالس لعملها: وهنا تتجسد معالم الوصاية والتي يمكن قياسها على مدى تفعيل الديمقراطية والإستقلالية، وتسقط الوصاية على العضو المنتخب أو على المجلس كهيئة أو عملها كما يحدده دائما القانون:

بالنسبة للعضو المنتخب، نجد أن القانون حدد الحالات التي تصدر بشأنها الهيئات المركزية قرار إزالة صفة العضو المنتخب، وما يمكن ملاحظته بخصوص هذه الحالات أنها اشتملت على حالة حصول المانع القانوني ونجد أن القانون نظم بشأنه حالة وحيدة وهي المتابعة الجزائية التي تمنع المنتخب من ممارسة مهامه الإنتخابية، طبعا ما يشمله هذا النص من عمومية

قد تجعله محل تفسير و توسيع في التطبيق ، كما أن قانون الولاية نص على إمكانية الطعن في قرار وزير الداخلية، وهو ما لم يشر إليه قانون البلدية بخصوص قرار الوالي في هذا الشأن.

أما الوصاية على المجلس كهيئة والتي تتجسد في قرار الحل، فقد وسع القانون أيضا من حالاته في الفقرات التي ضمّنها خاصة الفقرة الأولى منه التي جاء فيها" خرق أحكام دستورية " فهي من العمومية بحيث يمكن تفسيرها وتطبيقها على أهون سبب ، ضف إلى ذلك ما جاء في القانون أن يصبح عدد الأعضاء أقل من الأغلبية المطلقة ، فلماذا هذا التضييق فقد كانت في ظل القانون السابق أقل من النصف إذ ينتظر من المشرع السعي إلى الحفاظ على هذه المجالس و العمل على توفير فرص استمراريتها لا العكس، كما أن قانوني الولاية والبلدية لم يشيرا إلى إمكانية التظلم أو الطعن القضائي في هذا القرار ، والجهات المخول لها.

ومن جهة أخرى فإن إنشاء المندوبيات الولائية وكذا تعيين متصرف بلدي يعمل تحت سلطة الوالي لا يمكن تفسيره إلا في ظل نظام السلطة الرئاسية، وإن كان ذلك يُبَرَرُ بالحالة الخاصة الإستثنائية، لكنه لا يخرج عن كونه خرق صارخ لأحكام دستورية.

الوصاية على الأعمال تكون بالمصادقة على المداولات أو إبطالها، فالملاحظ أن حالات بطلان المداولات المنصوص عليها قانونا يمكن أن تندرج كلها في الحالة الاولى وتزيد كونها تتمتع بالإتساع ويمكن استغلالها والتوسع في تفسيرها، وكما سبق القول، يفترض دائما الحفاظ على مشروعية الهيئات وأعمالها هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يخول القانون للوالي رفع دعوى بطلان أمام المحكمة الإدارية المختصة لإبطال المداولة وهنا أطرح أكثر من تساؤل: الأول كيف يخول للوالي ذلك وقد حضر المداولة وشارك فيها طبقا لما نص عليه القانون، ثم تودع لديه

للمصادقة عليها فيرفع دعوى بطلانها؟ ثم من جهة أخرى بطلان المداولة، وهذه الأخيرة ليس لها أهم خاصية للقرار الإداري، وهي الطابع التنفيذي، الذي تحوزه بمصادقة الوالي عليها؟ ثم طلب بطلانها القضائي من قبل الوالي هل كممثل للدولة أو ممثل للولاية؟ وضد من وهو الممثل القانوني الوحيد للولاية في الحالتين ولم ينص القانون على إعطاء المجلس الولائي صفة التقاضي لممثله رئيس المجلس؟

بالنسبة لوضعية التعارض، فقد نص القانون على أن الوالي يرفع دعوى قضائية لتقرير البطلان مما يعني معه أن الحكم القضائي كاشف وليس منشئ، كما خول القانون حق المطالبة بالبطلان أمام الوالي في مداولة المجلس الولائي، فقط للمواطنين، ومن له مصلحة منتخب أو مكلف بالضريبة، في الولاية دون مداولة البلدية، التي يختص هو وحده بإبطالها، فالملاحظ عدم انتظام واتزان في القرارات المتخذة وحتى الطعن القضائي فيها، فأين هو حق المنتخب والمجلس عموما من التظلم من قرا رات الإبطال، وأن في اللجوء القضائي استباق صدور حكم نهائي وقطع الطريق على التظلم الإداري واختصار الطريق على كل من يهمه مراجعة البطلان.

إذا أضفنا لكل ما سبق سيطرة الوالي من خلال التمثيل الرسمي في كل المجالات وتسيير الأملاك وإعداد الميزانية وتنفيذها والأمر بالصرف، وفي المقابل يقدم بيانًا سنويًا أمام المجلس الولائي يناقش وتصدر بشأنه مجرد توصيات ترفع إلى وزير الداخلية والقطاعات المعنية وكذلك دوره كممثل للدولة فماذا يبقى للمجلس من دون الصورة، طبعا هذا ما لا نجده في البلدية الذي يعتبر قانونها أكثر انسجاما مع الديمقراطية والإستقلالية في مواجهة الوصاية.

إن الوضع القانوني للولاية يجعلها توصف بأنها خاضعة إلى سلطة رئاسية مقنعة، فيبدو التعطيل الواضح للمجلس المنتخب. فما الغاية من انتخاب رئيسه إن كان لا يعدو دوره صندوق

بريد، إذ ينتظر من المشرع أن يتلافى هذا الوضع غير الدستوري ، وينظم الوضع على غرار البلدية بتفعيل المجلس الولائي وإعطاء رئيسه الصلاحيات التي تعبر عن مركزه ، وإبقاء تمثيل الدولة للوالي سواء على مستوى الولاية أو البلدية ، فتكون المجالس المنتخبة صانعة قراراتها المحلية ومسيرة لشؤونها المحلية ، مع الخضوع للوصاية من ممثل الدولة على المستوى المحلي وهو الوالي، حتى تستقيم قواعد التنظيم الإداري في الجزائر طبقا للأوضاع القانونية الصحيحة.

الملخص:

لقد جاء دستور1996 المعدل سنة 2016 غنيا بمبادئ التنظيم الإداري المحلي التي قوامها الديمقراطية و العدالة الاجتماعية، وبناء عليه حدد الهيئات المحلية التي تمارس في إطارها، وإن كان قد اهتم بالبلدية أكثر باعتبارها الجماعة القاعدية، و صرح أن الديمقراطية المحلية لا تمارس إلا في إطار المجلس المنتخب، الذي هو مكان مشاركة المواطنين المحليين في تسيير شؤونهم العمومية، إلا أن هذه الديمقراطية لا تتحقق إلا إذا تمتعت بالاستقلالية و هذه الأخيرة هي الأصل و الوصاية الإدارية المركزية هي الاستثناء، فكانت هذه هي الأسس الدستورية التي تقوم عليها الإدارة المحلية في الجزائر، و لأجل ذلك تحاول النصوص القانونية جاهدة على تحقيق التوازن بين احترام الوصاية الإدارية المركزية لديمقراطية المشاركة الشعبية المحلية واستقلاليتها من خلال تكريسها في هيئات الإدارة المحلية من حيث إنشائها وعملها.

الكلمات المفتاحية: -الدستور - الديمقراطية التشاركية - الهيئات المحلية – الاستقلالية - الوصاية الإدارية.

Summary:

The Constitution of 1996 as amended in 2016 is rich in principles of local administrative organization based on democracy and social justice. Accordingly, it has defined the local bodies within which it operates, although it gave more importance to the municipality as the grassroots group. It stipulated that local democracy can be exercised only within the framework of an elected assembly, which is the place for the participation of local citizens in the conduct of their public affairs. However, this democracy cannot be achieved unless it enjoys autonomy which constitutes the origin and the central administrative guardianship the exception. These were the constitutional foundations on which the local administration in Algeria lay. That is why the legal texts strive to strike a balance between the respect of the central administrative guardianship of the local people's participation democracy and its independence through its consecration in the local administration bodies in terms of establishment and functioning.

Keywords: Constitution, participatory democracy, local bodies, independence, administrative guardianship.

الهوامش:

1-سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، بدون دار نشر، بدون بلد نشر، 1989، ص 55.

2-ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، سطيف، 2007، ص 92.

3 -محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 80.

4-وهذا طبقا للمادة 8 من القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد14، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

5-وهذا الإستثناء جاء في نص المادة 118 فقرة 02 من الدستور بشأن انتخاب 3/2 من أعضاء مجلس الأمة، والذي يكون بالإقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية.

6 -سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الثامنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 104.

7-المادة 3 من القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.

8-ولا نجد تفسيرا منطقيا لجعل المشرع الجزائري الأهلية السياسية المحددة ب 18 سنة كاملة أسبق من الأهلية المدنية المحددة ب 19 سنة كاملة طبقا للمادة 40 من القانون المدني، فكيف بمن لا يمكنه القانون من التصرف في شؤونه الخاصة أن يؤتمن على التأثير في الحياة السياسية؟

9 – المادة 5 من قانون الانتخابات.

10-المادة 11 من نفس القانون.

11 -سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 108 وما بعدها.

12-المادة 34 من قانون الانتخابات.

13-المادتين 53 و54 من نفس القانون.

14-المواد 56 وما بعدها من نفس القانون.

15-المادة 42 من نفس القانون.

16-المادة 65 من نفس القانون.

17-المادة 66 من نفس القانون.

18 -سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 114.

19 -المواد 2 و3 من القانون العضوي رقم 03/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، جريدة رسمية عدد 1 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

20-المادة 82 من قانون الإنتخابات.

21-المادة 83 من نفس القانون.

22-محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 146.

23-المادة 2/12 من قانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جريدة رسمية العدد 12 الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

24-المادة 124 من نفس القانون.

25-المادة 10/92 من الدستور.

26-المادة 80 من قانون الانتخابات.

27-المادة 65 من قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 20 يونيو 2011، جريدة رسمية عدد 37 الصادرة بتاريخ 3 يوليو 2011.

28-المادة 15 من نفس القانون.

29-جورج فيدال وبيار دالفولفييه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص 306.

30-المادتين 14 و15 من قانون الولاية.

31-المادة 17 من نفس القانون.

32-المادة 16 من نفس القانون.

33-المادة 18 من نفس القانون.

34-المادة 26 من نفس القانون.

35-المادة 25 من نفس القانون.

36-المادتين 22 و23 من نفس القانون.

37-المادة 13 من نفس القانون.

38-المادة 20 من نفس القانون.

39-المادة 51 من نفس القانون.

40-المادة 24 من نفس القانون

41-المواد 16و 17 و18 من قانون البلدية.

42-المادة 19 من نفس القانون.

43-المادة 20 و21 من نفس القانون.

44-المادة 22 من نفس القانون.

45-المادة 44 من قانون الولاية.

46-المادة 48 من نفس القانون.

47-طبقا للمادة 76 من نفس القانون.

48-طبقا للمادة 53 من نفس القانون.

49-طبقا للمادة 56 من نفس القانون.

50-المادة 44 من نفس القانون.

51-المادة 48 من نفس القانون.

52-المادة 50 من نفس القانون.

53-المادة 49 من نفس القانون.

54-المادة 52 من نفس القانون.

55-المادة 1/54 من نفس القانون.

56-المادة 55 من نفس القانون.

57-المادة 53 من نفس القانون.

58-المادتين 56 و1/57 من نفس القانون.

59-المادة 2/57 و3 من نفس القانون.

60-المادة 76 من نفس القانون.

61-المواد 105 وما بعدها.

62-المادة 1/1 من نفس القانون.

63-المادتين 3و 6 من نفس القانون.

64-المادة 40 من قانون البلدية.

65-المادة 42 من نفس القانون.

66-المادتين 73 و74 من نفس القانون.

67-المادة 46 من نفس القانون.

68-المادة 48 من نفس القانون.

69-المادة 51 من نفس القانون.

70-المادتين 55و 56 من نفس القانون.

71-المادتين 57و 58 من نفس القانون.

72-المادة 59 من نفس القانون.

73-المادة 60 من نفس القانون.

74-المادة 61 من نفس القانون.

75-المادة 77 من نفس القانون.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا-النصوص القانونية:

1-دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد14، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

2-القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بنظام الإنتخابات، جريدة رسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.

3-القانون العضوي رقم 03/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، جريدة رسمية عدد 1 الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

4-قانون الولاية رقم 12/ 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جريدة رسمية عدد 12 الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

5-قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 20 يونيو 2011، جريدة رسمية عدد 37 الصادرة بتاريخ 3 يوليو 2011.

6-الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

ثانيا- المؤلفات:

1 -سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، بدون دار نشر، بدون بلد نشر، 1989.

2 -ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، سطيف، 2007.

3 -محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.

4-سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الثامنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

5 -جورج فيدال وبيار دالفولفييه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001.

التنمية المستدامة على ضوء التعديل الدستوري الجديد

د. زاوني نادية،

أستاذة محاضرة –أ-

كلية الحقوق جامعة الجزائر 1

مقدمة:

إن كل دولة بحاجة إلى دستور يؤطر مؤسساتها، ويضع اللبنة الأساسية لكيانها، بحيث تصان من خلاله حقوق الأفراد وحرياتهم، وتضمن كفالة ثروات البلاد وحسن استغلالها، فالدستور هو عنوان سيادة كل دولة، وقد يتعرض هذا الأخير لتعديلات جزئية تماشيا مع التطورات التي تشهدها كل دولة.

وتعتبر المبادرة بالتعديل الدستوري في أي دستور من دساتير العالم بمثابة المفتاح الذي يمكن من خلاله مواكبة التطور في الأمور التشريعية استجابة للتحولات السياسية والإجتماعية والإقتصادية[1].

ومن بين المحاور التي أخذت حيزا في مشروع التعديل الأخير هي مسألة التنمية المستدامة.

(1)- محمد لمين لعجال، دراسة مقارنة حول مبادرات التعديلات الدستورية في الدساتير الجزائرية وأثرها على المسار الديمقراطي والحريات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 7، ع 3، 2016، ص 1.

فلقد أصبحت التنمية المستدامة مطلبا دوليا في ظل التحولات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي يشهدها المجتمع الدولي، ولقد استحوذت على اهتمام متزايد من قبل الدول والمنظمات لدورها الفعال في تحقيق العدالة الاجتماعية وحماية البيئة[2].

وفي الجزائر، شهدت التنمية المستدامة اهتماما بالغا من قبل الدولة ومؤسساتها نتج عنه وضع إستراتيجيات وسياسات تعنى بتحقيق التنمية البيئية والإجتماعية والإقتصادية.

وقد تميز مسار التنمية في الجزائر بالعديد من التغيرات والتحولات، والتي كانت إستجابة للظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية المحيطة لها، والهدف من ذلك دفع عجلة التنمية وتحقيق نمو اقتصادي مستدام وصولا إلى دعم وتحقيق تنمية إقتصادية مستدامة[3].

فما مدى قدرة التعديل الدستوري في توفير أدوات فعالة لتحقيق التنمية المستدامة؟ تتفرع على هذه الإشكالية الأسئلة الفرعية التالية: ما المقصود بالتنمية المستدامة؟ وكيف تم تكريسها في الدساتير السابقة، وما هي الأحكام التي استحدثها التعديل الدستوري لعام 2020 في هذا المجال؟

للإجابة على هذه الإشكالية نقسم هذا المقال إلى محورين أساسيين:

المحور الأول: مفهوم التنمية المستدامة.

أولا: تعريف التنمية المستدامة.

ثانيا: أهداف التنمية المستدامة.

ثالثا: أبعاد التنمية المستدامة.

(2)- فوزية برسولي، شهيرة بولحية، التنمية البيئية المستدامة في الجزائر – قراءة للتدابير القانونية محليا وإقليميا، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، ع5، جوان 2018، ص 6.
(3)- دنيا خنشول، واقع التنمية المستدامة، في الجزائر، دراسة تحليلية – خلال الفترة 1992 - 2015، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 5، ع1، جوان 2018.

المحور الثاني: دسترة التنمية المستدامة.

أولا: تكريس التنمية المستدامة في الدساتير السابقة.

ثانيا: تكريس التنمية المستدامة في التعديل الدستوري الجديد.

المحور الأول: مفهوم التنمية المستدامة

أولا: تعريف التنمية المستدامة:

يعرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية والبيئة المستدامة التنمية المستدامة على أنها: تنمية تسمح بتلبية احتياجات ومتطلبات الأجيال الحاضرة دون الإخلال بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها [(4)].

كما تعرف بأنها توسيع خيارات الناس وقدراتهم من خلال تكوين الرأسمال الاجتماعي لتلبية حاجات الأجيال المالية بأحسن طريقة ممكنة دون الإضرار بحاجات الأجيال القادمة[(5)].

ومع التطورات أصبحت التنمية المستدامة تعرف بأنها مجموعة من العمليات التي تهدف إلى تغيير السلوك الإستهلاكي للموارد المتاحة وكذا طرق الاستثمار مع توجيه التطورات التكنولوجية والمؤسسات من أجل ضمان حاضر ومستقبل البشرية وضمان الاحتياجات الإنسانية المختلفة [(6)].

(4)- كريم زرمان، التنمية المستدامة في الجزائر من خلال برنامج الإنعاش الإقتصادي 2001 – 2009، أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر، ع7، بسكرة، جوان 2010، ص 195.

(5) -B. Burgennier, Economie de développement durable, 2ème éd, Bruxelles, 2005, p38.

(6)- سيف الدين رحايلية، عبد الجليل بوداح، التجربة الصينية في الطاقات المتجددة والتنمية المستدامة، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة قسنطينة 2، ع2، ديسمبر 2015، ص 297.

فالتنمية هي ذلك النشاط الذي يؤدي إلى الإرتقاء بالرفاهية الإجتماعية مع الحرص على الموارد الطبيعية المتاحة وبأقل قدر ممكن من الإضرار والإساءة إلى البيئة [7]، وعليه يمكن اعتبار التنمية المستدامة قضية أخلاقية وإنسانية، بقدر ما هي قضية تنموية متوازنة، تفي بالإحتياجات المالية دون المساس باحتياجات الأجيال القادمة، وتعمل هذه التنمية أساسا على أن تكون العلاقة بين الإنسان والطبيعة والكون متناسقة ومتناغمة في ظل المسؤولية الشخصية والأمانة لضمان مستقبل الأجيال من خلال المحافظة على الموارد [8].

ويمكن القول أن التنمية المستدامة لها جملة من الخصائص وهي:

- تعتبر البعد الزمني فيها هو الأساس، فهي تنمية طويلة المدى، حيث تعتمد على تقدير إمكانات الحاضر ويتم التخطيط لها لأطول فترة زمنية مستقبلية يمكن التنبؤ بالمتغيرات.
- تراعي حق الأجيال القادمة في الموارد الطبيعية للمجال الحيوي لكوكب الأرض.
- أنها تنمية تراعي حق الحفاظ على المحيط الحيوي في البيئة الطبيعية من خلال عناصره الأساسية كالهواء والماء والتربة [9].

ثانيا: أهداف التنمية المستدامة

إن الهدف الأساسي للتنمية المستدامة هو الوفاء بحاجات البشر وتحقيق الرعاية الاجتماعية على المدى الطويل، مع الحفاظ على قاعدة الموارد البشرية والطبيعية ومحاولة الحد من

(7)- عمار عماري، إشكالية التنمية المستدامة وأبعادها، ورقة بحث مقدمة ضمن المؤتمر الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الإستخدامية للموارد المتاحة، جامعة سطيف، أفريل 2008، ص 4.
(8)- فوزية برسولي، شهيرة بولحية، المرجع السابق، ص 309.
(9)- عقيلة دبيحي، الطاقة في ظل التنمية المستدامة، دراسة حالة التنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، قسنطينة، 2008 – 2009، ص 24.

التدهور البيئي، ومن أجل تحقيق ذلك يجب التوصل إلى توازن ديناميكي بين التنمية الإقتصادية والإجتماعية من جهة، وإدارة الموارد وحماية البيئة من جهة أخرى. فمن أهدافها تحقيق نوعية حياة أفضل للأفراد، وتعزيز الوعي بالمشاكل البيئية، وتحقيق الإستغلال الرشيد للموارد الطبيعية ([10]).

وتسعى التنمية المستدامة إلى تحقيق جملة من الأهداف تتمحور حول خمسة مجالات رئيسية وهي: الناس، الكوكب، الازدهار، السلام والشراكة. وتتمثل فيما يلي ([11]):

- القضاء على الفقر والجوع وتوفير الأمن الغذائي.
- ضمان التعليم الجيد والمنصف والشامل.
- ضمان تمتع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار.
- إحترام البيئة الطبيعية واتخاذ إجراءات للتصدي لتغير المناخ وآثاره.
- السلام والعدل والمؤسسات القوية.
- تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة.
- تعزيز النمو الاقتصادي الشامل والمستدام وتوفير العمل اللائق للجميع.
- إقامة بنى تحتية قادرة على الصمود، وتحفيز التصنيع المستدام وتشجيع الإبتكار.

(10)- عبد الرحمن نواز الهيتي، حسن إبراهيم المهني، التنمية المستدامة في دولة قطر، اللجنة الدائمة للسكان، الدوحة، ط 2008، ص 13.

(11)- ماجدة أحمد أبو زنط، محمد غنيم، التنمية المستدامة: فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 50.

ثالثا: أبعاد التنمية المستدامة

لقد أصدرت لجنة التنمية المستدامة المنبثقة عن قمة الأرض كتابا حول مؤشرات التنمية المستدامة وأبعادها، بحيث تستند هذه الأخيرة إلى أبعاد يمكن إجمالها فيما يلي [12]:

1/ البعد الإقتصادي

يتعلق المنظور الإقتصادي بالإستمرارية في تعظيم الرفاه الاقتصادي لأطول فترة ممكنة، ويتحدد هذا الرفاه عادة بمعدلات الدخل والإستهلاك، ويشمل مقومات التقدم الإنساني كالطعام والمسكن والنقل والصحة والتعليم، فلكي تتحقق التنمية المستدامة لابد من [13]:

- إستخدام أكثر كفاءة لرأس المال.
- تقليل مستوى الفقر.
- تلاءم النمو الإقتصادي مع البيئة.

2/ البعد الإجتماعي

يرتكز هذا البعد على اعتبار أن الإنسان هو جوهر التنمية وهدفها، ويهتم هذا البعد بالعدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر، وتوفر الخدمات الإجتماعية الرقمية، وتحقيق أكبر قدر من المشاركة الشعبية في التخطيط للتنمية، ويعد الحكم الراشد من أهم متطلبات التنمية المستدامة،

(12) - Andrés Abanto Florida, développement durable, enjeux et problématiques autour de la grande entreprise minière, thèse de doctorat, université du Québec à Montréal, juin 2013, p 50.

(13)- آسيا قاسمي، التنمية المستدامة بين الحق في استغلال الموارد الطبيعية والمسؤولية عن حماية البيئة، الملتقى الدولي الإستثنائي حول سياسات التجارب التنموية بالمجال الغربي والمتوسطي، باجة، تونس، أفريل 2012. ص 10.

على أن تكون المشاركة في الحكم من قبل جميع أفراد المجتمع. وتحقيق هذا الهدف ينعكس على القرارات السياسية والإقتصادية التي ستكون في صالح المجتمع [14].

كما يحتاج التطور الاقتصادي والإستغلال الأمثل للقوى البشرية إلى اعتماد عملية تطوير صحي للسكان، فالسكان الأصحاء الذين يتمتعون بتغذية جيدة ومستوى تعليمي جيد يساعدون بشكل إيجابي في دعم التنمية الإقتصادية [15].

3/ البعد البيئي

يعني البعد البيئي للتنمية المستدامة الحفاظ على البيئة وحمايتها من التلوث، وتمكينها من توفير مستوى معيشي يتحسن باستمرار عن طريق المحافظة على الموارد المائية من خلال تقليل الهدر وإنشاء السدود والعمل على تحسين شبكات المياه والصرف الصحي وتحسين نوعية مياه الشرب، بالإضافة إلى حماية المناخ من الاحتباس الحراري، وكل من شأنه إحداث تغيرات في المناخ العالمي، فهدف التنمية هو إيجاد بيئة خضراء خالية من التلوث وحماية البيئة من جميع الآثار السلبية لجميع المخلفات الصناعية [16].

4/ البعد السياسي

تمثل التنمية المستدامة مشروعا للسلام والديمقراطية، فهي قاعدة للحوار شمال جنوب، وتؤدي إلى المصالحة بين نماذج التنمية المختلفة، بحيث تقوم المبادئ المؤسسة للتنمية المستدامة

(14)- Noureddine Essabri, représentation, agir et justification du développement durable chez les dirigeants de PME, thèse de doctorat, école doctorale Abbé Grégoire, décembre 2017, p 100.

(15)- محمد غربي، مشروعات تحقيق التنمية المستدامة في العالم العربي والإسلامي في ظل تحديات العولمة من خلال المؤتمرات الإسلامية، شهادة الدكتوراه، جامعة الجزائر، 2006، ص 150.

(16)- يوسف فاضل، دراسات وأبحاث بيئية، مؤسسة مزدريش نومات، 1991، ص 11.

على مبادئ الديمقراطية بشكل واسع، إذ تدعو إلى مشاركة السكان في مختلف مراحل الإختيارات السياسية. ويمكن تلخيص الآليات التي تميز من خلالها تحقيق التنمية المستدامة في [17]:

- أسلوب الحكم الديمقراطي الراشد، أي ضرورة مشاركة المواطنين في القرارات والتخطيط لها على أساس أن اعتماد الأسلوب الديمقراطي في الحكم يشكل القاعدة الأساسية للتنمية المستدامة في المستقبل.
- تطوير أدوات الاقتصاد البيئي والإعتماد عليها في إدارة الانتماء الوطني والعالمي كبديل لأدوات الإقتصاد الرأسمالي الذي يعتمد على مؤشرات النمو ويتجاهل الأضرار التي قد تلحق بالبيئة.

5/ البعد التكنولوجي

أدى استخدام التكنولوجيا إلى زيادة الإنتاجية وانعكاساتها على تحسن المستوى المعيشي، ومن أهم خصائص البعد التكنولوجي:

- إستعمال التكنولوجيا الأنظف في الصناعة، فنقل المجتمع إلى عصر الصناعات النظيفة التي تنتج الحد الأدنى من الغازات الملوثة والحابسة للحرارة والضارة بطبقة الأوزون هي من أهداف التنمية المستدامة.

(17)- باتر محمد علي وردم، مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، الأهلية للنشر والتوزيع، ص 192.

- تبني التكنولوجيا العالية: وذلك على أساس أن التكنولوجيا المستخدمة في البلدان النامية كثيرا ما تكون أقل كفاءة وأكثر تسببا للتلوث من التكنولوجيا المستخدمة في البلدان الصناعية[18].

المحور الثاني: دسترة التنمية المستدامة

عرف التكريس الدستوري لموضوع التنمية المستدامة في الجزائر مرحلتين أساسيتين، الأولى تميزت بالتكريس الضمني لهذا الموضوع إمتد واستمر مع التعديلات الدستورية التي عرفتها الجزائر إلى غاية 2016، ثم المرحلة الثانية التي شهدت التكريس الصريح والمباشر لموضوع التنمية من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 [19].

أولا – تكريس التنمية المستدامة في الدساتير السابقة

لقد اعترفت الدساتير الجزائرية بفكرة التنمية المستدامة كفكرة فلسفية، ولكن كان ينقصها تحديد معالم هذه الفكرة وتطبيقها على أرض الواقع.

1 – التكريس الدستوري الضمني في دساتير ما قبل سنة 2016

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، إلا أن الحق في بيئة ملائمة ونظيفة لم يكن من

(18)- مقدم عبيدات، وعبد القادر بلخضر، "الطاقة وتلوث البيئة والمشاكل البيئية العالمية"، مجلة العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، ع7، 2007، ص 51.

(19)- نوال زياني، عائشة لزرق، الحماية الدستورية للحق في البيئة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة دفاتر السياسية والقانون، كلية الحقوق، ورقلة، ع 15، ص 281.

الحقوق المكرسة بشكل صريح، لكون أن هذا الحق لم يكن معروفا في تلك الفترة، والتي بدأت تتبلور بعد مؤتمر ستوكهولم لسنة 1972 المتعلق بالبيئة البشرية [20].

ب. في دستور 1976

إعترف المشرع الدستوري بشكل ضمني على إحالة تنظيم وحماية البيئة من خلال التشريع للمجلس الشعبي الوطني بإقراره في المادة 151 على أنه: يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور وتدخل في مجال القانون فيما يخص:

- الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي والبيئة وحماية الحيوانات والنباتات.
- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
- النظام العام للغابات.
- النظام العام للمياه.

ج. في دستور 1989

خوّل دستور 1989 في المادة 115 منه في فصل السلطة التشريعية، البرلمان صلاحيات التشريع في مسائل تتعلق بالبيئة وهي [21]:

- القواعد المتعلقة بالصحة العمومية.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.

(20)- نوال زياني، عائشة لزرق، المرجع السابق، ص 282.
(21)- المادة 18/115 – 20 – 21 – 22 – 23 – 24 – 25 من دستور 1989.

- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمياه.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.

2- التكريس الدستوري والصريح للتنمية المستدامة في التعديل الدستوري لسنة 2016

لقد غير المشرع الدستوري رؤيته لموضوع التنمية المستدامة، بأن كرس وجودها بشكل صريح ومباشر في عدة مواضيع، ففضلا عن تكريس حماية البيئة في ديباجة هذا التعديل، كفل أيضا حماية البيئة في الفصل الثالث المتعلق بالدولة وهذا من خلال تكريسها ضمن الفصل الرابع المتعلق بالحقوق والحريات، ولقد نص التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 19 على دسترة الحفاظ على الموارد البيئية، بحيث نصت هذه المادة على ضرورة ضمان الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة وعلى حماية الأراضي الفلاحية، والأملاك المائية العمومية. كما تضمنت المادة 68 أحكامًا مكملة للمادة 19 ونصت على: للمواطن الحق في بيئة سليمة، تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة، يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة.

ثانيا – تكريس التنمية المستدامة في التعديل الجديد:

ترجع أسباب التعديل الدستوري الجديد لكون موضوع التنمية المستدامة إكتنفه الغموض في توحيد الجهود واستخدام الموارد المتاحة استخداما فعليا، مما خلق فجوة في تجسيدها على أرض الواقع بالإضافة إلى وجود نقائص حالت دون تحقيق تنمية فعلية أمام انعدام الإهتمام بالجانب البيئي نظرا للمشاكل البيئية الناتجة عن إنبعاث غاز أكسيد الكربون وارتفاع مؤشراته وانخفاض نصيب الفرد من الموارد المائية.

فبعد أن كانت نظرة المؤسس الدستوري محتشمة لموضوع التنمية في فترة ما قبل 2016، تغيرت بل وأصبح تكريسها صريحا في دستور 2016، وجاء التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، وأصبغ عليها الطابع الواقعي، بحيث أن رؤية المشرع أصبحت واقعية بالنظر إلى المشاكل التي عرفتها البيئة في الحقبة الأخيرة، فكان تكريسا واضحا وصريحا وفعالا في دستور 2020، ويظهر لنا ذلك من خلال الديباجة وكذا متن الدستور، على أساس أن ديباجة ومتن الدستور يعبران عن إرادة واحدة هي إرادة السلطة المؤسسة وصادرة في وثيقة واحدة [22].

1 – تكريس التنمية المستدامة في الديباجة

الديباجة جزأ لا يتجزأ من الدستور وتكتسي أهمية بالغة من الناحية القانونية، السياسية والاجتماعية، لاحتوائها على مبادئ أساسية وأهداف عامة يرتكز عليها النظام السياسي، ولها قيمة قانونية ودستورية معادلة لقيمة باقي مواد الدستور، بجعلها تعلو بسموها النصوص التشريعية وتجد إمتدادها في صلب الدستور [23]، وإيراد فقرات متعلقة بالتنمية المستدامة في ديباجة الدستور، فهذا يعني أن المؤسس الدستوري أولاها اهتماما بالغا. فبعد أن نص المؤسس الدستوري في دستور 2016 على أن الشعب الجزائري يظل متمسكا بخياراته من أجل الحد من الفوارق الإجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي ويعمل على بناء إقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة والإقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، جاء الدستور الجديد متمسكا بنفس الفكرة بل ولتدعيمها، قام بإضافة فقرة تأتي

(22)- طلعت مرزوق، ديباجة الدستور، مقال منشور بتاريخ نوفمبر 2013 على الموقع التالي: .www.fath-news.com

(23)- مياسة بلطرش، ديباجة الدستور في القانون الدستوري المقارن ووفقا للتعديل الدستوري لعام 2016، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 55، ع 3، ص1.

مباشرة بعدها للتأكيد على أهمية البيئة وضرورة النهوض بها والعمل على حمايتها لكونها تشكل إنشغالا بالنسبة لهذا الشعب وذلك بنصه على ما يلي:

"ويظل منشغلا بتدهور البيئة والنتائج السلبية للتغير المناخي، وحريصا على ضمان حماية الوسط الطبيعي والإستعمال العقلاني للموارد الطبيعية وكذا المحافظة عليها لصالح الأجيال القادمة.

واعترافا بالطاقة الهائلة التي يشكلها الشباب الجزائري، وبتطلعاته وإصراره على رفع التحديات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية للبلاد، أصبح من الضروري إشراكه في بناء ذلك، والمحافظة على مصالح الأجيال القادمة، وضمان تربية نوعية تتولاها كل من الأسرة والمدرسة"

من خلال استقراء هاتين الفقرتين، يتضح تكريس المؤسس الدستوري لموضوع التنمية المستدامة وحماية البيئة وضرورة الحفاظ عليها نظرا للمشاكل البيئية العالمية التي تسببت فيها الأنشطة الصناعية المكثفة بصفة عامة والدول المتقدمة تكنولوجيا بصفة خاصة وتتمثل في[24]:

إرتفاع درجة حرارة الأرض وارتفاع نسبة الغازات السامة والمسببة للاحتباس الحراري، ونتيجة لهذا التلوث، ظهرت كوارث طبيعية كثقب الأوزون، وهشاشة الغلاف الجوي، وتلوث الهواء والماء والتربة...

2- تكريس موضوع التنمية المستدامة في متن الدستور

تم النص على موضوع التنمية المستدامة في الفصل الثالث المتعلق بالدولة، وإيراد موضوع التنمية ضمن المحور المتعلق بالدولة، فهذا يعكس المكانة الهامة والجوهرية التي منحها

(24)- أحمد السيد كردي، تحديات التنمية المستدامة، مقال منشور عبر الموقع التالي: www.kenanaonline.com.

المؤسس الدستوري لها لكونها تعد مقوما من مقومات الدولة، ولقد تم تعديل المادة 19 من دستور 2016 التي كانت تنص على: " تضمن الدولة الإستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة، تحمي الدولة الأراضي الفلاحية، كما تحمي الدولة الأملاك العمومية للمياه " وتم تعويضها بالمادة 21 في التعديل الجديد لسنة 2020 فأصبحت تنص على ما يلي:

تسهر الدولة على:

- ضمان بيئة سليمة من أجل حماية الأشخاص وتحقيق رفاهيتهم،
- ضمان توعية متواصلة بالمخاطر البيئية،
- الإستعمال العقلاني للمياه والطاقات الأحفورية والموارد الطبيعية الأخرى،
- حماية البيئة بأبعادها البرية والبحرية والجوية، وتتخذ كل التدابير الملائمة لقمع الملوثين.

باستقرائنا لهذه المادة التي اشتملت على أربعة فقرات، تتضح رؤية المؤسس الدستوري في ضمان حماية فعالة للتنمية المستدامة والبيئة والتي تم ربطها مباشرة بحماية صحة وسلامة الأشخاص وتحقيق أمنهم ورفاهيتهم، على أساس أن التنمية المستدامة ترتكز على العلاقة بين نشاطات الأفراد والبيئة وتتعامل مع النظم الطبيعية ومحتواها على أنها أساس الحياة الإنسانية[25]، كما أن العلاقة بين التنمية المستدامة والبيئة علاقة وطيدة، وفي هذا الصدد تمثل حماية البيئة الهدف الأول في برامج التنمية المستدامة ويرجع ذلك إلى أنها المصدر الأساسي

(25)- فوزية برسولي، لخضر سي محمد، جهود الجزائر في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي بريكة، المجلد 1، ع1، جوان 2018، ص 5.

لجميع الموارد التي تتطلبها برامج التنمية المستدامة، والإخلال بالتوازن البيئي يؤدي إلى تدمير النظم البيئية ولهذا، فإن حماية البيئة تتطلب وضع ضوابط خاصة لبرامج التنمية المستدامة[26].

ولقد ركز المؤسس الدستوري على عنصر التحسين والتوعية بالمخاطر البيئية لضمان حياة كريمة، كتعزيز وعي الأفراد بالمشاكل البيئية من خلال تنمية إحساسهم بالمسؤولية تجاه المشكلات البيئية وحثهم على المشاركة الفعالة في خلق الحلول المناسبة له، عن طريق مشاركتهم في إعداد برامج ومشروعات التنمية المستدامة وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها [27].

كما دعى المؤسس الدستوري في المادة 21 فقرة 03 إلى ضرورة الترشيد والاستعمال العقلاني للمياه والطاقات الأحفورية، بحيث أن احتراق الوقود الأحفوري يعد من العوامل الرئيسية لتلوث الهواء والتسبب في الاحتباس الحراري الناتج بدوره عن غازات تغلف المجال الجوي وتمنع الإنعكاس الحراري الصادر من الأرض من إنتقاله إلى خارج الكوكب مما يسبب إرتفاعا في درجة حرارة الأرض ويزيد من التصحر والجفاف، كما أن الاستخدام المكثف للطاقة التقليدية والتي تعتمد على "الوقود الأحفوري" تسبب أضرارا بالغة الخطورة على الإنسان والبيئة وجميع الكائنات الحية[28].

يواجه العالم تحديا بيئيا يتمثل في التغيير المناخي الناجم عن زيادة معدل درجات الحرارة في العالم، الناتج عن الاستخدام المكثف للوقود الحجري والنفط وانبعاث الكربون. وللحد من

(26)- نواز عبد الرحمن الهيتي، المرجع السابق، ص 13.
(27)- فوزية برسولي، لخضر سي محمد، مرجع سابق، ص 7.
(28)- مجد جرعتلي، أهمية إعتماد الطاقة المتجددة ودورها في المحافظة على الإنسان والبيئة، مقال منشور بتاريخ ديسمبر 2011 على الموقع: www.green-studies.com.

ذلك، لابد من تغيير هيكلي في سياسات وتقنيات إستخدام الطاقة من أجل التقليل من انبعاثات الكربون.

ولقد شكلت مسألة التنوع الحيوي والعدالة في توزيع فوائد هذا التنوع أهم القضايا التي جاء بها مؤتمر ريو، وهذا بمعنى أن الموارد البيولوجية المستخدمة في التنمية والإقتصاد كالنباتات ذات الخصائص الطبية، والفوائد التي تحققها في جانبها الإقتصادي لابد أن توزع بالتساوي على الجهات التي قامت بتطوير هذه المنتجات.

كما نص المؤسس الدستوري في الفقرة الأخيرة من هذه المادة على ضمان حماية شاملة للبيئة لتشمل المجال الجوي والبري والبحري. وأكد على ضرورة إتخاذ تدابير ملائمة لقمع الملوثين. وهذه تعتبر من بين الضمانات الهامة التي كرسها التعديل الأخير للنهوض بالتنمية المستدامة من خلال إيجاد تدابير مناسبة عن طريق نصوص تنظيمية لقمع ومعاقبة كل مخالف أو اللجوء إلى المواثيق الدولية بتطبيق مبدأ الملوث الدافع، ومفاده أن كل شخص يتسبب نشاطه في إلحاق ضرر بالبيئة يلزم بتحمل نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه وإصلاح البيئة، وهذا المبدأ مقتبس في الأصل من المواثيق الدولية التي تجبر من يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة تولي دفع نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية([29]).

فدسترة الحق في البيئة يلزم الدولة ممثلة في السلطة الحاكمة العمل على حماية البيئة من التلوث على المستوى الوطني والدولي، وأي إخلال بهذا الالتزام القانوني يؤدي بالضرورة إلى المساءلة السياسية الشعبية أو القضائية، ذلك أن الدولة تصبح ملزمة وليست مخيرة في حماية

(29)- فوزية برسولي، شهيرة بولحية، المرجع السابق، ص 323.

البيئة ضمن المشاريع التي تنجزها أو مشاريع الخواص أو صد أي خطر بيئي طبيعي داخلي أو إقليمي [30].

وتجدر الإشارة إلى أنه من ضمن المقترحات في باب الحقوق الأساسية والحريات العامة تم تكريس:

- الحق في الحصول على الماء وترشيد إستغلاله والمحافظة عليه للأجيال القادمة.
- تعزيز دور الدولة في إطار حماية البيئة والماء الصالح للشرب وتحسين نوعية الحياة.
- تكريس مجلس وطني اقتصادي واجتماعي وبيئي.

خاتمة:

إذا كان أساس التنمية المستدامة هو الأخذ بعين الإعتبار مصالح الأجيال الحاضرة والمستقبلية، فإنه كان لزاما على المؤسس الدستوري باعتباره الحامي للحقوق والحريات والممثل للشرعية القانونية أن يبادر بتعديل الدستور لضمان التنمية المستدامة وإدماج البيئة في عملية إتخاذ القرار لأنه أصبح من الضروري علميا وميدانيا وواقعيا ضرورة ترشيد عملية التنمية في تحقيق النتائج المرجوة.

والمؤسس الدستوري وإن كان قد اعترف بفكرة التنمية المستدامة في دستور 2016، غير أن هذا الجهد لم يكن له أثر ملموس على المستوى العملي بسبب غياب الضمانات القانونية التي كان ينبغي أن ترافق هذا التكريس، فلقد اكتفى المشرع الدستوري في الدساتير السابقة

(30)- خالد شلبي، دسترة الحق في بيئة سليمة، نحو تحقيق الأمن البيئي في القضاء المغاربي، مجلة المجلس الدستوري، ع5، 2015، ص 88.

بالاعتراف بها فقط، في حين أنه في التعديل الجديد حدد مجالاتها ومعالمها بالنظر إلى أهميتها، وذلك بدليل تكريسه لمجلس وطني إقتصادي وإجتماعي وبيئي.

ونخلص إلى الاقتراحات التالية:

- مكافحة التلوث البيئي والحد من الإستنزاف الجائر للموارد الطبيعية.
- إستعمال التكنولوجيات الأكثر نقاء.
- اللجوء إلى الطاقات المتجددة كبديل عن الطاقة الأحفورية.
- العمل على تحسين ونشر الوعي البيئي لدى المواطن ومؤسسات الدولة.
- إنشاء مجلس أعلى للتنمية يتولى تسهيل تكامل السياسات والإشراف على عملية التنمية المستدامة.
- تطبيق مبدأ الإستبدال القائم على استبدال نشاط مضر بالبيئة بآخر يكون أقل خطر، وكذا مبدأ الملوث الدافع القائم على ضرورة تحمل تبعات الإضرار بالبيئة.

الملخص:

أصبحت التنمية المستدامة من أكثر المواضيع شيوعا، ولقيت اهتماما على الصعيدين الوطني والدولي، لكون الأمر يتعلق بقضية مصيرية مستقبلية وهي مستقبل الإنسان على هذه الأرض لكونها تفكر في مستقبل الأجيال القادمة، ولقد تميز مسار التنمية في الجزائر بالعديد من التغيرات إستجابة للظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية المحيطة بها، تجسد ذلك في التعديل الدستوري الأخير، بحيث أخذت التنمية المستدامة حيزا في مشروع هذا التعديل. فما مدى قدرة التعديل الدستوري في توفير أدوات فعالة لتحقيق التنمية المستدامة، وما هي الأحكام التي استحدثها التعديل الأخير في هذا المجال؟

الكلمات المفتاحية: تنمية مستدامة - دستور - تعديل - بيئة.

Abstract :

Sustainable development has become one of the most common topics. It has received attention at the national and international levels, because it is related to a fateful future issue, which is the future of man on this Earth since we are thinking about the future of the coming generations.
The development path in Algeria has been characterized by many changes in response to the economic, social and political conditions surrounding it, which was embodied in the recent constitutional amendments. So to what extent is the constitutional amendment able to provide effective tools to achieve sustainable development? and what are the provisions introduced by the recent amendment in this field?

Key words: Sustainable development – constitution – environment - amendment

قائمة المراجع :

أولا: باللغة العربية

الكتب:

- أحمد أبو زنط ماجدة، محمد غنيم، التنمية المستدامة: فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- باتر محمد علي وردم، مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، الأهلية للنشر والتوزيع.
- فاضل يوسف، دراسات وأبحاث بيئية، مؤسسة مزدريش نومات، 1991.
- الهيتي عبد الرحمن نواز، حسن إبراهيم المهني، التنمية المستدامة في دولة قطر، اللجنة الدائمة للسكان، الدوحة، ط 2008.

المقالات:

- برسولي فوزية، شهيرة بولحية، التنمية البيئية المستدامة في الجزائر – قراءة للتدابير القانونية محليا وإقليميا، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، ع5، جوان 2018.
- برسولي فوزية، لخضر سي محمد، جهود الجزائر في تحقيق التنمية المستدامة، مجلة الدراسات القانونية والإقتصادية، المركز الجامعي بريكة، المجلد 1، ع1، جوان 2018.
- بلطرش مياسة، ديباجة الدستور في القانون الدستوري المقارن ووفقا للتعديل الدستوري لعام 2016، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 55، ع3 .
- خنشول دنيا، واقع التنمية المستدامة في الجزائر، دراسة تحليلية خلال الفترة 1992 -2015، مجلة دراسات إقتصادية، المجلد 5، ع1، جوان 2018.
- رحايلية سيف الدين، عبد الجليل بوداح، التجربة الصينية في الطاقات المتجددة والتنمية المستدامة، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة قسنطينة 2، ع2، ديسمبر 2015.

- زرمان كريم، التنمية المستدامة في الجزائر من خلال برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001 – 2009، أبحاث إقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر، ع7، بسكرة، جوان 2010.

- زياني نوال، عائشة لزرق، الحماية الدستورية للحق في البيئة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق، ورقلة، ع15.

- شلبي خالد، دسترة الحق في بيئة سليمة، نحو تحقيق الأمن البيئي في القضاء المغاربي، مجلة المجلس الدستوري، ع5، 2015.

- عبيدات مقدم، وعبد القادر بلخضر، "الطاقة وتلوث البيئة والمشاكل البيئية العالمية"، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، ع7، 2007.

- لعجال محمد لمين، دراسة مقارنة حول مبادرات التعديلات الدستورية في الدساتير الجزائرية وأثرها على المسار الديمقراطي والحريات، مجلة العلوم القانونية والسياسة، المجلد 7، ع 3، 2016.

الرسائل الجامعية:

- غربي محمد، مشروعات تحقيق التنمية المستدامة في العالم العربي والإسلامي في ظل تحديات العولمة من خلال المؤتمرات الإسلامية، شهادة الدكتوراه، جامعة الجزائر، 2006.

- دبيحي عقيلة، الطاقة في ظل التنمية المستدامة، دراسة حالة التنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، قسنطينة، 2008 – 2009.

الملتقيات:

- عماري عمار، إشكالية التنمية المستدامة وأبعادها، ورقة بحث مقدمة ضمن المؤتمر الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الإستخدامية للموارد المتاحة، جامعة سطيف، أفريل 2008.

- قاسمي آسيا، التنمية المستدامة بين الحق في استغلال الموارد الطبيعية والمسؤولية عن حماية البيئة، الملتقى الدولي الاستثنائي حول سياسات التجارب التنموية بالمجال الغربي والمتوسطي، باجة، تونس، أفريل 2012.

المقالات المنشورة عبر الانترنت:

- أحمد السيد كردي، تحديات التنمية المستدامة، مقال منشور عبر الموقع التالي: www.kenanaonline.com.

- جرعتلي مجد، أهمية إعتماد الطاقة المتجددة ودورها في المحافظة على الإنسان والبيئة، مقال منشور بتاريخ ديسمبر 2011 على الموقع: www.green-studies.com.

- طلعت مرزوق، ديباجة الدستور، مقال منشور بتاريخ نوفمبر 2013 على الموقع التالي: www.fath-news.com.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

- Abanto Florida Andrés, Développement durable, enjeux et problématiques autour de la grande entreprise minière, thèse de doctorat, université du Québec à Montréal, juin 2013.

- Burgennier B., Economie de développement durable, 2ème éd, Bruxelles, 2005.

- Essabri Noureddine, Représentation, agir et justification du développement durable chez les dirigeants de PME, thèse de doctorat, école doctorale Abbé Grégoire, décembre 2017.

أثر الدفع بعدم الدستورية على الممارسة الرقابية للمجلس الدستوري

د. أوشن حنان محاضر _أ_

ط.د. صهيب ياسر محمد شاهين

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة

مقدمة :

أوجدت الأيدولوجية الليبرالية شكلا جديدا للعيش في الدولة، الذي يبنى أساسا على حرية الأفراد في اختيار طريقتهم في العيش، من خلال اختيار البرنامج الذي يحوز الأغلبية، كل ذلك تفاديا للعودة إلى عصر الاستبداد والعبودية وسيطرة التاج والكنيسة التي كانت تتميز بانحصار السلطة في يد واحدة، ولكي تحافظ على استمرارية ذلك النظام أو شكل العيش استخدمت تقنيات وآليات وأوجدت قيما موضوعية متمثلة أساسا في الديمقراطية ومنظومة الحقوق والحريات ومبدأ الفصل بين السلطات، وقيما مؤسساتية متمثلة في البرلمان والمجالس المختلفة، كما أطرت ذلك بنظام قانوني هرمي يستند إلى قواعد أساسية سامية تستمد كل القواعد الأخرى أساسها منها و يخضع لها كل الأفراد، ذلك الشكل المكتوب الذي تميز بالعلو والسمو والحديث هنا عن الدستور الذي يحدد شكل العيش وطبيعة نظام الحكم والمبادئ الأساسية للمجتمع المختارة أساسا بحرية من قبل الأفراد .

وبتكيف وتأقلم الأيدولوجية الليبرالية مع الواقع وعمل المنظرين على تنقيحها، أصبحت النصوص الدستورية تحتل المكانة الأسمى في سلم التدرج الهرمي للأنظمة القانونية لأغلب دول العالم وتضفي الشرعية على الممارسات التي تقوم بها السلطة في الدولة وتكفل الحماية القانونية والرقابة على عمل السلطات، لكن ذلك السمو، أي سمو الدستور، يحتاج إلى ضمانات لإعماله إن

صح القول ووسيلة فعالة لإنفاذه، ولعل من أهم الوسائل التي تحقق الرقابة على مدى احترام التسلسل الهرمي وكذا مدى احترام سمو تلك القواعد الدستورية على أغلب ما ينتج دونها في الدرجة من قوانين تلك الضمانة التي أصبحت تعرف لدى القانونيين بالرقابة على دستورية القوانين، والتي أصبحت كذلك ضامنة لحقوق وحريات الأفراد بعدما أصبح النص على تلك الحقوق والحريات في الدستور غير كافي للمحافظة عليها .

حيث أصبح لآلية الرقابة على دستورية القوانين دور أساسي في الوقت الراهن في بناء دولة القانون والمحافظة على سمو الدستور وتعزيز الديمقراطية وحماية الحقوق والحريات الأساسية منها والعامة، والجزائر باعتبارها قد لبست لباس الليبرالية في تسعينيات القرن الماضي فان نظامها القانوني وتجربتها الدستورية لم تخلو من اعتناق آلية الرقابة على دستورية القوانين من خلال إيجاد هيئات ومؤسسات دستورية تفعل تلك الرقابة وتحافظ على سمو الدستور، ويظهر ذلك جليا من خلال التعديلات التي طرأت على الدستور الجزائري خاصة من سنة 1989 الذي يعتبر أول دستور ينطبق مع النموذج الليبرالي إلى غاية آخر تعديل له سنة 2016، والتي فعلت من دور المجلس الدستوري من خلال اعتماد مجموعة من آليات الرقابة على مختلف التشريعات سواء كانت صادرة من السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، ولعل أبرزها الدفع بعدم الدستورية الذي تضمنه التعديل الأخير لسنة 2016 كآلية رقابة جديدة ممنوحة للأفراد على مدى احترام التشريع للحقوق والحريات؛ كما جاء في التعديل الدستوري الأخير، كذلك تعديل تركيبة المجلس الدستوري الذي من خلاله يحاول المؤسس الدستوري إضفاء نوع من الطبيعة القضائية للمجلس الذي كانت تغلب عليه الطبيعة السياسية وذلك تماشيا مع الدور المنوط به .

من خلال وسيلة الدفع بعدم الدستورية كآلية تمكن الأفراد من إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية القوانين المطبقة عليهم بناء على إحالة من الجهات القضائية العليا في الدولة، فإنها تعد كذلك وسيلة لصيانة سمو الدستور وشكل من أشكال الرقابة اللاحقة للقوانين، إلا أن طبيعته القضائية تعتبر سابقة من حيث الإجراءات التي تضمنتها المادة 188 من الدستور، ومن خلال كل هذا وتبعا لما سلف ذكره فإن موضوع دراستنا يثير الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يتوافق الدفع بعدم دستورية القوانين مع المبادئ الدستورية؟ وكيف يؤثر على طبيعة رقابة المجلس الدستوري؟

لمعالجة هذا التساؤل، عمدنا على خطة ارتأينا من خلالها الوقوف أولا على:

هل رقابة المجلس الدستوري للتشريع رقابة سياسية وما هي أهم صور هذه الرقابة ؟

والتساؤل الثاني هو:

ما هي طبيعة الرقابة بعد صدور القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري وكذلك القانون العضوي رقم 16-18 المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، وهل أصبحت رقابة المجلس الدستوري للتشريع ذات طبيعة قضائية ؟

وعليه، تم تقسيم الدراسة كالآتي:

المحور الأول: أنماط رقابة المجلس الدستوري الجزائري للقوانين.

المحور الثاني: قراءة في القانون العضوي رقم 16- 18 المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية.

المحور الأول: أنماط رقابة المجلس الدستوري الجزائري للقوانين

نحدد في هذه الجزئية أنماط الرقابة التي يعتمد عليها المجلس الدستوري خلال ممارسته مهامه الرقابية على القاعدة القانونية .

أولا: الرقابة السياسية للمجلس الدستوري الجزائري للقوانين

كلف المجلس الدستوري بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، حيث يمارس نوعين من الرقابة، الرقابة الدستورية الوقائية، أي قبل صدور القانون من خلال مراقبة مطابقة نصوص هذا القانون مع الدستور. أما النوع الآخر، فهو رقابة لاحقة بعد صدور القانون.

يتوقف تحريك الرقابة بنوعيها على آلية الإخطار المنصوص عليها دستوريا، ونص الدستور الجزائري كذلك على الهيئات المخول لها ذلك، التي في غالب تكوينها أو طبيعتها هي هيئات سياسية. لذا تدعى بالرقابة السياسية للمجلس الدستوري، اقتداء بالنموذج الفرنسي الذي كرس الرقابة السياسية على دستورية القوانين، عكس الأنماط الأخرى لرقابة دستورية القوانين التي تكون ذات طابع قضائي كأمريكا مثلا [1].

1. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الطبعة مصر 1996، ص، 450.

1.رقابة مطابقة القوانين للدستور من قبل المجلس الدستوري

1.أ. الرقابة الوجوبية للمجلس الدستوري

جاء نص المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات، والقوانين والتنظيمات".[1]

أما الفقرة الثانية من نفس المادة، فأقرت بالرقابة القبلية للقوانين العضوية التي يصادق عليها البرلمان وقبل أن تصبح نافذة بوجوب ابداء الرأي فيها. حيث يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

من خلال نص المادة، يتضح أن الرقابة القبلية تكون بالنسبة للقوانين العضوية وذلك بعد مصادقة البرلمان بغرفتيه عليها، ويخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري الذي يمارس رقابته عليها بصفة وجوبية لمعرفة ما مدى دستورية القانون العضوي، كما نصت الفقرة الثالثة من نفس المادة على الرقابة القبلية الوجوبية للمجلس الدستوري إذا تعلق الأمر كذلك بالنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان.

ومن خلال استقراء المادة السابقة، يلاحظ أن الرقابة القبلية بالنسبة للقوانين العضوية، وكذا النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان تكون وجوبية عن طريق إبداء الرأي وبعد إخطار من رئيس الجمهورية، وهنا نلمس العديد من الإشكالات:

1. القانون رقم 16-01المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية رقم 14 لسنة 2016.

-هل أن المؤسس الدستوري قصد من وراء النص على الوجوبية التلقائية في إبداء الرأي أم قصد به إلزامية الإجراء من أجل صحة مطابقة النصيين للدستور؟

- الإشكال الآخر يتعلق بمدى القوة الملزمة لآراء المجلس الدستوري في هذه الحالة؟

1.ب. الرقابة على المعاهدات الدولية

بالنسبة للرقابة على دستورية المعاهدات و الاتفاقيات الدولية، فان نص المادة السالفة الذكر لم تحدد طبيعة الرقابة القبلية هل هي وجوبيه أم اختيارية، بل حددت صلاحيات الإخطار فقط في مجال الاتفاقيات الدولية، لكن بالرجوع إلى نص المادة 165 من دستور 1996[1]، فإننا نجدها وفي فقرتها الأولى تنص صراحة على أن الرقابة الدستورية للمعاهدات والاتفاقيات الدولية تكون اختيارية وفق آلية الإخطار، كما أنها قد تكون سابقة أو لاحقة لدخول المعاهدات حيز النفاذ، كما أن المادة 168 من دستور 1996[2]، نصت على إلزامية رأي المجلس الدستوري في حالة نصه على عدم دستورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية، فلا يتم التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية، وهو ما لا نلاحظه بالنسبة للقوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان .

1.ج. الرقابة على القوانين العادية

القوانين العادية هي تلك القوانين التي يشّرع فيها البرلمان بموجب المجالات التي منحها له الدستور والمحددة أساسا بنص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016[3]، حيث أن

1. المادة 165من الدستور 1996 المؤرخ 28 نوفمبر 1996.
2. المادة 165من الدستور 1996 المؤرخ 28 نوفمبر 1996.
3. المادة 140 القانون رقم 16-01المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري- الجريدة الرسمية-رقم 14 لسنة 2016.

الرقابة السياسية للمجلس الدستوري لمدى مطابقة تلك القوانين والنصوص للدستور كما ورد فيه، تكون قبلية، خلال فترة 30 يوما المنصوص عليها في المادة 144 من الدستور ابتداء من تاريخ استلام رئيس الجمهورية للقانون إذا أُخطر به المجلس الدستوري من قبل سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187من الدستور[1] ، وتكون بعدية في حالة ما إذا كان الإخطار من هذه السلطات، بعد صدور القانون من رئيس الجمهورية.

وتجدر الإشارة إلى سكوت المؤسس الدستوري عن مهلة الإخطار، فليس هناك آجال محددة لتحريك الرقابة الدستورية اللاحقة للقوانين العادية حيز التنفيذ، أي أنها محل طعن لدى المجلس الدستوري لفحص ما مدى دستوريتها مهما كان تاريخ صدورها.

2. الهيئات السياسية المكلفة بالإخطار والرقابة الدستورية

جاء نص المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016[2]، ليحدد لنا السلطات والهيئات المخول لها دستوريا إخطار المجلس الدستوري لمراقبة ما مدى دستورية التشريعات. وأغلب هذه الهيئات، سياسية، حيث جاء نص المادة كما يلي:

يخطر المجلس الدستوري:

- رئيس الجمهورية،
- رئيس مجلس الأمة ،

1. المادة 187 القانون رقم 16-01المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري-الجريدة الرسمية-رقم 14 لسنة 2016.
2. المادة 187 القانون رقم 16-01المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري-الجريدة الرسمية-رقم 14 لسنة 2016.

- رئيس المجلس الشعبي الوطني ،
- الوزير الأول ،
- 50 نائبا من المجلس الشعبي الوطني ،
- 30 عضوا من مجلس الأمة.

يلاحظ أن التعديل الدستوري الأخير، وعكس ما نصت عليه المادة 165 من دستور 1996[1] قد أضاف حق الإخطار إلى الوزير الأول، و50 نائبا، و30 عضوا مما يعبر صراحة على أن المؤسس الدستوري وسع في حق الإخطار، لكن دون الخروج من الهيئات السياسية مما يعتبر تعبيرا ضمنيا على تفرد السلطات السياسية في الدولة بحق الإخطار في مجال الرقابة الدستورية السياسية.

كما يلاحظ من نص المادة كذلك عدم تقييد هذه الهيئات السياسية لا بالنصوص محل الإخطار، ولا بالمجالات التي يسمح لها باستخدام حقها في الإخطار، وذلك عكس ما سنلاحظه بالنسبة للأفراد في مجال الرقابة القضائية للمجلس الدستوري، حيث أن حقهم مقيد في مجالات محددة ووفق شروط معينة وهو ما سيأتي ذكره لاحقا.

ثانيا: الرقابة القضائية للمجلس الدستوري الجزائري للقوانين

إن انتشار ثقافة الحقوق والحريات في العالم انعكس على الجزائر من خلال احتلالها مكانة مميزة في النظام القانوني الجزائري، حيث انفرد المؤسس الدستوري بتنظيم الحقوق

1. مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومه الطبعة 1، الصفحة 65.

والحريات الأساسية، وترك تنظيم الحقوق والحريات العامة من اختصاص السلطة التشريعية، كما أوجد آليات لمراقبة مدى احترام تلك الحقوق خاصة الأساسية منها ضمانا لها، ولعل أهم آلية هي منح الأفراد إمكانية رقابة مدى احترام المشرع لها من خلال الدفع بعدم الدستورية كآلية لإخطار المجلس الدستوري وصورة من صور الرقابة القضائية له ، كما أن ذات التعديل كَيَّفَ تشكيلة المجلس الدستوري تماشيا مع التحول الجديد في الرقابة، من رقابة سياسية بحتة إلى رقابة مزدوجة سياسية وقضائية.

1. تعديل تشكيلة المجلس الدستوري الجزائري تماشيا مع الدور الرقابي القضائي للمجلس الدستوري الجزائري.

من خلال الرجوع إلى نص المادتين 183 و184 من تعديل الدستور لسنة 2016، فإننا نلاحظ أن المؤسس الدستوري أشرك السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في تشكيلة المجلس الدستوري بنسب متساوية، حيث أن لكل سلطة أربعة أعضاء يمثلونها داخل المجلس، وحيث أن رئيس الجمهورية بصفته ممثل السلطة التنفيذية يعين أربعة أعضاء منهم الرئيس ونائبه، أما السلطة التشريعية، فتكون ممثلة في أربعة أعضاء: نائبين منتخبين من المجلس الشعبي الوطني وعضوين منتخبين من مجلس الأمة، كذلك خصّ المؤسس الدستوري السلطة القضائية بأربعة أعضاء في تشكيلته: إثنان ينتخبان من قضاة المحكمة العليا واثنان ينتخبان من مستشاري مجلس الدولة[1].

من خلال هذه التشكيلة، حاول المؤسس الدستوري إعطاء نوع من التوازن والمساواة بين السلطات الثلاث في الدولة، حيث جاءت المادة 184 تعزز من الإختصاص القانوني

1 . المادة 183 من القانون رقم 16-01المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري- الجريدة الرسمية-رقم 14 لسنة 2016.

والقضائي لأعضاء المجلس الدستوري مما يسهل عليهم القيام بالرقابة القضائية التي هي أصلا تدخل في اختصاصهم، كما يعمل على جودة النصوص القانونية في النظام القانوني للدولة، من خلال نص المادة المذكورة سلفا على ضرورة تمتع أعضاء المجلس الدستوري المعينين أو المنتخبين بالخبرة الميدانية مدتها 15 سنة على الأقل في التعليم العالي وفي مجال العلوم القانونية أو في ممارسة القضاء أو المحاماة، وهو دليل واضح على التوجه الذي ذكرناه[1].

وفي هذا الشأن، تطرح إشكالية خبرة 15 سنة المنصوص عليها في المادة 184 من التعديل الدستوري لسنة 2016، خاصة في المجالس المنتخبة كالبرلمان ومجلس الأمة، في حالة عدم توفر هذا الشرط في أغلبية النواب أو الأعضاء، حيث أن المؤسس الدستوري لم يعط الحل في هذه الحالة.

كما أن الواقع العملي لاختيار أعضاء المجلس أدى إلى سيطرة السلطة التنفيذية على تشكيلته ويظهر ذلك من خلال:

أ. انفراد رئيس الجمهورية بتعيين رئيس المجلس ونائبه دون اللجوء إلى آلية الانتخاب، مما يكرس سيطرة السلطة التنفيذية على تشكيلة المجلس، ويؤثر على حياده واستقلاليته، على عكس ما جاء في دستور 1963 الذي يعتبر الدستور الوحيد في الجزائر الذي نص على إن تعيين رئيس المجلس يكون عن طريق الانتخاب.[2]

1. المادة 184القانون رقم 16-01المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، رقم 14 لسنة 2016.
2. عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل احكام الدستور الجزائري، دار هومة –الصفحة 27.

ب. كما أن طريقة اختيار أعضاء المجلس الدستوري صوريا تعبر عن المساواة بين السلطات الثلاث لكن عمليا وواقعيا فإن سيطرة السلطة التنفيذية على تشكيلة المجلس تبدو جلية من خلال أن الأعضاء الممثلين للسلطة القضائية، ولو أنهم منتخبون إلا أنهم في الأساس من السلطة التنفيذية سواء على مستوى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، أما بالنسبة لأعضاء المجلس الممثلين للسلطة التشريعية، فإنهم بالضرورة يكونون من الأغلبية المكونة أساسا للسلطة التنفيذية باعتبار أن الحكومة تتشكل أساسا من الأحزاب التي تحوز الأغلبية في المجلسين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة .[1]

المحور الثاني: قراءة في القانون العضوي رقم 18-16 الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية

لقد جاء القانون العضوي رقم 18-16 لكي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية طبقا لأحكام المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث جاء في خمسة فصول، فبالإضافة إلى الأحكام العامة التي تضمنتها مواد الفصل الأول، جاءت مواد الفصل الثاني لتحدد تلك الشروط والكيفيات، أما الفصلان الثالث والرابع فقد حدد كل منهما وعلى التوالي الأحكام المطبقة أمام المحكمة العليا وأمام مجلس الدولة، ليختتم القانون العضوي بأحكام ختامية تضمنها الفصل الخامس، ومن خلال قراءة في مواد القانون العضوي السبعة والعشرين، يلاحظ أن أغلبية مواده آمرة، ولا توجد إحالة للتنظيم وهو حقيقة ما يعكس طبيعة وأهمية الموضوع الذي أريدَ تنظيمه من قبل هذا القانون.

1. حساني محمد النذير، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري-رسالة دكتوراه-جامعة بسكرة -2015-الصفحة 165.

هذا من حيث الشكل وسنتتبع التبويب المتبع من قبل المشرع من أجل محاولة القراءة الموضوعية لهذا القانون العضوي.

أولا: الأحكام المطبقة على نطاق تطبيق القانون العضوي من حيث الموضوع

بينت مواد الفصل الأول المتضمن الأحكام العامة نطاق تطبيق هذا القانون العضوي من حيث الموضوع، حيث يمكن إثارة الدفع بعدم دستورية الأحكام التشريعية فقط، التي تنتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وهنا نتساءل هل أن المشرع قصد الحقوق والحريات الأساسية التي هي من اختصاص المؤسس الدستوري أم يقصد الحقوق والحريات ككل بما فيها الأساسية والعامة؟. كما حدد الاختصاص القضائي، حيث يمكن إثارة الدفع في كل محاكمة أمام الجهات القضائية العادية والإدارية، ويمكن إثارته للمرة الأولى في الإستئناف أو الطعن بالنقض، وإذا أُثير الدفع أثناء التحقيق الجزائي، فإن اختصاص النظر فيه يعود إلى غرفة الإتهام وهو ما نصت عليه المادة الثانية[1].

كما أن الدفع بعدم الدستورية لا يمكن إثارته أمام محكمة الجنايات الابتدائية ويمكن إثارته عند الاستئناف للحكم الصادر عن محكمة الجنايات الابتدائية، ولقد جاءت الفقرة الثالثة من المادة الثالثة التي نصت على أن محكمة الجنايات الاستئنافية تنظر في الدفع بعدم الدستورية قبل فتح باب المناقشة وجاءت المادة بصيغة الأمر حيث انه ينتابها شيء من الغموض ,هل إن الدفع بعدم الدستورية يوقف مناقشة النزاع وبالتالي يوقف الفصل فيه إلى أن يفصل في الدفع بعدم الدستورية، أم يعتبر من بين الإجراءات الشكلية، كذلك عبارة النظر فيه الواردة في الفقرة

1. المادة 02 من القانون العضوي 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر2018 ج ر رقم 54.

المذكورة أعلاه قد يفهم منها أن الفصل في الدفع بعدم الدستورية يعود لمحكمة الجنايات الاستئنافية بينما أن النظر في عدم الدستورية إختصاص أصيل للمجلس الدستوري[1].

كما أنه ليس للقاضي الحق بإثارة الدفع بعدم الدستورية من تلقاء نفسه وهو ما نصت عليه المادة الرابعة من هذا القانون العضوي[2].

والملاحظ من خلال استقراء مواد هذا الفصل أن تحديد النطاق ينتابه شيء من الغموض والتضييق وهو ما يفهم بأن المشرع قصد عدم فتح المجال الواسع في نطاق التطبيق خاصة من حيث المجالات لكي لا يُستعمل الدفع بعدم الدستورية كوسيلة أمام المحامين من اجل إطالة النزاعات وبالتالي التضخم في القضايا المطروحة أمام الجهات القضائية سواء العادية أو الإدارية.

أ. شروط وكيفيات ممارسة الدفع بعدم الدستورية

لقد تضمن الفصل الثاني من هذا القانون العضوي الكيفيات والشروط التي يجب ممارستها في الدفع بعدم الدستورية، كما أزال بعض من الغموض والعمومية التي تضمنها الفصل الأول.

حيث أن الدفع بعدم الدستورية يكون بمذكرة مكتوبة ومنفصلة ومسببة وذلك تحت طائلة عدم القبول، وهي شروط شكلية، كما أن الجهة القضائية المرفوع أمامها الدفع بعدم الدستورية تفصل فورا بقرار مسبب في إرسال الدفع إلى مجلس الدولة أو المحكمة العليا، وبالرجوع إلى نص المادة السابعة يبدو أن عمل الجهة القضائية هو عمل قضائي من خلال عبارة

1 . المادة 03 من القانون العضوي 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ج ر رقم 54.
2. المادة 04 من القانون العضوي 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ج ر رقم 54.

الفصل، لكن من حيث المضمون يبدو أنه عمل إداري من خلال أن الجهة القضائية لا تفصل في أصل النزاع بل في مجرد إرسال الدفع من عدمه، كما نصت المادة السابعة على استطلاع رأي النيابة العامة أو محافظ الدولة الذي يعتبر رأيهما غير ملزم بالنسبة للجهة القضائية حسب ما يفهم من كلمة استطلاع[1].

كما جاءت المادة الثامنة لتحدد الشروط الموضوعية الواجب توفرها وهي الاتسام بالجدية، وكذلك ألا يكون قد سبق التصريح من قبل المجلس الدستوري بمطابقة الحكم التشريعي للدستور، كذلك أن يتوقف الدفع على الحكم التشريعي المعترض عليه مآل النزاع فقط وليس القانون ككل[2].

إذا كان قرار الجهة القضائية المثار أمامها الدفع بعدم الدستورية هو إرسال الدفع إلى مجلس الدولة أو المحكمة العليا، فإن المشرع ربطه بشروط معينة والمتمثلة أساسا في احترام أجل الإرسال وهو 10 أيام من الصدور مع التبليغ للأطراف. ولم يحدد المشرع كيفية التبليغ، كذلك عدم قابليته لأي طعن والمقصود هنا قرار الإرسال لوحده، لكن يمكن الطعن فيه بمناسبة الطعن ضد القرار الفاصل في النزاع أو في جزء منه ويجب أن يكون بموجب مذكرة مكتوبة ومنفصلة ومسببة[3].

ما يفهم من المادة العاشرة والتي تليها أن الدفع بعدم الدستورية يوقف الفصل في النزاع للجهات القضائية المرفوع أمامها في حالة إرسالها الدفع إلى مجلس الدولة أو المحكمة العليا أو المجلس الدستوري في حالة الإحالة إليه، مع إمكانية استمرار الجهات القضائية في إجراءات التحقيق أو القيام بالتدابير المؤقتة أو التحفظية، لكن ذلك الوقف للنزاع لا يكون في الحالات

1. المادة 07 من القانون العضوي 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ج ر رقم 54.
2. المادة 08 من القانون العضوي 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ج ر رقم 54.
3 . المادة 09 من القانون العضوي 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ج ر رقم 54.

التي يكون فيها الشخص محرومًا من الحرية، فلقد أوجب المشرع على الجهات القضائية الفصل في الدعوى دون انتظار الفصل في الدفع بعدم الدستورية في حالة ما أن يكون الشخص محرومًا من حريته أو إذا كانت الدعوى تؤدي إلى حرمانه من الحرية أو في حالة الإستعجال أو في حالة التقيد بآجال للفصل في الدعوى، كذلك الأمر في حالة الطعن بالنقض[1].

ب. الإجراءات المتبعة أمام المحكمة العليا ومجلس الدولة

حدد هذا الفصل الآجال التي منحها المشرع للمحكمة العليا ومجلس الدولة للفصل في قرار الدفع بعدم الدستورية المرسل إليهما من الجهات القضائية، تلك الآجال التي حُدِدت بشهرين من تاريخ الاستلام وذلك بعد استيفاء الشروط، ونفس الآجال في حالة الإثارة أمامهما تلقائيا حسب نص المادة 14، كما أن قرار الإرسال يرسل إلى رئيس المحكمة العليا أو رئيس مجلس الدولة اللذان يستطلعان رأي النائب العام أو محافظ الدولة.

كما حددت المادة 16 التشكيلة التي تفصل في قرار الإحالة والتي تتكون من رئيس المحكمة العليا أو رئيس مجلس الدولة أو نائبه ومن ثلاثة مستشارين حسب الحالة، ويرسل قرار المحكمة العليا أو مجلس الدولة إلى المجلس الدستوري في حالة إحالته مرفقا بمذكرات وعرائض الأطراف.

كما أن الدفع بعدم الدستورية يوقف الفصل في الدعوى إلى غاية الفصل في الدفع بعدم الدستورية إلا في حالة ما أن يكون الشخص محروما من الحرية بسبب الدعوى أو أن تكون هذه الأخيرة تهدف إلى وضع حد لحريته أو في حالة الإستعجال أو إذا نص القانون على الفصل في الآجال.

1 . المادة 10 من القانون العضوي 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ج ر رقم 54.

كما أن التبليغ للجهة القضائية التي أرسلت الدفع وكذا الأطراف من مجلس الدولة أو المحكمة العليا بقرارهما محدد بأجل 10 أيام من تاريخ صدوره، كما أنه في حالة عدم فصل مجلس الدولة وكذا المحكمة العليا في إرسال أو عدم إرسال الدفع بعدم الدستورية في أجل شهرين، يحال تلقائيا إلى المجلس الدستوري[1].

ج. الأحكام المتبعة أمام المجلس الدستوري

جاء هذا الفصل مختصرا من حيث المواد، يحتوي على أربع مواد تخص الجانب الشكلي فقط يتعلق بالإجراءات، حيث أنه لم يبين كيفية الفصل في الدفع بعدم الدستورية موضوعيا، كما أن المادة 21 تنص على الإعلام الفوري لرئيس الجمهورية، كما نصت كذلك في فقرتها الثانية على إعلام الوزير الأول ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والتساؤل هنا هو لماذا إعلام رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول قبل الفصل في الدفع باعتبار أن الدفع بعدم الدستورية أساسا يتعلق بالنص التشريعي دون التنظيمي، كان الأحرى أن يكون الإعلام بعد الفصل في الدفع كتبليغ للسلطات من أجل تكييفه مع القرار.[2]

كما أن انقضاء الدعوى لا يؤثر في الفصل في الدفع بعدم الدستورية من طرف المجلس الدستوري، حيث يكون الفصل في جلسة علنية ويكون الأطراف ممثلين عن طريق محاميهم، كذلك تم النص على تبليغ القرار الصادر إلى مجلس الدولة أو المحكمة العليا حسب الحالة.

1. المادة 20 من القانون العضوي 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر2018 ج ر رقم 54.
2. المادة 21 من القانون العضوي 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر2018 ج ر رقم 54.

ملاحظات عامة:

هل يقصد المشرع بالنص التشريعي التشريع بمفهومه الواسع أي يدخل في نطاقه التشريع العادي (القوانين) والتشريع الفرعي (التنظيمات)، أم يقصد به التشريع بالمفهوم الضيق للنصوص الصادرة عن السلطة التشريعية فقط؟

إذا خص الدفع بعدم الدستورية النصوص التشريعية الصادرة من سلطة البرلمان فقط فالسؤال المطروح هو هل النصوص التنظيمية محصنة من مثل هذا الدفع؟ مع العلم أن النصوص الأكثر مساسا بالأشخاص هي النصوص التنظيمية، كذلك في حالة ما إذا خالفت تلك النصوص التنظيمية النصوص القانونية التي جاءت أساسا من أجل تطبيقها والتي كانت أصلاً مطابقة للدستور.

ثانيا: الدفع بعدم الدستورية آلية لتدعيم الرقابة القضائية للمجلس الدستوري الجزائري

استحدث المؤسس الدستوري في الجزائر آلية جديدة للرقابة على دستورية القوانين في المنظومة القانونية الجزائرية والمتمثلة أساسا في الدفع بعدم الدستورية بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016، أين تم منح الأفراد حق إخطار المجلس الدستوري عن طريق هذه الآلية حسب نص المادة 188 منه في الفصل الأول من الباب الثالث تحت عنوان الرقابة، متأثرا بذلك بالنموذج الفرنسي، حيث نصت المادة 188 على: 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 المادة بموجب قانون عضوي[1].

يترتب عن اعتماد المؤسس الدستوري لآلية الدفع بعدم الدستورية آثار مست طبيعة الرقابة للمجلس الدستوري وعلاقته بالقضاء.

1. تعزيز الرقابة القضائية للمجلس الدستوري

عمد المؤسس الدستوري على إضفاء الصفة السياسية لأعمال الرقابة للمجلس الدستوري من خلال اعتماده لآلية الإخطار الممنوحة للسلطات السياسية في الدولة وكذا تشكيلة المجلس الدستوري في الدساتير السابقة وتعديلاتها، إلا أن تعديل 2016 أبرز الصفة القضائية لرقابة المجلس الدستوري من خلال:

- تشكيلة المجلس الدستوري والشروط المفروضة على المعينين والمنتخبين.

- اعتماد آلية الدفع بعدم الدستورية للأفراد بإحالة من طرف الجهات القضائية.

كل ذلك دلالة واضحة على تجسيد الرقابة القضائية للمجلس الدستوري خاصة من خلال التأسيس لعلاقة قانونية بينه وبين الجهات القضائية.[2]

1. المادة 188 لقانون رقم 16-01المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري-الجريدة الرسمية-رقم 14 لسنة 2016.
2. رواب جمال، الدفع بعدم الدستورية –قراءة في نص المادة 188 من الدستور الجزائري – مقال منشور – جامعة الجيلالي بونعامة – خميس مليانة - الصفحة 44.

2. تأسيس علاقة قانونية بين القضاء والمجلس الدستوري

إن استبعاد المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 للدعوى الدستورية المباشرة الناتجة أساسا من الإخطار المباشر للأفراد للمجلس الدستوري، حيث ألزمت أن يمر الدفع بعدم الدستورية عن طريق المحكمة العليا أو مجلس الدولة أي أن إخطار المجلس يكون إما من مجلس الدولة أو المحكمة العليا، يدل على أن اعتماد هذه الآلية أي الدفع بعدم الدستورية يؤدي إلى التأسيس لعلاقة قانونية بين الجهات القضائية والمجلس الدستوري، كما أن نصوص مواد القانون العضوي رقم 18-16 الذي يحدد كيفية ممارسة حق الإخطار من طرف الأفراد يؤسس لعلاقة قانونية بين الجهات القضائية العليا والمجلس الدستوري[1].

الخاتمة:

من خلال ما سبق، نستنتج أن الدور الرقابي الممارس من طرف المجلس الدستوري يتخذ صورتين إحداهما ذات طبيعة سياسية تتمثل في هيئات سياسة مخول لها دستوريا ممارسة حق الرقابة على دستورية القوانين وأخرى ذات طبيعة قضائية من خلال آلية الدفع بعدم الدستورية التي كرسها الدستور الجزائري بموجب تعديل 2016 في مادته (188)، هذه الأخيرة منحت للأفراد حق الإدعاء أمام الجهات القضائية المختصة بعدم دستورية القوانين الفاصلة في النزاع لإنتهاكها للحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

هذا وتوصلنا في مجمل بحثنا إلى جملة من النتائج والتوصيات.

1. عبد القادر بوراس –الدفع بعدم الدستورية في الدستور الجزائري: بين المكاسب والآفاق –مقارنة بالتجربة الفرنسية –مقال منشور في مجلة أبحاث قانونية وسياسية العدد السادس سنة 2018 الصفحة 55.

1. النتائج :

- المجلس الدستوري هو الهيئة القانونية المكلفة بممارسة الدور الرقابي على دستورية القوانين.
- تعزيز تشكيلة المجلس الدستوري من خلال فرض شروط جديدة لأعضائه تسمح بمباشرة الشكل الجديد للرقابة القضائية.
- توسيع نطاق الرقابة السياسية من خلال منح حق الإخطار لهيئات سياسية لم تكن سابقا مؤهلة لذلك.
- يعتبر الدفع بعدم الدستورية شكلًا من أشكال الرقابة للمجلس الدستوري تدعى بالرقابة القضائية.
- نَظّمَ القانون العضوي رقم 16-18 السابق ذكره كيفيات ممارسة الدفع بعدم دستورية القوانين الأمر الذي يظهر جليا خصوصية هذا الإجراء لممارسة الرقابة القضائية.

2. التوصيات:

- على المشرع الجزائري تحديد الحكم التشريعي الذي يحمل المعنى لكل حكم قانوني يصدر عن السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان بغرفتيه وفق الإجراءات التي يحددها الدستور وفي المجالات المخصصة بموجبه ويتضمن جملة من القواعد القانونية العامة المجردة والملزمة للأفراد قصد تنظيم علاقاتهم في المجتمع. وقد إشترطت المادة (188) صراحة وجود حكم تشريعي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور حتى يتم اللجوء إلى الدفع بعدم الدستورية مما يعني أن عبارة الحكم التشريعي في هذا السياق تتوقف على القوانين العادية والأوامر التشريعية فقط دون القوانين العضوية لأنه سبق خضوعها للرقابة القبلية

دون أن يتعدى هذا الدفع أيضا إلى المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية والتنظيمات التي يصدرها.

- من الضروري أن يكون للمحاكم المختصة الدنيا دور في النظر في جدية الدفوع المثارة أمامها بشأن القوانين محل النزاع حتى نتفادى تراكم الدفوع أمام المحكمة العليا ومجلس الدولة.
- إقتراح هيئة ثالثة تختص بالنظر في الدفوع ومدى وجاهية الطعن من حيث إقترانه بالمس بالحقوق والحريات العامة.

الملخص

استحدث المؤسس الدستوري آلية جديدة للرقابة البعدية على القوانين تدعى آلية الدفع بعدم الدستورية بمقتضى التعديل الدستوري 2016, حيث جاء في نص المادة 188 من الفصل الأول من الباب الثالث استحداث ولأول مرة آلية تمكن من حماية الحقوق والحريات من طرف المحاكم وتمكين الأطراف في حالة نزاع أمام القضاء من اللجوء إلى المجلس الدستوري، إذا كان القانون محل النزاع يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور, هذا الشكل الجديد لرقابة المجلس الدستوري للقوانين يسمى بالرقابة القضائية المكرسة بموجب القانون العضوي16-18 دون إغفال الرقابة السياسية للمجلس الدستوري المهيمن على الدور الرقابي.

الكلمات المفتاحية: المجلس الدستوري, الدور الرقابي, الدفع بعدم الدستورية.

Résumé :

Le constituant a introduit un nouveau mécanisme de contrôle *a posteriori* des lois appelé mécanisme d'exception d'inconstitutionnalité et ce, en vertu de la révision constitutionnelle de 2016. Pour la première fois en effet, l'article 188 du Chapitre 1 de la Partie III de la Constitution, permet la protection des droits et libertés par les tribunaux en cas de conflit devant la justice lorsque la loi en question affecte les droits et libertés garantis par la Constitution. Cette nouvelle forme du contrôle constitutionnel des lois

appelé contrôle judiciaire est consacré par la loi organique 16-18, mais ceci n'affecte en rien le contrôle politique du Conseil constitutionnel qui domine son rôle de contrôle.

Mots clés : Conseil constitutionnel, rôle de contrôle, exception d'inconstitutionnalité

قائمة المراجع :

الدساتير والقوانين:

1. القانون رقم 16-01المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 14 لسنة 2016.

2. دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996.

2. القانون العضوي رقم 16-18 المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية .

الكتب :

1. مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومه، الطبعة 1.

2. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر 1996

3. عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة،

4. عزالدين الدناصوري، عبد الحميد الشواربي، الدعوى الدستورية، منشأة المعارف الإسكندرية مصر، الطبعة 1.

المقالات :

1. رواب جمال، الدفع بعدم الدستورية، قراءة في نص المادة 188 من الدستور الجزائري -مقال منشور -جامعة الجيلالي بونعامة -خميس مليانة.

2. عبد القادر بوراس، الدفع بعدم الدستورية في الدستور الجزائري: بين المكاسب والآفاق، مقارنة بالتجربة الفرنسية، مقال منشور في مجلة أبحاث قانونية وسياسية العدد السادس سنة 2018 .

المذكرات والرسائل :

1. حساني محمد النذير -أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري-رسالة دكتوراه- جامعة بسكرة -2015.

دور المنظمات الدولية في تحقيق الأمن الإنساني

د. صباح العشاوي،

أستاذ محاضر-أ-، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة لونيسي علي، البليدة

المقدمة:

بعد نهاية الحرب الباردة، عرف الأمن الإنساني تحولاً حيث أصبح من أهم المواضيع التي تطرح على الساحة الدولية خاصة بعد أحداث 11 سبتمبر 2001، وكذلك مع دخول العالم الألفية الثالثة وبروز قضايا ذات اهتمام عالمي تمس أمن العالم كله.

لهذا أصبح الأمن جزءًا لا يتجزأ في كل الميادين أو بما يعرف بمنطق الأمننة، فلا يوجد مجال أو تخصص إلا والأمن جزء منه، كالأمن الصحي والأمن الغذائي والأمن البيئي...إلخ.

فيعتبر الأمن الإنساني الأساس وفي مقدمة كل المجالات لأنه يمس الإنسان في حد ذاته، خاصة وأن طرح منطق الأمننة يأتي مع كثرة انتهاكات حقوق الإنسان والنزاعات الدولية.

ومع تحول دور الفواعل الدولية وتزايد مجال تدخل المنظمات الدولية في ظل المتغيرات الجديدة، كان لزاماً أن نتناول الدور الذي تقوم به المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية في تحقيق الأمن الإنساني، ومن هنا تكمن أهمية الموضوع من خلال إبراز ما حققته هذه المنظمات من أعمال على المستوى الدولي، وتأثير هذه الأعمال على العلاقات الدولية من أجل التكفل بأمن الإنسان الذي يشمل مجالات عديدة، كالصحة وحقوق الإنسان والبيئة...إلخ

أما الهدف من الموضوع، فهو تحديد الدور الذي تلعبه هذه المنظمات في مجال تحقيق الأمن الإنساني بمختلف أبعاده.

وتم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي من خلال استكشاف جهود هذه المنظمات وانجازاتها والإستراتيجيات التي تعتمدها في مساعيها، ومدى تكاملها وتنسيقها مع بعضها البعض راميةً في ذلك إلى تحقيق الأمن الإنساني.

وعليه يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما هو الدور الذي تلعبه المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية في تحقيق الأمن الإنساني، وما مدى فاعليته على الصعيد الدولي؟

للإجابة عن هذه الإشكالية، تم تقسيم البحث إلى مبحثين،

يتناول **المبحث الأول** مفهوم الأمن الإنساني، من حيث تعريفه وأبعاده، أما **المبحث الثاني** فيتطرق لدور المنظمات الحكومية وغير الحكومية في تحقيق الأمن الإنساني، من خلال دور أجهزة الأمم المتحدة، ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

المبحث الأول: مفهوم الأمن الإنساني

لم يعد مفهوم الأمن الإنساني يقتصر على أمن الدولة وحماية حدودها من العدوان الخارجي فحسب، وإنما ارتبط في الآونة الأخيرة بتهديدات جديدة، حيث أن مفهوم الأمن لم يعد يرتبط فقط بالقوات المسلحة من أجل الدفاع والقتال والسباق نحو التسلح،[1] وإنما أصبح هذا

[1]. د. فوزية هوشات، الأمن البيئي بين مغبة الأمن الوطني والأمن الإنساني، مجلة العلوم الإنسانية كلية الحقوق الإخوة منتوري قسنطينة-الجزائر، المجلد ب، عدد 50، ديسمبر 2018، ص373-374.

المفهوم موسع، وباتت هذه التهديدات أكثر شمولية كالتلوث البيئي، الإرهاب الدولي، الحركات السكانية الكثيفة والأمراض التي تهدد أمن الإنسان وحياته، كجائحة كورونا...إلخ، هذا ما أدى إلى الاهتمام بالأمن الذي انتقل من سلامة الأفراد وأمنهم إلى الأمن الإنساني بمختلف أبعاده، فسلامة وأمن الأفراد والشعوب في كل دولة يتراوح بين: مستوى التنمية، حماية حقوق الإنسان، وأمن الدولة.[1]

وعليه، سنناقش هذه الأمور من خلال المطلبين التاليين: في المطلب الأول سنتطرق للتعاريف المختلفة للأمن الإنساني، أما في المطلب الثاني فسنحاول أن نبين أبعاد هذا الأمن وارتباطه بمفاهيم أخرى.

المطلب الأول: تعريف الأمن الإنساني

أصبح مفهوم الأمن الإنساني إطاراً موسعاً للأمن الوطني (أمن الدولة+ أمن المجتمع+ أمن الإنسان)، متجاوزاً بذلك الطرح التقليدي للأمن، حيث أصبح يحتوي على أبعاد وظيفية أخرى مرتبطة أساساً بحماية حقوق الإنسان وحرياتهم وترقيتهم بشكل يضمن كرامتهم وكينونتهم،

[1] . Nguyen Hong Ha ،Rights – Human Security – Human Development: Assessing the inter-relationships of Human Development ،Human Security and Human Rights in Poverty Reduction in Vietnam ،The International Development Studies Conference on "Mainstreaming Human Security: The Asian Contribution» ،Bangkok ،October 4-5, 2007
ترجمة أ. نجيبة بولوبر من جامعة باتنة، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد الرابع، جانفي 2013، ص 247.

وبالتالي، أصبح من واجب صناع السياسات الأمنية العمل على الموازنة التكاملية بين أمن الدولة وأمن الأفراد.[1]

ولتوضيح ذلك، اعتمدنا العديد من التعاريف التي قُدِّمت لمفهوم الأمن الإنساني وذلك من خلال الدراسات والأبحاث التي أجراها الفقهاء وبعض الهيئات الدولية حول مفهوم الأمن الإنساني، إلا أن هناك عدة اختلافات بين هذه التعاريف.[2]

أولاً: التعريف الذي جاءت به مفوضية الأمن الإنساني: بحسب المفوضية يعني هذا المصطلح "حماية الحريات الحيوية، وحماية الناس من مختلف الأوضاع والأخطار العامة الحرجة وحماية طموحاتهم"

ثانياً: التعريف الذي جاء به التقرير الثاني لبرنامج الأمم المتحدة 1994: لقد عرّفه على أنه منظور جديد للتنمية والأمن متمحور حول الإنسان وحاجاته، وكذلك حماية الإنسان من المخاطر المستعصية مثل المجاعة، القهر السياسي، احتمالات الانقطاع المفاجئ والضار لحاجات الإنسان اليومية.[3]

ثالثاً: تعريف لجنة الأمن الإنساني: عرفته بأنه "حماية الجوهر الحيوي لحياة البشر بطرق تعزز حريات الإنسان وتحقيق الإنسان لذاته."[4]

---

[1]. د. زروقي عدنان، المجتمع المدني، حقوق الإنسان والأمن الإنساني-تقدير العلاقة التزامنية، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة-جامعة مستغانم، المجلد4 ، العدد7، جوان 2019، ص50 - 51.

[2]. إنعام عبد الكريم أبو مور، مفهوم الأمن الإنساني في حقل نظريات العلاقات الدولية، (مذكرة ماجستير)، جامعة الأزهر-غزة، كلية الإقتصاد والعلوم الإدارية، 2013، ص43.

[3]. د. زروقي عدنان، مرجع سابق، ص52.

[4]. تقرير لجنة الأمن الإنساني المعنون" أمن الإنسان، حماية الناس وتمكينهم"، نيويورك، 2003، ص 4.

رابعاً: تعريف اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول 2001: الأمن الإنساني يعني" أمن الناس، أي سلامتهم البدنية ورفاهيتهم الاقتصادية والاجتماعية واحترام كرامتهم وقدرهم كبشر، وحماية حقوق الإنسان المملوكة لهم وحرياتهم الأساسية".[1]

خامساً: تعريف المؤسسات الدولية والفقهاء لمصطلح الأمن الإنساني 2003: حسب تقرير التنمية البشرية التابع للأمم المتحدة عام 1994، فإن مفهوم الأمن الإنساني يعني أولاً: السلامة من التهديدات المزمنة مثل الجوع والمرض والقمع. ثانياً: الحماية من الاضطرابات المفاجئة والمؤلمة في أنماط الحياة اليومية سواء في المنازل أو الوظائف أو المجتمعات.[2]

سادساً: عُرِّف أيضاً على أنه" كل الأشياء التي يحبها الرجال والنساء في العالم أينما كانوا، من غذاء كاف ومأوى مناسب وصحة جيدة وتعليم للأولاد وحماية من العنف، سواء كان منشأه الأفراد أم الطبيعة، إلى جانب وجود الدولة التي لا تمارس أي نوع من القسر على مواطنيها إلا بموجب القانون".[3]

المطلب الثاني: أبعاد الأمن الإنساني

إن أمن الدول بالرغم من أهميته، إلا أنه جزء من أجزاء البناء الأمني العام المتكامل، بمعنى أن أي نظام آمن ومستقر يبني ويؤسس أمنه من الأسفل (أمن الأفراد) إلى الأعلى (أمن

[1]. تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول عن مسؤولية الحماية، ديسمبر، 2001، ص 15.

[2]. إدري صفية، دور المنظمات الدولية غير الحكومية في تفعيل مضامين الأمن الإنساني، (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة-2011 -2012 ص41 – 42.

[3] . Louise Frechette ،the United nations deputy secretary-general ،a statement to a high level panel discussion ،on the occasion of the twentieth anniversary of the Vienna international center (vic) ،October 9, 1999.

العالم)، ومن ثم، فإن أمن الدول مجرد مساحة تتوسط الأمن الإنساني ببعده الأمني المحلي والعالمي، فهو ترابط أمن الشعوب والدول أي مقاربة تعاونية لتحقيق الأمن الشامل.

فالوضع العالمي أدى إلى بناء مفهوم جديد للأمن يراعي مختلف الأبعاد والزوايا، التي حُددت بسبعة، وذلك حسب فلسفة الحاجات الإنسانية. لذا سنوضح هذه الأبعاد كما يلي:

1- الأمن الإقتصادي: ضمان فرص عمل للأفراد تؤمن لهم دخلاً أساسياً.

2- الأمن الغذائي: ضمان حد أدنى من الغذاء لكل فرد وضمان ما يكفل ذلك من ناحية المال.

3- الأمن الصحي: الحماية من الأمراض وضمان نظام فعال للرعاية الصحية.

4- الأمن البيئي: حماية الإنسان من الكوارث الطبيعية والحفاظ على البيئة من إستدمار الإنسان.

5-الأمن الفردي: حماية الإنسان من كل أشكال العنف المادي سواء من طرف الدولة أو الأفراد أنفسهم، خاصة ضد فئات النساء والأطفال.

6-الأمن المجتمعي: ضمان الاستمرار في العلاقات الاجتماعية التقليدية ومنع العنف العرقي أو الطائفي.

7-الأمن السياسي: من خلال العيش في مجتمع تُضمن وتُحترم فيه حقوق الإنسان.[1]

[1]. د. زروقي عدنان، مرجع سابق، ص54.

والملاحظ أن الأمن الإنساني قد أنتج مجموعة من المبادرات الدولية التي جعلته أولوية من أولويات سياستها الخارجية، الأمر الذي جعله يرتبط بغيره من المفاهيم أبرزها:

أ/ أمن الإنسان وأمن الدولة: ويكمن في خمسة جوانب:

-اهتمامه بالفرد والمجتمع لا الدولة.

-تشمل التهديدات لأمن الناس، التهديدات والأوضاع التي لم تكن تصنف دائماً على أنها تهديدات لأمن الدولة.

-نطاق الجهات الفاعلة أوسع من مجرد الدولة وحدها.

-تحقيق أمن الإنسان لا يتضمن مجرد حماية الناس، بل يتضمن أيضاً تمكين الناس من أن يدافعوا عن أنفسهم.

- يركز أمن الدولة على الدول الأخرى التي لديها مخططات عدوانية أو عدائية، أما أمن الإنسان، فهو يحول التركيز على العدوان إلى حماية الناس من مجموع تهديدات مختلفة.

ب/ أمن الإنسان وحقوق الإنسان:

يمثل احترام حقوق الإنسان لب حماية أمن الإنسان، ويشدد إعلان فيينا لحقوق الإنسان الصادر سنة 1993 على عالمية وترابط حقوق الإنسان لجميع الناس، لذلك فإن حقوق الإنسان وأمن الإنسان يعزز كل منهما الآخر. فأمن الإنسان يساعد على تحديد الحقوق المعرضة للخطر في حالة بعينها، وحقوق الإنسان تعزز أمن الإنسان.

ج/ أمن الإنسان والتدخل الإنساني:

مصطلح التدخل الإنساني مركب من كلمتين : التدخل والإنساني. فالتدخل يعني التدخل العسكري أي استعمال القوة، والإنساني يتعلق بالإنسان وخاصة المبادئ العالمية لحقوق الإنسان التي تم في حقها خرق أو انتهاك فادح، أي استعمال القوة لوضع حد لانتهاك حقوق الإنسان.

ومن الملاحظ أن هناك اختلاف بين التدخل الإنساني والأمن الإنساني، لأن الأول يكون في حالة الانتهاك الفادح للحقوق البشرية بشكل تعسفي، أي أنه يكون كحل أخير بعد حدوث الخطر، أما الأمن الإنساني فهو أشمل، إذ يحاول عدم الوصول إلى هذه المرحلة المتقدمة من خلال ضمان كل احتياجات البشر لتحقيق السلم العالمي.كما أن التدخل الإنساني قد يكون غطاء ووسيلة للتدخل في شؤون الدول.[1]

المبحث الثاني: دور المنظمات الحكومية وغير الحكومية في تحقيق الأمن الإنساني

تعتبر المنظمات الدولية الأكثر فعالية في تحقيق جوهر الأمن الإنساني، إذ أن انتشاره يعود إلى تنامي دور المنظمات الحكومية منها وغير الحكومية في المجالات ذات الارتباط المباشر بحماية الفرد، وعليه، وجب على المجتمع الدولي العمل على إيجاد الصيغ والأطر القانونية والسياسية اللازمة لتفعيل حقيقي لمفهوم الأمن الإنساني من خلال ربطه أكثر بهيئات وتنظيمات "أقل دولاتية وأكثر إنسانية".

[1]. محمد المهدي شنين، تحولات مفهوم الأمن الإنساني، تاريخ آخر إطلاع على الساعة 14 بتاريخ 9 /1 /2021.الموقع الالكتروني: https://www.politics-dz.com .

ولذا، سنتناول في المطلب الأول دور المنظمات الحكومية كمنظمة الأمم المتحدة والدور المنوط بها في تحقيق الأمن الإنساني، أما المطلب الثاني، فسنخصصه لدور المنظمات غير الحكومية في تحقيق هذا الأمن وعلى رأسها دور اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

المطلب الأول: دور المنظمات الحكومية في تحقيق الأمن الإنساني

لقد أسهمت المنظمات الحكومية وعلى رأسها منظمة الأمم المتحدة، في تحقيق الأمن الإنساني، وذلك من خلال رؤيتها لمفهوم الأمن الإنساني عام 1994، ولقد حدد تقرير التنمية البشرية لعام 1994 أربع خصائص أساسية للأمن الإنساني وهي:

- الأمن الإنساني كوني، يخص كل البشر، وكل أرجاء المعمورة، في الأمم الغنية والفقيرة، لأن هناك عدة تهديدات مشتركة لكل البشر، مثل، البطالة، المخدرات، التلوث وانتهاكات حقوق الإنسان، وقد تختلف حدتها من منطقة لأخرى في العالم، ولكنها موجودة كلها وبصور متنامية.

- مكونات الأمن الإنساني متكاملة، يتوقف كل منها على الآخر، إذ أن تعرض هذا الأمن للتهديد ليس حبيس الحدود الوطنية للدول، بل يمس كل الأمم والشعوب.

- الوقاية المبكرة أسهل وأقل تكلفة من التدخل اللاحق في صيانة الأمن الإنساني، ذلك أن التصدي لتلك التهديدات في بداية منشئها يُعدُّ أقل تكلفة مقارنة بالمرحلة اللاحقة.

- الأمن الإنساني محوره الإنسان، وهو يخص نوعية حياة البشر في كل أنحاء العالم. وبناءً على ذلك، سنوضح دور أبرز أجهزة الأمم المتحدة في تحقيق الأمن الإنساني وهي: وحدة الأمن الإنساني

التي تأسست عام 2004، ثم صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للأمن الإنساني عام 1999، وكذلك المجلس الاستشاري الخاص بالأمن الإنساني.[1]

كما اعتمدت الأمم المتحدة على مفوضيتها لحقوق الإنسان المتكونة من 53 دولة، بإعداد الدراسات المتعلقة بتقصي الحقائق والمناقشات حول قضايا حقوق الإنسان، دون الحاجة إلى موافقة الحكومات ذات الصلة، إذ تستطيع المفوضية، بناءً على إجراءات محددة تمّ وضعها من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، النظر في حالات الانتهاك الشاملة لحقوق الإنسان، التي يتم لفت الانتباه إليها من قبل المنظمات الدولية غير الحكومية والأفراد، وإذا قررت المفوضية النظر في القضية فإنه يتم توجيه الدعوة إلى الدولة التي صدرت ضدها التهمة من أجل المشاركة في المداولات والمناقشات.

وقد أُحدثت أيضاً لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التي تعمل بشكلٍ رئيسيٍ إلى جانب عدد من المؤسسات الدولية سواء داخل منظومة الأمم المتحدة، كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي "UNDP"أو المفوضية السامية لشؤون اللاجئينUNHCR" ، أم خارجها، وذلك بهدف ترسيخ دعائم فكرة الأمن الإنساني ورفع الوعي بأهمية هذا المفهوم على الصعيد الدولي واقتراح البرامج اللازمة لإدخاله حيز التنفيذ وتطوير آفاقه، وهي تعمل على المحاور الآتية:

1- النهوض بالتفهم والالتزام والدعم الجماعي للأمن البشري والمستلزمات التي يرتكز عليها.

2- تطوير مفهوم الأمن الإنساني كوسيلة فعالة لصياغة السياسات وتنفيذها.[2]

[1]. لبنى جصاص ومراد شحماط، المنظمات الدولية والمساعدات الإنسانية: بين تقديم الإعانات وتسيس المساعدات، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 4-العدد 1، جانفي 2019، ص117.

[2]. حسن عبد الله الدعجة، مهددات الأمن الإنساني، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، العدد4، جويلية 2017، ص138.

كما تم إنشاء لجنة الأمم المتحدة للحقوق الإقتصادية والاجتماعية والثقافية لتتلقى التقارير الرسمية والإفادات الشفوية للمنظمات غير الحكومية، وتقوم بتنظيم المناقشات مع الخبراء فيما يتعلق بحقوق الإنسان المجسدة والمعبر عنها في الميثاق الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.[1]

وقد ساعدت الأمم المتحدة في إنهاء العديد من الصراعات في كثير من الأحيان، من خلال الإجراءات التي يتخذها مجلس الأمن -وهو الجهاز الذي تقع على عاتقه المسؤولية الرئيسية بموجب ميثاق الأمم المتحدة، المتمثلة في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين. وعندما يتلقى شكوى تتعلق بخطر يهدد السلام، يقوم المجلس عادة بتقديم توصيات إلى الأطراف في محاولة للتوصل إلى اتفاق بالوسائل السلمية. وفي بعض الحالات، يضطلع المجلس نفسه بالتحقيق والوساطة. وقد يعين ممثلين خاصين أو يطلب ذلك من الأمين العام **أو يبذل مساعيه الحميدة.** ويجوز له أن يضع المبادئ لحل الخلافات عن طريق التسوية السلمية.

وعندما يفضي نزاع ما إلى القتال، يصبح التوصل إلى وضع نهاية للصراع ضروريًا في أقرب وقت ممكن ويعتبر المهمة الأولى للمجلس. وفي حالات عديدة، أصدر المجلس تعليمات لوقف إطلاق النار ولعب دوراً أساسياً في منع انتشار الأعمال العدائية على نطاق أوسع، وقام المجلس أيضاً بعمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة للمساعدة في تخفيف حدة التوتر في المناطق المضطربة، وإبعاد القوات المتنازعة عن بعضها البعض وتهيئة الظروف لسلام مستدام بعد أن يتم التوصل إلى التسوية. ويجوز للمجلس أن يقرر اتخاذ تدابير إنفاذ، (مثل عمليات الحظر التجاري) أو اتخاذ إجراء عسكري جماعي.[2]

[1]. خولة محي الدين يوسف و د. أمل يازجي، الأمن الإنساني وأبعاده في القانون الدولي العام، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – المجلد 28 -العدد الثاني-2، ص537.

[2]. إدري صفية، مرجع سابق، ص110.

المطلب الثاني: دور المنظمات غير الحكومية في تحقيق الأمن الإنساني

تعد المنظمات الدولية غير الحكومية إحدى أهم فواعل الأمن الإنساني على مجموع الآليات التي تعمل على توفير الأرضية الملائمة لتفعيل هذا الأمن واستدامة مضامينه، وذلك من خلال تقديم أجندة ترتكز على مجموعة من الجهود الأساسية، كتقييم الخطر والحماية والتعويض، وأبرز هذه الجهود الوقاية.

وعلى هذا الأساس، ولضمان تفعيل الأمن الإنساني، تعتمد المنظمات غير الحكومية في المستوى الأول على مايعرف بالآليات الوقائية التي تهدف إلى الحيلولة دون حدوث انتهاكات وشيكة، بحيث تعمل على معرفة الوقت الذي يكون فيه الأفراد عرضة لخطر مادي في الحالات التي يكون فيها تقييد لحرية الحركة، أو عندما تواجه مجموعة ما خطر فقدانها لصوتها المسموع داخل المجتمع، أو عندما يبدأ شكل من أشكال الحياة الأصلية بالاختفاء، وتستهدف بشكل كبير الدول المنهارة أو التي تكون عرضة للسقوط في هاوية الفقر، فاعتماد آليات وقائية يجعل من المنظمات الدولية غير الحكومية لا تتعامل فقط مع النتائج، أو انعدام أمن الأفراد ومنعها أو الحد منها.

ولتتجاوز مشكل صعوبة قياس الأمن الإنساني، ركزت هذه المنظمات في آليات عملها الوقائي على قياس مؤشرات تزايد اللاأمن أو انعدام الأمن بالنظر إلى توافر شرطين أساسين: التهديد والهشاشة أو القابلية للتضرر الناتجة عن التهديد[1].

[1]. بوخرص خديجة، دور المنظمات الدولية غير الحكومية في تفعيل مضامين الأمن الإنساني، مقال منشور في الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية https://www.politics-dz.com

ومن أبرز المنظمات في هذا المجال يمكن ذكر اللجنة الدولية للصليب الأحمر، حيث أن من أهم أهدافها المتضمنة في برامجها الخاصة بتحقيق أبعاد الأمن الإنساني، تحقيق الأمن الاقتصادي، إذ تهدف إلى مساعدة الأشخاص ومنع معاناتهم من خلال ضمان عدم اضطرار السكان إلى دخول مناطق خطيرة لكسب الرزق.[1]

وعلى هذا الأساس، تُعرِف الأمن الاقتصادي بأنه: "الحالة التي تمكن الأفراد أو الأسر أو المجتمعات المحلية من تلبية احتياجاتهم الأساسية وتغطية المصاريف الإلزامية بشكل مستدام يحترم كرامتهم". وتشمل الاحتياجات الأساسية الطعام والماء والمأوى واللباس وأدوات النظافة الشخصية، بالإضافة إلى القدرة على تغطية مصاريف الرعاية الصحية والتعليم[2].

أما على مستوى الأمن الصحي، تهدف أنشطة اللجنة إلى توفير الرعاية الصحية الأساسية الوقائية والعلاجية للأشخاص المتضررين من النـزاعات وفقاً للمعايير المعترف بها دولياً. وفي سبيل تحقيق هذه الغاية، تقدم يد العون إلى مقدمي الخدمات الصحية محلياً أوقد تحل مكانهم بشكل مؤقت قصد تحقيق الأمن الصحي.[3]

كما تتمحور جهود اللجنة في بناء ثقافة الأمن الإنساني وترسيخه من خلال تثقيف الأجيال وإدراج الجانب المتعلق بهذه الثقافة في المناهج التعليمية بشكل عام ضمن منظومة القيم، التي يتوخى كل منهاج تحقيقها من خلال المقررات والبرامج المدرسية، والتعاون مع الحكومات في التعريف بالقانون الدولي الإنساني، ونشر المواد التي من شأنها تيسير تعليمه، وساهمت جهود

[1]. جهود اللجنة الدولية للحد من آثار ومخاطر التلوث بالأسلحة، https://www.icrc.org/ar/document/overview-mine-action

[2] .https://www.icrc.org/ar/what-we-do/ensuring-economic-security

[3] .https://www.icrc.org/ar/what-we-do/health

اللجنة أيضاً في الاهتمام بالحالة التي يكون فيها اللجوء إلى الحرب والسلاح نتيجة لحوادث لم تفلح مساعي الأطراف المتنازعة في تجنبها، والتي دفعت إلى إقرار أحكام القانون الدولي الإنساني وتطويره، وبعبارة أخرى، أحكام قانون الحرب، أو قانون النزاعات المسلحة الدولية والداخلية.[1]

الخاتمة :

يمكن القول أن المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية تلعب دوراً مهماً في تحقيق الأمن الإنساني، فهي تبذل قصارى جهودها في الدفاع عن كل فرد في المجتمع بغرض تمتعه بحقوقه المعترف بها، إضافة إلى مساهمتها في النضال من أجل توسيع دائرة الحقوق المحمية، ووصفها بدقة، ومن أجل وضع الآليات القانونية لضمانها على أرض الواقع ورفع مستوى وعي المجتمع بها.

ورغم تعقد الظروف الدولية وتشابكها سواء في مجال التنمية، أو في عمليات بناء السلام أو حتى في مجال انتهاكات حقوق الانسان، إلا أن المنظمات الدولية تحرص كل الحرص على أن تكون السباقة والمميزة في تدخلها.

وبالرغم من تحقيق هذه المنظمات للكثير من المكاسب والإنجازات الرائدة في ترسيخ أبعاد الأمن الإنساني، يبقى دورها مهماً نسبياً في ظل ما ينتظرها من التحديات والأزمات التي تطال بقاع كثيرة من العالم. ومع ذلك، تبقى هذه المنظمات مطالبة بتعزيز جهودها والتفكير في آليات عملها وتجديدها حتى تكون أكثر فعالية.

وبناء على ذلك تم الخروج **بالاقتراحات التالية:**

[1]. إدري صفية، مرجع سابق، ص120.

- تعزيز العمل من أجل المزيد من البحوث الجادة في مجال المنظمات الدولية خاصة على مستوى الجامعات ومراكز البحوث والدراسات.

- إبراز الوجه الإيجابي لهذه المنظمات في مجال الأمن الإنساني والتحذير من المنظمات ذات الأدوار السياسية والأمنية المشبوهة، سواء في المواقف الرسمية أو في وسائل الإعلام والإتصال.

- ضرورة مواكبة هذه المنظمات التغيرات الدولية المتسارعة من خلال العمل على تغيير القوانين والتشريعات في هذا المجال وجعلها أكثر مرونة لتتلاءم مع المستجدات الدولية.

الملخص:

رغم انتشار مفهوم الأمن الإنساني واحتلاله صدارة النقاشات بين الأكاديميين والساسة، وتبنيه من قبل بعض الدول، إلا أنه بقي غامضاً ولا زال موضوع جدل، لذلك سعت هذه المقاربة في محاولتها تحديد مفهوم الأمن الإنساني إلى البحث في عناصره الأساسية، فقد شملت كل تهديدات سلامة الإنسان والمجتمعات كافة، باعتبار أن سلم وأمن الفرد، أو الدولة، جزء لا يتجزأ من السلم والأمن الدوليين.

لذا، كان لزاماً إحداث آليات دولية تعمل على تحقيق الأمن الإنساني، فأخذت المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية الجزء الأكبر، ولاتزال تساهم بكل ما تستطيع، لتحقيق الأمن الإنساني والإرتقاء به من خلال دعم الدول، والمجتمع المدني على حد سواء.

الكلمات المفتاحية: الأمن الإنساني؛ السلم والأمن الدوليين؛ آليات دولية؛ المنظمات الدولية؛ المجتمع المدني.

Abstract:

Despite the widespread of the human security concept, being at the forefront of the academics and politicians' debate, and its adoption by some countries, it remains ambiguous and controversial. In its attempt to define the concept of human security, this approach sought to research its basic elements, including all what may threaten human and societies' safety, because the peace and security of the individual or the State, is a part and parcel of the international peace and security.

Therefore, it was necessary to create international mechanisms to work towards the achievement of human security. International governmental and non-governmental organizations have taken the largest

role, and are still contributing withal their fierce, to achieve and promote human security by supporting both States and civil society.

Key Words: Human Security; International peace and security; International mechanisms; International organizations; civil society.

قائمة المراجع:

1/ الرسائل:

1. إنعام عبد الكريم أبو مور، مفهوم الأمن الإنساني في حقل نظريات العلاقات الدولية، (رسالة ماجستير)، جامعة الأزهر-غزة، كلية الإقتصاد والعلوم الإدارية، 2013.

2. إدري صفية، دور المنظمات الدولية غير الحكومية في تفعيل مضامين الأمن الإنساني، (رسالة ماجستير)، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية،2012.

2/ المقالات:

1. حسن عبد الله الدعجة، مهددات الأمن الإنساني، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، العدد4، جويلية 2017.

2. خولة محي الدين يوسف و د. أمل يازجي، الأمن الإنساني وأبعاده في القانون الدولي العام، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – المجلد 28 -العدد الثاني-2.

3. د. زروقي عدنان، المجتمع المدني، حقوق الإنسان والأمن الإنساني-تقدير العلاقة التزامنية، مجلة حقوق الإنسان والحريات العامة-جامعة مستغانم، المجلد4، العدد7، جوان 2019.

4. د. فوزية هوشات، الأمن البيئي بين رقابة الأمن الوطني والأمن الإنساني، مجلة العلوم الإنسانية كلية الحقوق الإخوة منتوري قسنطينة-الجزائر، المجلد ب، عدد 50، ديسمبر 2018.

5. لبنى جصاص ومراد شحماط، المنظمات الدولية والمساعدات الإنسانية: بين تقديم الإعانات وتسييس المساعدات، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 4-العدد 1، جانفي 2019.

Nguyen Hong Ha, Rights – Human Security – Human Development: Assessing the inter-relationships of Human Development, Human Security and Human Rights in Poverty Reduction in Vietnam, The International Development Studies Conference on "Mainstreaming Human Security: The Asian Contribution", Bangkok, October 4-5, 2007 ترجمة **أ. نجيبة بولوبر** من جامعة باتنة، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد الرابع، جانفي 2013.

3/ المواقع الإلكترونية:

1. بوخرص خديجة، دور المنظمات الدولية غير الحكومية في تفعيل مضامين الأمن الإنساني، مقال منشور في الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية https://www.politics-dz.com

2. محمد المهدي شنين، تحولات مفهوم الأمن الإنساني، تاريخ آخر إطلاع على الساعة 14 بتاريخ 9 /1 /2021.الموقع الالكتروني: https://www.politics- dz.com/

3. https://www.un.org/ar/sections/issues-depth/peace-and-security/index.html
4. https://www.icrc.org/ar/document/overview-mine-action
5. https://www.icrc.org/ar/what-we-do/ensuring-economic-security
6. https://www.icrc.org/ar/what-we-do/health

4/ التقارير:

1. تقرير لجنة الأمن الإنساني المعنون" أمن الإنسان، حماية الناس وتمكينهم"، نيويورك، 2003.

2. تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول عن مسؤولية الحماية، ديسمبر، 2001.

5/ أشغـال الملتقـيات:

1. Louise Frechette, the united nations deputy secretary-general, a statement to a high level panel discussion, on the occasion of the twentieth anniversary of the Vienna international centre (vic), October 9, 1999.

التحقيق البرلماني في النظام الرئاسي الأمريكي والنظام المختلط الجزائري -دراسة مقارنة-

Parliamentary investigation of the American presidential system and the Algerian mixed system - a comparative study -

د.بوراوي أسماء،
مديرة الدراسات والبحوث بالمجلس الدستوري

مقدمة:

يعد إجراء التحقيق البرلماني – حقا مسلما به- في النظم المختلطة كالنظام الجزائري، كما أنّ له أهمية كبيرة في الدول ذات الأنظمة الرئاسية كالولايات المتحدة الأمريكية، ومصدر هذا الحق يرجع إلى المبادئ العامة المترتبة على حق البرلمان في التشريع والرقابة، فالهدف المنشود من تلك الحقوق لا يتحقق، إلا إذا كان للبرلمان الحق في التحري عن الحقائق قبل مباشرة اختصاصه.

يعد التحقيق البرلماني في جوهره، آلية من آليات التدخل البرلماني، في مجال السياسات العامة الحكومية حيث يمكن البرلمان من مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وهو بذلك يتميز عن غيره من الآليات، كونه الوحيد الذي يجد تطبيقه في كل الأنظمة البرلمانية والرئاسية والمختلطة.

وتظهر أهمية دراسة التحقيق البرلماني في كونه يعد إحدى أهم الوسائل التي تمكن البرلمان من مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، فهو يقف بنفسه على حقيقة المعلومة وتوظيفها في الموضوع محل التحقيق أو من أجل الوصول إلى هدف محدد.

تبرز أهمية التحقيق البرلماني من خلال المدى الواسع الممنوح من السلطات للجان التحقيق من حق الاطلاع على الوثائق والحصول على الصور اللازمة من المستندات والاستماع للشهود والاستعانة بالخبراء.

الإشكالية: هل يمكن للتحقيق البرلماني أن يحقق الأهداف الموضوعة من أجله في مراقبة أداء الحكومة؟ وما مدى فعاليته في النظام الرئاسي الأمريكي والنظام المختلط الجزائري؟

وهو ما سنحاول الإجابة عليه من خلال الخطة الآتية:

المحور الأول: سلطة الكونغرس في التحقيق البرلماني

أولا: تشكيل لجان التحقيق

ثانيا: سلطات واختصاصات لجان التحقيق

ثالثا: نتائج التحقيق البرلماني

المحور الثاني: سلطة البرلمان الجزائري في التحقيق البرلماني

أولا: إجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلمانية

ثانيا: سلطات ونطاق لجان التحقيق

ثالثا: نتائج التحقيق البرلماني

المحور الأول: سلطة الكونغرس في التحقيق البرلماني

لقد أعطى الفقه الدستوري تعريفات عدة للتحقيق البرلماني، ولا شك في تباينها من خلال تعدد الزوايا والرؤى التي إستند إليها الفقهاء في تعريفاتهم التي أوردوها حول المعنى الفقهي للتحقيق البرلماني، فقد عرف بأنه (التحريات التي يقوم بها المجلس بنفسه أو بواسطة مجموعة من الأعضاء يعينهم المجلس، وهي تنصب على جميع الموضوعات التي تهم الدولة)[1]. كما عرف بأنه (طريقة من طرق التحري التي تنظمها السلطة التشريعية من أجل الرقابة على الحكومة، أو هو مجموعة التحقيقات التي يقوم بها المجلس التشريعي عن طريق أعضائه من أجل الوصول إلى هدف محدد) [2].

ولعل أفضل التعريفات التي وضعت للتحقيق البرلماني هو ما يقول بأنه (شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الإطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والإستفسار عن جميع الملابسات والوقائع).[3]

---

[1]- مدحت أحمد يوسف غنايم، **وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني**، الطبعة الثانية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2011، ص303.

[2]- هشام حسين علي الجبوري، **التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني**، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2017، ص32.

[3]- وسيم حسام الدين الأحمد، **الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008، ص80.

وهذا التعريف قد اشتمل على غالبية العناصر الواجب توافرها في تعريف التحقيق البرلماني، فهو من ناحية أولى آلية رقابية يستخدمها البرلمان لكي يتحرى بنفسه بخصوص قضية ما مثارة.

ومن ناحية ثانية، إمتاز هذا التعريف ببيانه سلطات هذه اللجنة عن طريق سماع الشهود وندب الخبراء وفحص كل المستندات، ومن ناحية ثالثة فقد أشار إلى أن من يقوم بالتحقيق لجنة تابعة للبرلمان، تعطى صلاحيات واسعة من أجل إستظهار الحقائق وجمع المعلومات حول القضية المثارة والإنتهاء بتوصية ترفع إلى المجلس الذي تكون له الكلمة الفصل في الموضوع.

النظام الأمريكي بالرغم من أنه لا يعرف آليات الرقابة البرلمانية المعتادة كالسؤال والإستجواب والمسؤولية السياسية، إلا أنه يعتمد التحقيق البرلماني كوسيلة، يستطيع بمقتضاها الكونغرس أن يراقب ويتدخل في السياسات العامة للسلطة التنفيذية، بل إن لجان التحقيق البرلمانية الأمريكية تعد من أقوى لجان التحقيق على مستوى العالم، بالرغم من عدم النص عليها في الدستور الأمريكي.

ولمعرفة هذه اللجان أكثر، سنتطرق إليها من خلال تشكيلها (أولا) سلطاتها وإختصاصاتها (ثانيا) ونتائج التحقيقات (ثالثا).

أولا: تشكيل لجان التحقيق

لجان التحقيق البرلمانية في النظام الأمريكي، لا يوجد لها نص صريح في الدستور الأمريكي يقررها، ولكنها تستند إلى العرف الدستوري، حيث أنها من صنع اللوائح الداخلية التي وضعها مجلس البرلمان وذلك بغرض تحضير المشروعات التي ستعرض على كل من

المجلسين[1]، ويستند الفقه الأمريكي في تبريره لسلطة الكونغرس في هذا الشأن إلى مصادر عدة، أهمها ما ورد من مناقشات في مؤتمر فيلاديفيا، فهذا " جورج ميسن" أكد في المؤتمر المذكور على أن «أعضاء الكونغرس ليسوا مجرد مشرعين فحسب، بل إنهم يملكون سلطات إستقصائية، كما أن من الواجب عليهم أن يجتمعوا بإستمرار أو لفترات كثيرة لفحص كيفية إدارة الوظائف الحكومية العامة[2]» كذلك لاحظت المحكمة العليا في عام 1957 أن سلطة الكونغرس في إجراء التحقيقات « تشمل جس النبض في دوائر المحكمة الفيدرالية لفضح الفساد، وعدم الكفاءة، والجهد الضائع»، وحتى جوزيف هاريس في مؤلفه صدر عام 1965، وجه النقد إلى مشاركة الكونغرس في الإدارة وأقر بأنه لا يكفي للكونغرس أن يحول السياسات والبرامج إلى قوانين، وأن على أعضاء الكونغرس« أن يتأكدوا من كيفية تنفيذ هذه السياسات، وفيما إذا كانت تحقق النتائج المرجوة، وأنه إذا لم يكن الأمر كذلك، فماهي الإجراءات التصحيحية المناسبة التي يمكن أن تضعها الهيئة التشريعية».

سلطة الكونغرس في خصوص تشكيل لجان التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية تستند في ممارستها أيضا إلى:

- مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات على أساس أنه ليس فصلا جامدا بل فصلا مرنا يسمح بتعاون السلطات مع بعضها البعض، كما يسمح لها برقابة بعضها البعض أيضا وهذا ما يتفق مع المبادئ والنظم الدستورية.

---

[1]- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص147.

[2]- مصطفى حسن البحري، **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية –دراسة مقارنة-** أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس،2006،2005، ص462.

- مجموعة الأحكام الصادرة عن القضاء الأمريكي التي إعترفت على نحو قاطع للكونغرس بسلطة التحقيق في أعمال السلطة التنفيذية.

- إمكانية أي عضو في الكونغرس أن يتقدم بمشروع قرار يخول إحدى اللجان طلب معلومات من رؤساء الإدارات التنفيذية وجميع مشروعات القرارات هذه يجب أن تبلغ إلى المجلس خلال أسبوع واحد من عرضها ويرد عليها مسؤولو الإدارات إما مباشرة أو عن طريق الرئيس.

- الاتجاه القضائي بتوسيع سلطة الكونغرس في تشكيل لجان تجعلها تشمل جميع الجوانب في جميع المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية ولم يقيده في ممارسته لها إلا بقيد واحد وهو ألا تكون تلك الممارسة غاية في حد ذاتها بل بقصد إستقصاء الحقيقة[1].

- قانون إعادة التنظيم التشريعي لعام 1946 (المعروف أيضا باسم قانون إعادة تنظيم الكونغرس)، وقد أسفر هذا القانون على نتائج متفاوتة، وربما كان أعظم نجاح له هو تزويد المشرعين ولجان الكونغرس بالخبراء للمساعدة في صياغة مشاريع القوانين وتحليل القضايا المعقدة التي تعرض على الكونغرس، وتحسنت الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية أيضا نتيجة لإعادة تنظيم العلاقة بينهما[2].

قسم الكونغرس مهامه التشريعية والرقابية ومهامه الإدارية الداخلية فيما بينها لأكثر من 200 لجنة ولجان فرعية فهذه اللجان تجمع المعلومات، وتقيم البدائل التشريعية، وتُحـدد

[1]- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص151

[2]- **Legislative Reorganization act of 1946**_ Wikipedia, https://en.wikipedia.org/.../legislative_ Reorganization act_ of_19_ the site it was visited on: 20/2/2018.

المشاكل وتقترح السياسات البديلة،[1] فالكونغرس يمارس سلطته في التحقيق عن طريق لجان تسمى لجان التحقيق **Investigation committees** التي يشكلها أحد مجلسي الكونغرس، أو كلاهما معا، لنظر موضوع معين. وقد تتولى إحدى اللجان الدائمة أو إحدى اللجان المتفرعة عنها، إجراء التحقيق بنفسها، ومن الأمثلة الحديثة للنوع الثاني من هذه اللجان، لجنتا مجلس النواب والشيوخ اللتان كانتا تحققان في فضيحة " إيران جيت"[2]. وقد إنتهى عملهما دون أن تمس الرئيس " ريغان" بشيء، وذلك حماية لهيبة مؤسسة الرئاسة.

وفي الغالب تعقد هذه اللجان جلساتها علنية، واعتاد الكونغرس، رغم عدم وجود نص صريح، على تشكيل مثل هذه اللجان، حتى أصبحت توازي قوة الكونغرس التشريعية في الأهمية، بل وتدخلت بشدة في عمل كل من السلطتين التنفيذية والقضائية، عن طريق إجراء التحقيقات القضائية والبولسية، وآزرت المحكمة العليا الأمريكية هذا الإعتياد عندما قالت: إن سلطة التحقيق ملازمة للعمل التشريعي، وهي تشمل التحري عن تنفيذ القوانين القائمة،

[1]- **Committee types and Roles, p1**,www.wise_intern.org/orientation/documents/98-241Pdf, the site it was visited on: 20/2/2018.

[2]- ولما كانت لجنة الكونغرس المشتركة، التي تولت التحقيق، قد إستمعت إلى أقوال الكثير من الشهود، في فضيحة(إيران جيت) وكان أهم هؤلاءالشهود (أوليفرنورث) مساعد مستشار الامن القومي الأمريكي السابق، الذي اعترف بصراحة وبشجاعة بدوره في القضية، وبأنه أتلف وثائق الفضيحة وكذلك (جون بويند كستر)، مستشار الأمن القومي الأمريكي السابق، الذي أعلن في خامس يوم لشهادته أمام الكونغرس،أنه إتخذ قرار تحويل الأموال إلى متمردي(الكونترا) في نيكا راجو في عدة دقائق، وأن الرئيس" ريغان" لم يعلم أبدا بتحويل الأموال(للكونترا). وأكد أنه لن يعتذر على أي تصرف بدر منه في هذه القضية، وقد أعلن البيت الأبيض أنه ليست هناك نية منح عفو إلى كل من "بويند كستر" و"نورث"، للاطلاع أكثر أنظر: يحي السيد الصباحي، **النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية** ،الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ،القاهرة ، 1993 ، ص301.

فضلا عن القوانين المقترحة وإن سلطة التحقيق مع تزويدها بالوسائل اللازمة للإجبار والخضوع لها تعد أداة ضرورية ومناسبة للوظيفة التشريعية[1].

وفيما يلي نبين تشكيل لجان التحقيق الحالية في أمريكا على مستوى مجلس النواب ومجلس الشيوخ لسنة(2017-2018).[2]

مجلس النواب House of Représentatives	مجلس الشيوخ Senate
- الرقابة والإصلاح الحكومي Oversight and Governement Reform - العمليات الحكومية Governement Operations - الرعاية الصحية ،الفوائد ،القواعد الإدارية. Health care, Benefits and administrative Rules - تكنولوجيا المعلومات Information Technology - الشؤون الحكومية الدولية Intergovernmental Affairs	- الأمن الداخلي والشؤون الحكومية Homeland security and Governmental Affairs - الإشراف الفيدرالي للإنفاق وإدارة الطوارئ Federal Spending Oversight and emergency Management - التحقيقات الدائمة Investigations(Permanent) - الشؤون التنظيمية والإدارة الإتحادية

[1]- عبد الحميد محجوب السقعان، **اللجان البرلمانية "دراسة مقارنة"** ، دار النهضة العربية، القاهرة،2010 ، ص422.

[2]- **Standing committee(united states congress**)_Wikipedia, https://en.wikipedia.org(standing_committee_united_states_ co), the site it was visited on: 01/3/2018.

Regulatory Affairs and Federal Management	- الداخلية، الطاقة والبيئة Interior, Energy and Environnement - الأمن القومي National Security

ثانيا: سلطات واختصاصات لجان التحقيق

تقوم اللجان البرلمانية بالتحقيق بإسم البرلمان ولحسابه في موضوعات معينة قد تتصل بالنشاط التشريعي أو التنفيذي ومنها: حدوث خلل في أحد أجهزة الدولة أو فضيحة مالية أو سياسية[1]، وقد يقوم التحقيق بهدف جمع المعلومات حول موضوع معين أو بحث إمكانية سن تشريع ما في المستقبل ولإختبار فاعلية قوانين نافذة أو للتحقيق في أداء مؤهلات المسؤولين بالجهاز التنفيذي، وبالتالي أصبحت تلك اللجان حلقة وصل في تحقيق التعاون بين السلطتين، وتباشر نوعًا من الرقابة على السلطة التنفيذية، حتى وإن لم يتم ذكرها صراحة أو ضمنا في الدستور، وإنما كانت من وضع اللوائح الداخلية للكونغرس[2]، ويمكن للجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تصدر مذكرات إحضارSubpoena وأن تستدعي للشهادة من ترى فائدة في سماع أقواله، سواء كان من الأفراد أو من الموظفين الحكوميين أو الخبراء، وأن تعقد جلسات إستماع Conducting Hearing وتستمع من خلالها إلى شهادات الموظفين Stall Depositions، ووجهات النظر المختلفة حول القضية محل التحقيق، وذلك في جلسات علنية

[1]- دلين سردار زهدى النورى، **المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)**، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2016، ص68.

[2]- عبد الحميد متولي، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية**، منشأة المعارف الإسكندرية، 1989، ص282.

غالبا وعلى جميع الجهات أن تستجيب لها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض، ماتطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك، وإلا وقعت تحت طائلة المساءلة والعقاب طبقا للقوانين الفيدرالية النافذة[1].

فالشهادات المكتوبة لا بد أن يقدمها الأفراد خلال (24-72 ساعة) وكثيرا ما يتعين على الشهود تقديم نسخ متعددة من بياناتهم حيث تطلب بعض لجان مجلس الشيوخ من الشهود تقديم نسخ إلكترونية أيضا.

نادرا ما تحدد اللجان من طول البيانات المكتوبة، ولكن بعض اللجان تطلب من الشهود أن يصيغوا ملخصا موجزا للشهادة مع النص الكامل.

ويجوز لرئيس اللجنة أن يتنازل عن شرط الشهادة الخطية المسبقة، ويجوز التنازل عن هذا الشرط على سبيل المثال، إذا دعي الشاهد دون إشهار يذكر ويمكن للجنة أن تطلب من موظفيها إعداد ملخصات لهذه البيانات قبل الجلسة، ويقدم الموظفون نسخا من هذه الملخصات لتوزيعها على الجمهور والصحافة.

أما الشهادة الشفهية، فيجوز لكل لجنة أو لجنة فرعية أن تكمل نصابها الخاص للإدلاء بشهادة شفوية في جلسات الإستماع. وتطلب معظم لجان مجلس الشيوخ من أحد الأعضاء

[1]- تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه لا يوجد في الدستور الأمريكي ما يشير إلى تخويل الكونغرس سلطة إصدار مذكرات إحضار لإرغام الشهود على المثول أمام لجنة التحقيق وانتزاع الشهادة منهم حول القضية التي يجري التحقيق بشأنها، وبالرغم من ذلك فقد قضت المحكمة الفيدرالية العليا في العديد من الأحكام بأن سلطة إصدار مذكرات الاحضار يعتبر عنصرا ضروريا ولازما لسلطة الكونغرس في تشريع القوانين، وقد عبرت المحكمة العليا عن ذلك في حكمها الصادر في 27 ماي 1975 في قضية إيسلندا مقابل صندوق جنوب الولايات المتحدة للادخار والوفير، للاطلاع أكثر أنظر: عبد الحميد محجوب السقعان محمد، مرجع سابق، ص 426.

الإدلاء بشهادته، ولكن البعض الآخر لديه متطلبات أخرى من النصاب القانوني، فعلى سبيل المثال حددت لجنة الخدمات المسلحة نصابا قانونيا مكونا من ثلاثة أعضاء، يتضمن عضوًا واحدًا من الأقلية، لأخذ شهادتهم تحت القسم مالم تأمر اللجنة بخلاف ذلك.

ومن الشائع لأعضاء اللجنة إبداء ملاحظات إفتتاحية في بداية جلسة الإستماع، بعد ذلك يقوم رئيس اللجنة بإدخال كل شاهد بشكل عام وفقا لترتيب مسبق، وبموجب القانون يحق لأي من أعضاء مجلس الشيوخ أن يحلف يمين الشاهد تحت القسم حسب تقدير رئيس اللجنة(ومن الناحية العملية، نادرا ما تطلب معظم اللجان من الشهود الإدلاء بشهادتهم تحت القسم في جلسات الإستماع التشريعية، إذ أن الشهادة المحلفة الأكثر شيوعا هي جلسات التحقيق وجلسات التثبيت).

وتتيح فترة الأسئلة والأجوبة التي تلي بيان أحد الشهود الفرصة لأعضاء مجلس الشيوخ لتوضيح الأقوال التي أدلوا بها في الشهادات، والتوسع في أقوال الشهود، وفتح سجل عام، والحصول على المعلومات التي تستند إليها الإجراءات المقبلة.

وغالبا ما يضع موظفو اللجنة أسئلة أونقاط نقاش يستخدمها الأعضاء في التحقيق مع الشهود،وتحدد كل لجنة المنهجية التي يتم إتباعها من قبل مجلس الشيوخ في التحقيق مع الشهود، وهناك طريقة مشتركة للتناوب بين أعضاء مجلس الشيوخ بالترتيب على حسب الأقدمية، وتعمل بعض اللجان بموجب ما يسمى بقاعدة" الطيور المبكرة" أو ممارسة الطيور المبكرة، والتي تسمح بترتيب أعضاء مجلس الشيوخ في التحقيق بناء على وصولهم إلى الجلسة.

وتستخدم بعض اللجان مزيجا من هاتين الطريقتين، وكثيرا ما يسمح رؤساء اللجان لمجلس الشيوخ بالخروج من النظام. كما أن أعضاء مجلس الشيوخ كثيرا ما يقدمون أسئلة خطية يمكن أن يستجيب لها الشهود كتابة بعد الجلسة.

وعلى الرغم من أن قواعد مجلس الشيوخ لا تقيد المدة الزمنية التي يجوز فيها لكل عضو من أعضاء مجلس الشيوخ أن يحقق فيها مع الشاهد، فإن عدة لجان إعتمدت هذه القواعد، وتحدد بعض اللجان أن لكل شاهد مدة خمس دقائق حتى تتاح لجميع أعضاء الحاضرين الفرصة لطرح الأسئلة، وتسمح بعض اللجان أيضا لموظفي اللجنة بالتحقيق مع الشهود.

ويتعين على اللجان إعداد وحفظ أي سجل أو تسجيل إلكتروني لأي جلسة حتى ولو كانت الجلسة مغلقة، مالم تصوت أغلبية أعضاء اللجنة على خلاف ذلك.

مالم يتم إغلاق الجلسة يجب نشر نص أو تسجيل فيديو أو تسجيل صوتي على الأنترنت في موعد أقصاه 21 يوم من أيام العمل بعد الجلسة، ويجوز للجنة أيضا أن تنشر محاضر جلسات الإستماع والمواد المرتبطة بها وتقوم بذلك عادة، وتشجع قواعد مجلس الشيوخ اللجان على بذل كل " جهد معقول" من أجل عقد جلسات إستماع بشأن تدبير تم الإبلاغ عنه ومتاح أمام أعضاء مجلس الشيوخ قبل النظر فيه، ويمكن أيضا طباعة المواد التكميلية كجزء من السجل الصوتي[1].

حقيقة الأمر أنه ليس هناك ما يقرر إمتيازا معينا لأي شاهد يستطيع بموجبه رفض الإدلاء بشهادته بخصوص واقعة ما، أو يرفض تقديم أية أوراق أو مستندات أو وثائق ذات صلة بالقضية التي يجري التحقيق فيها، من قبل أي من مجلسي الكونغرس، أو من قبل أية لجنة

[1]- **Senate committee hearing: witness Testimony**,pp1,2,2017, https://Fas.Org/sgp/crs/misc/98_392.Pdf. the site it was visited on: 21/2/2018.

مشتركة يتم إنشاؤها بناء على قرار مشترك أو صادر من مجلسي الكونغرس، أو أية لجنة من لجان المجلس، وذلك بحجة أن شهادته حول هذه الواقعة أو تقديمه لتلك الأوراق أو المستندات قد تجعله عرضة للخزي أو العار أو بمعنى آخر من شأن ذلك أن يلحق به السمعة السيئة[1].

في سبيل تفعيل دور لجان التحقيق خصوصا وضمان أداء عمل اللجان البرلمانية عموما، ولضمان نجاحها في أداء أعمالها، تقرر القوانين الفيدرالية أن« كل شخص يستدعى كشاهد بموجب السلطة التي يملكها أي من مجلسي الكونغرس سواء النواب أو الشيوخ للإدلاء بالشهادة أو لتقديم أوراق أومستندات أو وثائق عن أية قضية ما يجري التحقيق بشأنها من قبل أي من المجلسين المذكورين، أو من قبل أية لجنة مشتركة يتم إنشاؤها بناء على قرار مشترك أو متزامن مع مجلسي الكونغرس أو أي لجنة من لجان مجلسي الكونغرس، ثم يتخلف أو يقصر في أداء واجبه بشكل متعمد أو بعد المثول أمام الجهة القضائية القائمة بالتحقيق يرفض الإجابة عن أي سؤال ذي صلة بالمسألة قيد التحقيق، فإنه سيعتبر مذنبا بإرتكاب جنحة يعاقب عليها بالغرامة التي لا تزيد عن ألف دولار أمريكي، ولا تقل عن مائة دولار، وبالحبس في سجن عمومي لمدة لا تقل عن شهر واحد، ولاتزيد عن إثني عشر شهرا[2]»

ومجلس النواب يزيد من جدية سلطته التحقيقية، من خلال إستخدام « مشاريع قرارات حول التحقيق» إذ أن أي عضو يمكنه أن يتقدم بمشروع قرار يخول إحدى اللجان طلب معلومات من رؤساء الإدارات التنفيذية. وجميع مشاريع القرارات هذه يجب أن تبلغ إلى المجلس في غضون أسبوع واحد من عرضها. ويرد عليها مسؤولو الإدارات إما مباشرة أو عن

[1]-عبد الحميد محجوب السقعان محمد، مرجع سابق، ص427.

[2]- **2U.S.C.192_ Refusal of witness to testify or produce papers**, p232, https://www.gpo.gov/Fdsys/../uscode_2010_title2_chap6_sec192,the site it was visited on:21/2/2018.

طريق الرئيس، وإذا قاوم الفرع التنفيذي مطالب بتسليم أوراق معينة، فإنه بإمكان لجان الكونغرس إصدار مذكرة لإحضار تلك الوثائق، أو حمل الأفراد على الإدلاء بشهادتهم، وقد وجدت إحدى المحاكم أن إصدار مذكرات الجلب إلى هيئة تحقيق ذات صلاحية، «يعتبر عنصرا لا غنى عنه في صناعة القانون». وإذا فشلت مذكرة الجلب في لفت إنتباه الفرع التنفيذي، فإن بإستطاعة الكونغرس أن يلجأ إلى سلطة الإتهام بالإزدراء لحماية المزايا والصلاحيات التشريعية[1].

ثالثا: نتائج تحقيقات اللجان في أمريكا

التحقيق في أمريكا لا يقل أهمية عن التحقيق في النظام البرلماني، وخصوصا التحقيق في الأعمال الموكلة إلى السلطة التنفيذية، وفي رقابة تطبيق القوانين بواسطة لجان الكونغرس الخاصة والدائمة أو المشتركة، وتعتبر سلطة التحقيق التي يمتلكها الكونغرس من أهم الوظائف غير التشريعية **Non legislative Functions**.[2]

من الواضح أن النتائج المترتبة على ممارسة الكونغرس لسلطة التحقيق تتمثل في العديد من أوجه التأثير المباشر على السلطة التنفيذية، التي يتولى الرئيس رئاستها، وتلخص أوجه التأثير هذه فيما يلي:

[1]- لويس فيشر، **سياسات تقاسم القوى« الكونغرس والسلطة التنفيذية»** ترجمة مازن حماد، الطبعة الثالثة، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص80، 81.
[2]- عبد الحميد محجوب السقعان محمد، مرجع سابق، ص419.

1-ضغط الكونغرس على السلطة التنفيذية

أثر التحقيق لا ينتهي بمجرد التوصية ولكن بإتخاذ إجراءات لمعالجة الموضوع، أو المحاكمة البرلمانية، وتضع اللجان التوصيات بشأن علاج الخطأ والقصور في أعمال السلطة التنفيذية، ويقوم الكونغرس بوضع التشريعات اللازمة على ضوء التقارير الصادرة من اللجان سواء بإصدار قانون أو بتقليص إختصاصات جهاز إداري أو إلغائه كليا، بناء على سلطته في تنظيم الجهاز الإداري وإنشاء المناصب وتحديد شروط شغلها، بالإضافة إلى تحديد الإعتمادات المالية اللازمة للتحكم في المرافق العامة وتوجيه أهداف نشاطها فإذا اتضح من نتائج التحقيقات أن الخطأ الواقع من أعضاء السلطة التنفيذية يشكل جريمة من الجرائم التي تقع في إطار إجراءات المحاكمة البرلمانية لعزل عضو السلطة التنفيذية المقصر، فإن الكونغرس يقوم بإتخاذ إجراءات الإتهام والمحاكمة، وتأخذ في الحسبان التوصيات الصادرة من اللجان عقب التحقيقات عند إصدار التشريعات المستقبلية أو من زيادة أو نقص الإعتمادات المالية[1].

كذلك الكونغرس يملك الضغط الأدبي على السلطة التنفيذية بوجود رأي عام قوي، فجلسات التحقيق تذاع على الهواء مباشرة، وبذلك، يصل إلى علم الشعب في الحال ما قد تكشفه هذه التحقيقات من أوجه الفساد أو قصور أو مخالفة للقانون من جانب الجهاز التنفيذي، وخير شاهد على ذلك أن الرئيس« ريتشارد نيكسون» قد أطيح به، وأضطر إلى الإستقالة بناء على عمل لجنة التحقيق المكلفة من مجلس الشيوخ. وكشف فضيحة« ووترجيت» والتي سنتطرق لها في الفرع الثاني[2].

[1]- عبد الحميد محجوب السقعان محمد، مرجع سابق، ص429.
[2]- يحي السيد الصباحي، مرجع سابق، ص303.

2- تأثير الكونغرس على السياسة العامة الأمريكية

تحتل السياسة العامة الداخلية المقام الأول في إهتمام الكونغرس، كونها تعد المقياس الحقيقي في بقاء عضو الكونغرس داخل(الكابتول) أو خارجه، فالناخب حينما يصوت لأحد أعضاء الكونغرس فهذا متوقف على ما سيقدمه العضو المنتخب. وعلى أساس ذلك يتحدد بقاء العضو داخل الكونغرس أو لا خصوصا في القضايا ذات المساس المباشر في حياة المواطن.

وبذلك تكون القضايا الداخلية الشاغل الرئيسي لأعضاء الكونغرس لا سيما وأنه يعد نفسه جزءا من الشعب الأمريكي فهم يؤثرون ويتأثرون في المجتمع بحكم إنتمائهم إليه أو إنتمائهم لطبقة أو شريحة معينة تدفعهم لإتخاذ قررات معينة تخدم مصالحهم بالدرجة الأولى[1].

في الواقع، هناك الكثير من التحقيقات التي أجراها الكونغرس عبر التاريخ الدستوري الأمريكي وكان لها دور بارز في الكشف عن الإدارات السيئة، ومعالجة مواطن النقص والخلل فيها، كما كان لها أيضا دور مهم في مكافحة جميع مظاهر الفساد في أجهزة السلطة التنفيذية من محاباة أو إستغلال للمنصب أو إساءة إستعمال السلطة، أو تبديد للأموال العامة، أو أي تصرف آخر يكون مخالفا للدستور أو للقوانين الفيدرالية النافذة[2].

ومن بين هذه التحقيقات، تلك التي أجراها الكونغرس ولعل أشهرها التحقيقات في قضيتي «ووتر جيت» و«كلينتون/ مونيكا» وسنقصر الحديث هنا على التحقيق في القضية الأولى.

---

[1]- ياسين محمد حمد العيثاوي، سلام علي أحمد المشهداني، **صنع القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية**، الطبعة الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، 2016، ص256.

[2]- مصطفى حسن البحري، مرجع سابق، ص491.

فضيحة ووتر جيت تشكل إحدى الفضائح الرئاسية الأكثر شهرة في التاريخ الأمريكي الحديث، وتتلخص وقائع هذه القضية، أنه في ليلة 17 يونيو1972 ألقت الشرطة الفيدرالية القبض على خمسة دخلاء اقتحموا مقر اللجنة القومية للحزب الديمقراطي بفندق ووتر جيت في العاصمة واشنطن، بهدف التنصت على المكالمات التلفونية، وتصوير وثائق ومستندات الحزب الديمقراطي، والأغرب من ذلك أن هؤلاء كانوا يحملون بطاقات إثبات الشخصية، وأوراقا نقدية من فئة مائة دولار، تبين أنّ مصدرها لجنة الحزب الجمهوري لإعادة إنتخاب الرئيس[1]، وبدأ الكونغرس بتحقيقاته في قضية(ووتر جيت) التي كانت تجري ببطء، ففي أوت 1972 كشف مكتب المحاسب العام وهو إحدى الوكالات التابعة للكونغرس عن إنتهاكات خطيرة لقانون تمويل العملية الإنتخابية عام1971، وذلك من اللجنة المالية لإعادة إنتخاب الرئيس "نيكسون"[2]، وقد ساهم القاضي " جون سيركا" John sirica في تفجير الحادث عندما أعلن عن عدم اقتناعه بالحقيقة الكاملة حسبما وردت في الدعوى، وهو يحاكم المتهمين، وهو الأمر الذي دعا مجلس الشيوخ في 7 فبراير1973 إلى تكوين لجنة مختارة، من كلا الحزبين الديمقراطي والجمهوري للتحقيق في الفساد المحتمل في حملة الانتخابات الرئاسية لسنة1972، وترأس اللجنة السيناتور سام إيرفين(ديمقراطي من كارولينا الشمالية)، وكان نائب رئيس اللجنة السيناتور هاوارد بيكر(جمهوري من تينيسي)[3].

وفي هذه القضية، قالت لجنة مجلس الشيوخ أن الدرس الهام لقضية ووتر جيت هوأن المعارك الإنتخابية يجب أن تخضع لرقابة صارمة، كما أن قانون العقوبات يتعين تطبيقه على كل

[1]- ياسين محمد حمد العيثاوي، سلام علي أحمد المشهداني، مرجع سابق، ص257

[2]- داوود مراد حسين، **سلطات الرئيس الأمريكي (بين النص الدستوري والواقع العملي)**، الطبعة الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2011، ص154

[3] - مصطفى حسن البحري، مرجع سابق، ص492

المخالفين حتى ولو كانوا من بين الشاغلين للمناصب العليا في البلاد، وفي هذه القضية حاول الرئيس نيكسون أن يتخلص من لجنة التحقيق البرلمانية وذلك حينما أثار قضية إمتيازات وحصانات رئيس السلطة التنفيذية وذلك برفضه تقديم بعض الوثائق المتعلقة بهذه القضية، إلا أن المحكمة العليا دحضت هذا الإدعاء حينما قررت بحكمها الصادر في 24 جوان1974 أن من وجهة نظر الدستور ليس من حق الرئيس الأمريكي أن يمتنع عن تقديم المستندات المطلوبة وبالتالي فإنه في هذا الخصوص مثل سائر المواطنين(بشرط ألا تكون هذه الوثائق سرية ففي هذه الحالة يستطيع الرئيس أن يحجبها متى كانت هذه السريةلازمة لتمكين الرئيس من ممارسة سلطاته بطريقة فعالة[1]).

وفي 27، 29 و30 يوليو 1974، تبنت اللجنة القضائية عدة إتهامات ضد الرئيس نيكسون وهي عرقلة العدالة، إساءة إستعمال السلطة وإحتقار الكونغرس.

وفي 5 أوت 1974، أفرج الرئيس نيكسون-نتيجة لحكم المحكمة الإتحادية العليا-عن ثلاث نسخ من أشرطة التسجيل تبين تدخل موظفي البيت الأبيض في الحملة الرئاسية لإعادةإنتخاب الرئيس لفترة رئاسية ثانية، وتدخل الرئيس نيكسون لدى مكتب التحقيقات الفيدرالي لوقف تحقيقاته في قضية ووتر جيت[2]، فأستقال عدد كبير من كبار مستشاريه في البيت الأبيض، وبعدها إستقال الرئيس نيكسون في يوم 9 أوت 1974[3].

أما عن نتائج القضية:

[1] - وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص152
[2] - مصطفى حسن البحري، مرجع سابق، ص495
[3] - ياسين محمد حمد العيثاوي، سلام علي أحمد المشهداني، مرجع سابق، ص260

- إستقالة الرئيس نيكسون وعزل بعض مساعديه.

- الحزب الجمهوري يفقد خمسة مقاعد في الكونغرس و49 مقعدا بمجلس النواب لصالح الديمقراطيين[1].

- لم تتوقف آثار فضيحة ووتر جيت عند حد إستقالة الرئيس من منصبه وسجن بعض مساعديه ومستشاريه، بل ألقت بظلالها على الكونغرس نفسه، الذي رأى أن هناك حاجة ملحة لتعديل بعض التشريعات القائمة، أو لسن تشريعات أخرى تكون أكثر فاعلية، وهو ماحدث فعلا حيث قام الكونغرس عقب أحداث تلك الفضيحة بإجراء سلسلة من الإصلاحات للإنتخابات، ولتمويل الحملات السياسية، ولضمان وصول العامة بشكل أفضل للمستندات السرية أو التي كان يحظر على الجمهور الإطلاع عليها بحجة حماية الأمن القومي، وقد شملت هذه الإصلاحات بشكل خاص: مؤسسة لجنة الإنتخاب الفيدرالية، مكتب ميزانية الكونغرس، قانون سلطات الحرب، تعديلات عام 1974 لقانون حرية المعلومات، قانون المفتش العام، قانون الأخلاقيات في الحكومة لسنة1978[2].

- إن أهم ما حققته فضيحة ووتر جيت للكونغرس هو أنه اتبع سياسة نضال الخطوة خطوة لإسترداد بعض السلطات والإمتيازات من الفرع التنفيذي، من خلال إصلاح نظامه الخاص بالميزانية، وبمهاجمة أسلوب السرية التي إتبعته السلطة التنفيذية.

[1]- **فضيحة ووترغيت_ ويكيبيديا، الموسوعة الحرة**،/www.ar.wikipedia.org/wiki تم الاطلاع على صفحة الويب بتاريخ: 2018/2/21.

[2]- مصطفى حسن البحري، مرجع سابق، ص496

- إن أساس أزمة ووتر جيت كان مشكلة حدود السلطة التنفيذية والتوسع الذي حصل فيها، وليس بسبب عملية السطو على المكاتب الرئيسية للحزب الديمقراطي فقط وعليه، كانت إستقالة ريتشارد نيكسون نتيجة منطقية للمحاولات التي بذلها الكونغرس لتحقيق مكانه الصحيح في النظام الأمريكي بموجب الدستور، كما أن نيكسون أراد من خلال هذه الإستقالة أن يتفادى صدور قرار من الكونغرس بإدانته وفضحه على مستوى الداخل والخارج ويصبح نيكسون حديث الصحافة العالمية والإعلام[1].

المحور الثاني: التحقيق البرلماني في النظام الجزائري

تمثل لجان التحقيق البرلماني إحدى آليات التدخل البرلماني التي ورد النص عليها في صلب التعديل الدستوري الجزائري، وتضمنتها كذلك المواد من (77 إلى 87) من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة[2]، ونص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المواد (102 إلى 108)[3] بينما نظمها النظام الداخلي لمجلس الأمة في المواد (100 إلى 107)[4].

[1]- ياسين محمد حمد العيثاوي، سلام علي أحمد المشهداني، مرجع سابق، ص 261، 262.

[2]- قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، **يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة**، الجريدة الرسمية، العدد 50، مؤرخة في 28، غشت سنة 2016، ص 63، 64.

[3]- **النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني**، الجريدة الرسمية، العدد 46، مؤرخة بتاريخ 30 يوليو 2000، ص21.

[4]- **النظام الداخلي لمجلس الأمة**، الجريدة الرسمية، العدد 49، مؤرخة في 22 غشت سنة 2017، ص 26، 27.

فلجان التحقيق تكتسي أهمية بالغة، ذلك أنها تسمح للبرلمان بالوصول إلى الحقيقة بنفسه إذا لم يقتنع بالمعلومات التي تقدمها الحكومة عقب الأسئلة والإستجوابات، كما أنها تسمح لأعضائه بالتعرف على مدى إنتظام سير المرافق العامة والوقوف على درجة الإختلال أو الإنحراف الذي يشوب تسييرها[1]، ولعل هذا ما حذا ببعض الفقه إلى القول بأن لجان التحقيق البرلمانية هي من وسائل الرقابة التي لا تحتاج إلى نص يقررها على إعتبار أنها تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان، وهو ما أكدته المحكمة العليا الأمريكية للكونغرس حيث إعتبرت أن إنشاء لجان تحقيق من الحقوق الطبيعية للبرلمانات[2].

وعليه، فما هي إجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلمانية؟ وما هي سلطاتها ونطاق عملها؟ وماذا يجب أن تشتمل عليه التقارير الصادرة منها من حيث الكشف عن حقيقة الأوضاع والمقترحات لعلاج مواطن القصور التي تكشفت لها؟ كل ذلك سنحاول الإجابة عليه فيما يلي:

أولا: إجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلمانية

قبل التفصيل في الكيفية التي تتم بها عملية إنشاء لجان تحقيق برلمانية، فإنه يجدر بنا في البداية الحديث عن ملاحظة غاية في الأهمية وهي أن دساتير العالم تميز بين نوعين من لجان التحقيق التي يبادر المجلس النيابي بتشكيلها وهما اللجان الدائمة ولجان التحقيق الخاصة، فالأولى إختصاصها محدد مسبقا بنص القانون أو الدستور حتى قبل وجودها، وينتخب

[1]- محمد هاملي، **هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)**، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية 2014، ص 154.

[2]- محمد باهي أبو يونس، **الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002، ص 108 مرجع سابق، ص 108.

أعضاؤها لفترة محددة من بين المجموعات البرلمانية المشكلة لكل غرفة برلمانية ويتم تجديدها بصفة دورية، أما لجان التحقيق الخاصة، فهي لجان ظرفية يتم تشكيلها عند الحاجة إليها ينتهي وجودها بمجرد إعداد تقريرها وتقديمه إلى المجلس النيابي ليتخذ بشأنه قراره النهائي[1] وإن كانت ممارسة التحقيق في النظام الرئاسي لا تقتصر البتة على تشكيل لجنة تحقيق خاصة بذلك، بل للبرلمان حرية الإختيار في أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه الدائمة، أو أن يكلف به لجنة خاصة ينشؤها لهذا الغرض، مع أنه في إسناد التحقيق إلى إحدى اللجان الدائمة، الكثير من الفعالية والخبرة والجدية لرقابة العمل الحكومي، لما تتوفر عليه هذه اللجان من تخصص وخبرة ميدانية يسمحان لها بالإطلاع عن قرب على خلفيات كل ما يجري من حولها، وهو ما يكفي من تحقق نتائج أكثر جدية وأحسن مصداقية وهذا هو المعمول به في أمريكا.

في النظام الجزائري، يتم إنشاء لجان تحقيق خاصة تتولى معالجة بعض المسائل التي تثير جدلا من حولها، ويتم تشكيل هذه اللجان بناء على إقتراح يقدم من طرف نائب أو عضو أو مجموعة من النواب أو الأعضاء حيث لم يحدد الدستور الجديد عددهم[2] (في إنتظار تعديل المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة التي تنص على أن يوقع إقتراح اللائحة على الأقل 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة) للمطابقة مع الدستور وحذف شرط العدد يعتبر إضافة

[1]- قدور ظريف، **المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، 2017، ص 195، 196.

[2]- المادة 159 من **التعديل الدستوري لسنة 2020** الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، الجريدة الرسمية، العدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020.

جديدة من شأنها أن تفعل آلية التحقيق، لأن رفع نصاب الموقعين على الاقتراح فيه تضييق وتقييد للمبادرين بإنشاء لجان التحقيق. أيضا يتم التحقيق في قضايا **ذات مصلحة عامة** وهي إضافة جديدة أخرى والمقصود منها هي خدمات وأداءات تؤديها الأجهزة الإدارية والمصالح والهيئات العامة، بل وحتى عمل الأشخاص المعنوية الخاصة من أجل إضفاء الاستقرار والرفاهية والأمن الاجتماعي وفي حالة تقصيرها (مخالفة التشريع المعمول به مثلا سواء عن قصد أو غير قصد) في عدم القيام بالمهام المنوطة بها قانونيا ودستوريا وينجم عنه ضرر يلحق المصلحة العامة، فمن حق اللجان فتح التحقيق بسبب هذا التقصير. وللإشارة فإن التعديل الدستوري جاء بمواد جديدة تخص الإدارة للرقي بعملها (**المادتان 26 و27**) كما أنه تم إضافة مادتين مهمتين في هذا الدستور، فالاضافة الأولى تنص على أن تقدم الحكومة المعلومات والوثائق الضرورية التي يطلبها البرلمان عند ممارسة مهامه الرقابية (**المادة 155**). وهذا من أجل تسهيل العمل الرقابي والوصول الى نتائج إيجابية. والاضافة الثانية بينت أنه يمكن للجان البرلمانية سماع أعضاء الحكومة حول كل مسألة تتعلق **بالمصلحة العامة** (**157**) بعدما كانت مدرجة في فقرة فقط ولم تكن واضحة، فالاستماع كان بخصوص مناقشة مشروع القانون محل الدراسة فقط، حيث يمكن أن يتولى أعضاء اللجنة توجيه أسئلة مباشرة للوزير المعني، وعلى هذا الأخير الإجابة على كل الإنشغالات المطروحة عليه، ولعل الغاية من كل ذلك هو محاولة معرفة كل ما يجري في كل قطاع وزاري ليتسنى إطلاع الرأي العام بها ومن ثم فإنه يمكن القول أن دور اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان لا يتعدى مهمة تزويد البرلمان بالمعلومات والبيانات الضرورية للعمل التشريعي عن طريق التقارير التشريعية الرسمية المتمثلة في التقارير التمهيدية والتقارير التكميلية المرتبطة بالنص محل الدراسة[1].في حين إضافة عبارة **المصلحة العامة** من شأنه التعمق أكثر في مصالح المواطنين

[1]- قدور ظريف، مرجع سابق، ص 196.

وخصوصا فيما يخص مناطق الظل، حيث أدرجت فقرة خاصة في هذا التعديل الدستوري التي تنص على أنه بالإمكان أن يخص القانون بعض البلديات ، الأقل تنمية، بتدابير خاصة **(المادة 17 فقرة 2).**

ويودع الإقتراح لدى مكتب أحد المجلسين، وإذا ما وافق مكتب المجلس على اللائحة تعرض للتصويت، بعد الإستماع إلى مندوب أصحاب إقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع[1].

وطبقا لنص المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة، فإن أعضاء لجان التحقيق يعينون من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، من بين أعضائهما، وحسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة، وبالرجوع إلى المادتين 42 و 23 من كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، نجدهما تنصان: المادة 42« تتكون لجنة المالية والميزانية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضوا على الأكثر في حين تضم اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى (30) عضوا على الأكثر » [2].

أما المادة 23« تتكون لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وكذا لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية من خمسة عشر (15)

[1]- المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق، ص 63.

[2]- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق، ص 10.

إلى تسعة عشر (19) عضوا على الأكثر وتضم بقية اللجان الدائمة من عشرة (10) أعضا ء إلى خمسة عشر (15) عضوا على الأكثر » [1].

وبناء عليه، ووفقا للإحالة الواردة في المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-12 والتي أشارت إلى المادتين 42 و 23 من كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، فإن عدد أعضاء لجان التحقيق البرلمانية ينبغي ألا يخرج عن النصاب المذكور أعلاه والمتعلق باللجان الدائمة.

كما نصت المادة 82 من القانون العضوي رقم 16-12 السابق الذكر على منع الأعضاء الموقعين على اللائحة من الإنضمام إلى التشكيلة[2].

ونتساءل هنا عن المغزى من هذا المنع؟ فهذا الشرط يعيق قدرة اللجنة على جمع الحقائق والمعلومات، فالأعضاء المبادرون باللائحة هم الأدرى بالتجاوزات الحاصلة مما دعاهم إلى إنشاء لجنة تحقيق، كما نصت الفقرة الثانية من المادة 79 على إلزامية إعلام الغرفة التي شكلت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى والحكومة بذلك. فنلاحظ أنه في القانون العضوي رقم 99 -02 الملغى، لم يشترط في مادته 78 إعلام الحكومة، والهدف من هذا الإعلام هو التنسيق ومنع تكرار رقابة المجلسين لنفس الوقائع.

[1]- النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص 18.

[2]- القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق، ص 63.

ثانيا: سلطات ونطاق لجان التحقيق

لا يمكن للجان التحقيق البرلمانية أن تقوم بعملها على أكمل وجه ما لم تكن تتمتع بسلطات كافية تخولها القيام بمهمتها الرقابية، وفي هذا الصدد جرى العرف في الممارسة البرلمانية على الإعتراف للجان التحقيق بمجموعة من السلطات تتنوع تبعا للموضوع الذي ترد عليه[1].

تتمتع لجان التحقيق بالمجلسين بسلطات واسعة في ميدان الإستماع والمعاينة والإطلاع، حيث مكنها المشرع من الإستماع إلى أي شخص للإستعانة به في أداء مهامه بما في ذلك أعضاء الحكومة وإطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها، على أن يكون الإستماع لأعضاء الحكومة بناء على طلب يرسله رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، إلى الوزير الأول لضبط برنامج الإستماع، في حين يوجه الإستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى أعضاء المؤسسات والإدارات عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها[2].

وطبقا لنص الفقرة الأخيرة من المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يعد عدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في تقريرها وتتحمل السلطة السلمية كامل مسؤولياتها.

ولكن السؤال الذي يطرح ما هو الجزاء القانوني المقرر لعدم الإمتثال؟ والجواب أن القانون الجزائري لا يتضمن أي جزاء لعدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق البرلمانية وهذا من شأنه أن يجعل من رجال الإدارة لا يتعاونون مع اللجنة المذكورة.

---

[1]- محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 115.

[2]- المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق، ص 63.

وبالمقارنة مع النظام الأمريكي كما رأينا سابقا، من يتخلف عن أداء الشهادة أو يمتنع عن الحضور توقع عليه عقوبة جزائية، كما أكدت اللوائح الداخلية للكونغرس الأمريكي أن لجان المجلس لها الحق في إستدعاء أي شخص للشهادة من أعضاء السلطة التنفيذية (بما فيهم الوزراء).

ومن السلطات الأخرى التي خولها القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملها والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، للجان التحقيق سلطة معاينة أي مكان والإطلاع على أية معلومة أو وثيقة ترى اللجنة أن لها علاقة بموضوع التحقيق وأخذ نسخة من أية وثيقة عند الإقتضاء ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، شريطة أن يكون هذا الرفض مبررا ومعللا من طرف الجهة المعنية[1].

عند الإطلاع على هذه المادة، نجد أن الجهة التي تسلم الوثائق والمستندات هي نفسها من تقرر طابع السرية والإستراتيجية وأمن الدولة، وبالتالي يمكن أن تتعسف هذه الجهات وتمتنع عن تزويد لجان التحقيق بالوثائق التي تريدها بحجة سرية الوثائق، حتى بدون وجود أي مبرر يذكر، بل حتى القانون لم يرد فيه أي جزاء قانوني لهذا الإمتناع.

ونشير إلى أن بعض النظم القانونية المقارنة تخول لجان التحقيق البرلمانية نفس الصلاحيات التي تتمتع بها السلطات القضائية كما رأينا سابقا عند تطرقنا لنظام الولايات المتحدة الأمريكية.

[1]- المادتين 84، 85 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق، ص 63.

وكما تناولنا النموذج الأمريكي، نعتبره أفضل للإتباع فهو يقرر علانية التحقيق، كنقل جلسات التحقيق على قنوات التلفزيون، ونشر محاضر جلسات الإستماع والمواد المرتبطة بها على صفحة الأنترنت عند تصفحنا الموقع الرسمي للبرلمان الخاص بهما، فعلانية التحقيق تتيح للرأي العام الإطلاع على كيفية تسيير الحكومة للشأن العام وتشكل نوعا من الضغط المعنوي عليها.

وكنا نحبذ لو أن المشرع الجزائري كرس مبدأ علانية التحقيق مع تقييدها في حال تعلق الأمر بوثائق أو معلومات ذات طابع سري أو إستراتيجي.

أما الحديث عن نطاق عمل لجان التحقيق، فعادة ما تحدد النظم الداخلية للمجالس النيابية المدة الزمنية التي على لجان التحقيق أن تلتزم بها وتقدم خلالها التقارير، وذلك تفاديا للنتائج السلبية التي قد تنجم عن طول مدة التحقيق حيث تفقد كل من اللجنة وتقريرها الأهمية، لذلك يكون من الأهمية تقييد التحقيق البرلماني بنطاق محدد سواء من حيث الموضوع أو من حيث الزمان حتى لا يحيد عن هدفه.

وطبقا لمبدأ الفصل بين السلطات، يجب ألا ينصب التحقيق على موضوع يكون محلا للتحقيق القضائي، فقد نصت المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أنه« لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف » ، ولقد أضافت هذه المادة في فقرة جديدة مقارنة مع القانون الملغى (99-02)« يبلغ رئيس الغرفة المعنية إقتراح اللائحة المقبول إلى الوزير المكلف بالعدل، قصد التأكد من أن الوقائع، موضوع إقتراح اللائحة ليست محل إجراء قضائي، قبل إحالته على اللجنة المختصة بالموضوع » .

من جهة أخرى، تنص المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان وعلاقتهما بالحكومة على أنه لا يمكن تشكيل لجنة تحقيق في ذات الموضوع الذي أنشئت لأجله لجنة سابقة ما لم يمر 12 شهرا على إنتهاء مهمة اللجنة الأولى.

وطبقا للمادة 85 من القانون العضوي السالف الذكر، لا ينبغي للتحقيق أن ينصب على مسألة تكتسي طابعا سريا وإستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، ولكن ما هي المسائل ذات الطابع السري والإستراتيجي؟ وما المقصود بالمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي؟

في هذا الإطار، رأى النائب علي كربوعة بأنه يظهر "بكل وضوح نية الحكومة في وضع العراقيل المختلفة للمجلس وإعاقته على أداء مهمته الرقابية، إذ لا يمكن للجنة أن تحقق في كل ما يخضع للدفاع الوطني والشؤون الخارجية وأمن الدولة والإقتصاد الوطني، وفي هذا الصدد نتساءل ماذا بقي للجان التحقيق أن تحقق فيه؟ [1].

في سياق آخر، وبالنسبة للنطاق الزمني لقد فصل المشرع الجزائري في المادة 81 من القانون العضوي في المدة التي تعمل في نطاقها لجان التحقيق، عندما إعتبر لجان التحقيق لجانًا مؤقتة تنتهي بإنتهاء مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بإنقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتمديد، إبتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، فإذا لم تتمكن هذه الأخيرة من إتمام عملها

[1]- عباس عمار، **الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري**، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2006 مرجع سابق، ص 120.

خلال الأجل المحدد، تكون ملزمة بتسليم الوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى مكتب الغرفة التي أنشأتها[1].

ثالثا: نتائج التحقيق البرلماني

ينتهي عمل لجان التحقيق بإعدادها لتقرير نهائي يتضمن ما قامت من تحريات مبينة في نفس الوقت النتائج التي توصلت إليها والتوصيات التي تقترحها، وقد فرض المشرع الجزائري على لجنة التحقيق تسليم تقريرها إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة، مع تبليغه إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول. كما يوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة [2].

وهنا يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا، بناء على إقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة[3] بالرغم من أن رأي الحكومة لا يعدو أن يكون إستشاريا، إلا أن هذا يعد تدخلا في قرار المجلس، حيث لا يعقل أن تبدي الحكومة موافقتها بنشر التقرير إذا كان يتضمن تحميلها المسؤولية وإدانتها في الوقائع محل التحقيق، وقد ترفض التحقيق برمته مما يصعب الأمر على البرلمان[4].

ويبت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة في ذلك دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ويبين فيه الحجج

[1]- أنظر المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص 27.
[2]- المادة 86 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق، ص 64.
[3]- المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق، ص 64.
[4]- أونيسي ليندة، رقابة **عمل الحكومة بواسطة لجان التحقيق البرلماني**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتمنراست، العدد السادس، جوان 2014، ص90.

المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، مع إمكانية فتح مناقشة عند الضرورة في جلسة مغلقة تخص فقط نشر التقرير، وهذا طبقا لأحكام المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12.

خاتمة:

يمكن القول أن ممارسة آلية التحقيق في التجربة الجزائرية على الأداء الحكومي هي وسيلة ضعيفة ولا تترتب عنها أي مسؤولية، فليست كما هو الشأن في النظام الأمريكي، فجميع التوصيات التي يحتويها تقرير لجنة التحقيق لا تلزم الحكومة في شيء لعدم وجود حكم يقضي بذلك وبالتالي أصبح مفعولها لا يتعدى مهمة الإستعلام والإستفسار عن بيانات ومعلومات كانت غامضة، كما نشير إلى أن مجلس الأمة قد أحجم تماما عن توظيف آلية التحقيق، وأن المجلس الشعبي الوطني قد وظفها بصورة محتشمة لا تكاد تذكر، وإذا أقدم فإن إقدامه ضئيل، فإذا ما بادر بإنشاء لجنة التحقيق فإن كل الشروط والضوابط الإجرائية تدفع إلى إعاقة عمل اللجنة عن أداء مهمتها على الوجه الأكمل إلا أننا نأمل في هذا التعديل الدستوري الذي أضاف مواد جديدة من شأنها تفعيل دور البرلمان في العملية الرقابية على الأداء الحكومي الذي لم يبق له سوى شكلية الأداء.

من أهم التوصيات التي توصلنا إليها:

- يستحسن إصدار قانون يتوسع في تحديد سلطات لجان تقصي الحقائق وقدرتها على إستدعاء الشهود وإلزامهم بالحضور أمامها، وإمكانية توقيع عقوبة جزائية على من يتخلف عن الحضور، أو يدلي بأقوال غير صحيحة أو يمتنع عن الادلاء بالشهادة وذلك على غرار النموذج الأمريكي.

- يستحسن أن تضاف مادة للقانون العضوي رقم 16- 12 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة تنص على علانية التحقيق كما هو معمول به في النموذج الأمريكي.
- إعادة النظر في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات فيما يتعلق بشروط الترشح لإنتخاب البرلمان، حيث لا بد من إدراج شرطي المستوى التعليمي وحسن السيرة والسلوك وذلك من أجل ترقية أداء وفعالية البرلمان.

الملخص:

إن البرلمان يمارس صلاحيته الرقابية التي تدخل في تقييم مدى نجاح أو فشل السياسات المتبعة والبحث عن أسباب ذلك ولهذا نجد دساتير الأنظمة المقارنة تعطي صلاحيات واسعة لأجل التدخل الفعال خلال تقويم وتقييم هذه السياسات باعتمادها على آليات برلمانية متنوعة من بينها: الأسئلة البرلمانية، الاستجواب البرلماني، المسؤولية الوزارية، التحقيق البرلماني هذا الأخير يعد من أهم تلك الوسائل والسبل، إذ من خلالها يتمكن البرلمان من الوقوف بنفسه على المعلومة ليقرر حقيقة موضوع معين يتعلق بنشاط من أنشطة السلطة التنفيذية.

وقد حاولنا من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على كل ما يتعلق بآلية التحقيق البرلماني من بيان القواعد العامة التي تحكم هذه الوسيلة، كاشفين عن موقف مشرعنا الجزائري تجاه التحقيق من خلال مقارنته مع موقف المشرع الأمريكي.

الكلمات المفتاحية: النظام الرئاسي، النظام المختلط، لجان التحقيق، السياسة العامة، التعديل الدستوري.

abstract :

The Parliament exercises its monitoring powers which fall within the assessment of the followed policies success or failure in order to find the reasons behind. We, thus, find that the Constitution of the comparative systems gave wide powers in order to intervene efficiently during the redressing and assessment of these public policies by relying on various parliamentary mechanisms, such as: parliamentary questions, parliamentary questionnaires, ministerial responsibility, parliamentary inquiry. The latter is considered one of the most important instruments and ways, through which the Parliament is able to assess by itself the information as to a particular subject relating to an activity of the Executive branch.

We have tried, through this study, to shed light on everything related to the parliamentary inquiry mechanism from the statement of the general rules governing this means, revealing our Algerian legislator's position toward the inquiry in comparison with the position of the American legislator.

Key words: presidential system, mixed system, commissions of inquiry, public policy, constitutional amendment

قائمة المراجع:

أ-النصوص القانونية التشريعية والتنظيمية:

- الدساتير:

- **التعديل الدستوري لسنة** 2020 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، الجريدة الرسمية، العدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020.

- القوانين العضوية:

1-القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، **يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة**، الجريدة الرسمية، العدد 50، مؤرخة في 28، غشت سنة 2016.

- الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان:

1-النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، العدد 49، مؤرخة في 22 غشت سنة 2017.

2-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 46، مؤرخة بتاريخ 30 يوليو سنة 2000.

ب-الكتب:

[1]- مدحت أحمد يوسف غنايم، **وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني**، الطبعة الثانية، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2011.

[2]- هشام حسين علي الجبوري، **التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني**، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2017 .

[3]- وسيم حسام الدين الأحمد، **الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008.

[4]- مصطفى حسن البحري، **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية -دراسة مقارنة**-أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2005، 2006.

[5]- **لويس** فيشر، **سياسات تقاسم القوى «الكونغرس والسلطة التنفيذية»** ترجمة مازن حماد، الطبعة الثالثة، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 1999.

[6]- عبد الحميد محجوب السقعان محمد، **اللجان البرلمانية "دراسة مقارنة"**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.

7-يحي السيد الصباحي، **النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية**، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993 .

8- دلين سردار زهدى النورى، **المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)**، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2016 .

9- عبد الحميد متولي، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية**، منشأة المعارف الإسكندرية، 1989.

10- ياسين محمد حمد العيثاوي، سلام علي أحمد المشهداني، **صنع القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية**، الطبعة الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن، 2016 .

11- داوود مراد حسين، **سلطات الرئيس الأمريكي (بين النص الدستوري والواقع العملي)**، الطبعة الأولى، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2011 .

12-محمد هاملي، **هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.

13-محمد باهي أبو يونس، **الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002.

14-عباس عمار، **الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري**، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

ج- الرسائل الجامعية:

أطروحات الدكتوراه:

- قدور ظريف، **المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، 2017.

د- المجلات والدوريات:

- أونيسي ليندة، **رقابة عمل الحكومة بواسطة لجان التحقيق البرلماني**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتمنراست، العدد السادس، جوان 2014.

ح- المواقع الالكترونية:

1- Committee **types and Roles، p1** ، www.wise_intern.org/orientation/documents/98-241Pdf، the site it was visited on: 20/2/2018

2- Legislative **Reorganization act of 1946_** Wikipedia،

https://en.wikipedia.org/../legislative_ Reorganization act_ of_19_ the site it was visited on: 20/2/2018.

3- **Standing committee (united states congress**) _Wikipedia،

https://en.wikipedia.org(standing_committee_united_states_ co), the site it was visited on: 01/3/2018.

4 -Senate **committee hearing: witness Testimony**,pp1,2,2017,

https://Fas.Org/sgp/crs/misc/98_392.Pdf. the site it was visited on: 21/2/2018.

5- 2U.S.C.192_ Refusal of witness to testify or produce papers, p232,

https://www.gpo.gov/Fdsys/../uscode_2010_title2_chap6_sec192,the site it was visited on:21/2/2018.

6- فضيحة **ووترغيت_ ويكيبيديا، الموسوعة الحرة**،/www.ar.wikipedia.org/wiki تم الإطلاع على صفحة الويب بتاريخ: 2018/2/21.

III- نشاطات المجلس الدستوري

الكلمة الافتتاحية لرئيس المجلس الدستوري السيد كمال فنيش بمناسبة الورشة التكوينية حول :

" تقنيات تحرير آراء وقرارات المجلس الدستوري "

- 4 مارس 2021 -

زميلاتي زملائي الأعزاء،

السيدة بليرتا أليكو، الممثلة المقيمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الجزائر

السادة إطارات وموظفو المجلس الدستوري

ضيوفنا الأكارم، سلام الله عليكم

أَوَدُ في البداية أن أتوجه بِخَالِصِ الشكر إلى مسؤولي برنامج الأمم المتحدة الإِنْمَائِي على رُوحِ التّعَاوُن التي أَبَانُوا عنها وعلى الجهود التي بَذَلُوها ولاَيَزَالُون بِالتَّنْسِيق مع المجلس الدستوري لِتَنْفِيذ النّشاطات المُتَضَمَّنَة في برنامج العمل الذي سَطَّرْنَاهُ سَوِيًا.

كما أُعَبِّرُ عَن إِمْتِنَانِي وتَقْدِيرِي للمُتَدَخِلِين والمُشَارِكِين في هذه الورشة التَّكْوِينِيَة المُخَصَصَة لتِقْنِيَاتِ تَحْرِير آرَاء وقرارات المجلس الدستوري. وأَخُصُ بالذكر السيدة سليمة مسراتي، عُضْوَة المجلس الدستوري و السيد فرانسيس ديلبيري Francis Delpéré الذي أَبَى إِلَّا أنّ يَكون معنا مرة أخرى اليوم ليُفِيدَنَا بِرَصِيدِه المَعْرِفِيْ الثَّرِيْ وتَجْرُبَتِهِ الوَاسِعَة. ولَئِنْ كُنَّا نَتَمَنَى حُضُورُهُ بَيْنَنَا إِلَّا أَنَّ الظُّرُوف الصّحِيّة الحَالِيَة حَالَتْ دون ذلك وجعلتنا نَلْجَأُ إِلَى وسيلة التَحَاضُر المَرْئِي عن بعد، وسنكون سُعَدَاءَ بوُجوده بيننا بمُجَرّد انْفِرَاج هذه الأَزْمة.

أيتها السيدات أيها السادة،

لا شَكَّ في أن لِكُلٍّ منَّا هَوِيَتَه الدستورية الوطنية، غير أننا، مع ذلك، نشترك في أمور كثيرة ولدينا مجال واسع لتبادل المَعَارِفِ والخَبَرَات فيما بيننا.

وعندما تَوَلَّيْتُ سنة 2019 رئاسة هذه المؤسسة، أردت أنا ومن معي من الزملاء، تعزيز نشاطاتها الدولية وزيادة انْفِتَاحِهَا على نَظِيرَاتِهَا وعلى الفَضَاءَات الدُّسْتُورِية في العالم. ذلك أَنَّنِي على يَقِين من أنّ لِهَيْئَاتِنَا الدستورية دورا مُطَرِدَ الأهمية كمؤسسات مَرْجِعِيَة في ظِلِّ التَّحَوُلَات التي تَعْرِفُهَا مُجْتَمَعَاتُنَا، وأننا على هذا الأساس، سَنَجْنِي كَبِيرَ الفَائِدَة من تَضَافُرِ جهودنا أكثر سَوَاءٍ على الصّعيد الفكري أو العملي.

ومن نفس المُنْطَلَق، كان مشروع التعاون الذي بدأناه سنة 2018 مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والذي يرمي أساسا إلى مساعدة مصالح المجلس الدستوري على القيام بمهامها على أفضل وجه في مجال الدفع بعدم الدستورية.

ونود في هذا الصدد، أن نسجل إرتياحنا التام لما تمَّ إنجازه في هذا الإطار ونؤكد، في نفس الوقت، على إرادتنا في مواصلة تنفيذ محاور البرنامج الذي سَطَّرْناه سويا وعلى تَهْيِئَةِ كُلِّ الأسباب لتَطْبِيقٍ مُثْمِرٍ لاِتِفَاقِيَةِ التعاون التي تجمعنا. ولَئِنْ كان القيام ببعض النشاطات، بما في ذلك هذه الورشة، قد تأخر بسبب الوَبَاءِ الرّاهِنِ فإننا قررنا انجاز النّشاطات المُتَأَخِرَة هذه السنة مع مراعاة مقتضيات الأزمة الصحية التي نتمنى جميعا قرب زَوَالِهَا.

ويأتي هذا التعاون في سياق خاص يَتَّسِمُ، كما يعلم الجميع، بتحولات عميقة تشهدها بلادنا غَدَاةَ التعديل الدستوري الذي بادر به السيد رئيس الجمهورية وباركه الشعب الجزائري والذي أسس لجزائر جديدة نَتَطَلَعُ إليها كُلُّنَا.

ومن المَعَالِم البارزة لهذا التعديل تعويض المجلس الدستوري بمحكمة دستورية ستكون لها صلاحيات أوسع تُمَكِّنُهَا من ضمان استقرار المؤسسات وجعل البلاد بِمَنْأَى عن أيّ أزمات مُحْتَمَلَة.

هذه المحكمة التي سيكون أيضا من صلاحياتها النظر في حالات الدفع بعدم الدستورية ليس فقط في الحالات المتعلقة بالنّصوص التشريعية بل أيضا التنظيمية وهي الإضافة التي جاء بها الدستور الجديد. ويُعَدّ إِرْسَاء حق المواطن في الدفع بعدم الدستورية مكسبا بالغ الأهمية في مسار ترسيخ الديمقراطية ودولة القانون.

كل هذا يزيد من حجم المسؤولية المُلْقَاةْ على عاتق الهيئة الدستورية ومن ضرورة أن تُهَيِأَ لنفسها جميع الأسباب التي تُمَكِّنُهَا من الاضْطِلَاعِ بمهمتها على أكمل وجه في الخريطة المؤسساتية ببلادنا.

أيها السيدات والسّادة

لقد وقفنا في مَعْرِضِ تَقْيِيمِنَا لما تمّ إنجازه مع برنامج الأمم المتحدة الانمائي على أن العديد من النشاطات قد تم القيام بها في إطار المِحْوَرَيْنِ الأَوَّلَيْن لبرنامج العمل المُسَطَّرِ ألا وهما "تجسيد الدفع بعدم الدستورية بشكل ناجع" و"تعزيز فعالية المجلس الدستوري" في هذا المجال.

وفي نفس السّياق، كان الدافع الأكبر لنا في تنظيم هاته الورشة سعينا إلى تحسين قُدُرَات وتكوين موظفي المجلس الدستوري وكذا المصالح المكلفة بمتابعة قضايا الدفع بعدم الدستورية، علما بأنّهم مدعوون مستقبلا إلى تحرير آراء وقرارات المحكمة الدّستورية في مختلف المجالات.

ونَتَوَخَى من خلال الورشة تحقيق جُمْلَةٍ من الأهداف تتمثل أساسا في تعزيز مَعَارِف المُشَارِكِين وقُدُرَاتِهِم على الإِحَاطَةِ بأَنْمَاطِ الوثائق المُكَوِّنَةِ لِفِقْه المجلس الدستوري وعلى تحليل آرائه وقراراته ومعرفة هياكلها. كما يتعلق الأمر أيضا بتحسين تَحَكُمِّهِمْ في التحرير السليم لآراء وقرارات المجلس الدستوري والقراءة والفهم السريع لأهم العناصر المتضمنة فيها وتوحيد نماذجها.

وسيتم التَّطَرُق بِهذه المُنَاسَبَة بالتَّفْصَيل إلى جُمْلَة من المواضيع الهامة كالأعمال القانونية للمجلس الدستوري وتِقْنِيَات تحرير قرارات المجلس وكذا تقنيات التَّحْرِير التي يَستخْدِمُها القاضي الدُّسْتُورِي وذلك مِن قِبَل خُبَرَاء ومُخْتَصِين جزائريين وأجانب مَشْهَودٌ لَهُم بالكَفَاءَةِ والاقْتِدَار في هَذَا المَجَال. وعَلَيْه أَدْعُو جميع المَعَنِيَيْن من مُوَظَفِّي المجلس الدّسْتُورِي إلى عدم التَّرَدُدِ في طَرْح أيّ تَسَاؤُل أو تقديم أي ملاحظة حول أي من الجَوَانِب التي سَيَتِمّ التَّعَرُض إليها.

وفي الأخير، لا يَسَعُنِي إلّا أن أَتَمَنَى لَكم كَامِل التَّوْفِيق في أَشْغَال ورشتكم هذه وأن تكون فُرْصَة لتبادل المَعَارِف والخبرَات وأن تَعُود على جميع المُشَارِكِينَ بكبير المَنْفَعَة.

وشكرا لكم مرة أخرى.

الأعمال القانونية للمجلس الدستوري: الأنواع والقيمة القانونية

مداخلة للسيدة **سليمة مسراتي**، عضو المجلس الدّستوري،

خلال الورشة التكوينية حول:

"تقنيات تحرير آراء وقرارات المجلس الدستوري"، 4 مارس 2021.

مقدمة:

يعتبر المجلس الدستوري إحدى أهم المؤسسات الدستورية في النظام السياسي الجزائري والذي كان ظهوره نتيجة حتمية لمتطلبات التحول الديمقراطي عام 1989، حيث أنشئ بموجب نص دستوري وأنيط بدور هام وجوهري يتمثل في احترام النص الأسمى في الدولة وهو " الدستور"، لذلك ضمنه المؤسس الدستوري الوسائل القانونية والآليات اللازمة من أجل تحقيق ذلك.

إن المجلس الدستوري يتمتع بالعديد من الصلاحيات الدستورية، من أهمها الرقابة على دستورية القوانين، والرقابة على صحة العمليات الانتخابية الرئاسية، التشريعية، والاستفتاء، ويحتكم أثناء ممارسته لهذه المهام إلى نص الدستور، النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2019 المعدل والمتمم والقانون العضوي رقم 18 – 16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية ، بالإضافة إلى نص القانون العضوي رقم 19 – 08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المتضمن نظام الانتخابات (المعدّل والمتمم) .

وبناء عليه فإن المجلس الدستوري عند ممارسته لهذه الصلاحيات الدستورية وهو يفصل بصدد الانتخابات أو بصدد الرقابة على دستورية القوانين، فإنه يعبّر عن أعماله القانونية أو منطوق قراراته بصور مختلفة حسب زمن ومجال تدخله.

وعليه سأركز في هذه المداخلة على مسألتين هامتين:

الأولى: أنواع الأعمال القانونية التي يصدرها المجلس الدستوري.

الثانية: القيمة القانونية للأعمال القانونية للمجلس الدستوري.

أولا: أنواع الأعمال القانونية التي يصدرها المجلس الدستوري

باستقراء نصوص الدستور والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، فإنه يلاحظ أن المجلس الدستوري يعبّر عن أعماله القانونية وقراراته المتخذة بعد مداولات أعضاء المجلس وتوقيعهم محاضر المداولات، بثلاث صور أو ثلاث أنواع من الأعمال والتي تكون نتاج العمل البيداغوجي الذي قام به والذي قد يستمر لجلسة أو عدّة جلسات، فالمجلس الدستوري يصدر:

1 – الآراء Les Avis: وذلك عندما يمارس:

- **رقابة المطابقة الوجوبية والقبلية للقوانين العضوية** بعد أن يصادق عليها البرلمان، وبعد إخطار رئيس الجمهورية وجوبا للمجلس الدستوري.

- **رقابة مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان** للدستور، بعد أن تصادق عليه كل غرفة وبعد إخطار وجوبي من طرف رئيس الجمهورية كذلك.

وذلك وفقا لما كان منصوص عليه في المادة 165 الفقرة 2 و3 من دستور 1996 والمادة 186 الفقرتين 1 – 2 من دستور 2016 أي قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، لأنه جدير بالملاحظة أن نص التعديل الدستوري الجديد وإن كان أبقى على نفس نظام ومجال ونوع الرقابة الوجوبية والقبلية في نص المادة 190 الفقرة 5و6 منه، إلا انه أدرج تغييرا في طبيعة وتسمية منطوق عمل المحكمة الدستورية واستعمل مصطلح " **قرار**" عوض "**رأي**".

كما كان يفصل المجلس الدستوري برأي عند **ممارسته للرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات**، هذه الرقابة الدستورية التي تعتبر اختيارية وقبلية وتنصب على مشاريع القوانين طبقا للمادة 186 الفقرة 1 من دستور 2016، والتي تقابلها المادة 190 فقرة 1و2و3 من التعديل الدستوري لسنة 2020، و التي عالجتها بطريقة مختلفة إذ تصبح المحكمة الدستورية تصدر "**قرارا**" عوض "**رأي**" بشأن مجالات هذه الرقابة، والتي تكون اختيارية وقبلية بالنسبة للمعاهدات قبل التصديق عليها والقوانين قبل اصدارها من طرف رئيس الجمهورية و اختيارية بعدية بالنسبة للتنظيمات في أجل شهر من تاريخ نشرها، لأنه لا يمكن تصور ممارسة الرقابة الدستورية القبلية على نصوص التنظيمات و التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية حسب نص المادة 141 الفقرة 1 من التعديل الدستوري سنة 2020 ،و التي تنص على ما يلي :"**يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون**"، إذ لا يمكن للجهات المكلفة بالإخطار معرفة محتواها إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية نظرا لأن إجراءات إعدادها و إصدارها تكون على مستوى رئيس الجمهورية و هي إجراءات تختلف عن تلك المخصصة لإعداد و إصدار القوانين.

2 – القرارات Décisions: يصدر المجلس الدستوري قرارات عند ممارسته لصلاحيات الرقابة على دستورية القوانين والرقابة على صحة الانتخابات على النحو التالي:

أ – فيما يخص الرقابة على دستورية القوانين:

- فإن المجلس الدستوري **قبل التعديل الدستوري لعام 2016**، كان يصدر "قرارات" بخصوص رقابته الدستورية البعدية والاختيارية للمعاهدات والقوانين والتنظيمات، ويصدر "أراء" بخصوصها في حالة ما إذا كانت اختيارية وقبلية أي قبل دخول هذه النصوص حيز النفاذ، وقد لجأ المؤسس الدستوري لاستعمال مصطلح "**القرار**" بالنسبة للرقابة الاختيارية البعدية ومصطلح "**الرأي**" بالنسبة للرقابة القبلية الوجوبية و الرقابة الاختيارية القبلية بصورة عمدية حتى يميّز بين مجالات نوعي الرقابة وزمن ممارستها وبالنظر إلى دخول القانون حيز النفاذ من عدمه، و ذلك طبقا لنص المادة 165 من دستور 1996 .

- أما بعد التعديل الدستوري لعام 2016 انتهج المجلس الدستوري نهجا آخر في مجال الرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إذ أصبح يصدر رأيا بشأن رقابة دستوريتها (طبقا للمادة 186 فقرة 1 من دستور 2016) ولكن لم يحدد النص الدستوري إذا كانت بعدية أم قبلية أي قبل دخول القانون حيز النفاذ، ولكن القراءة المتكاملة لنصوص الدستور في باب الرقابة الدستورية وأثر أعمال المجلس الدستوري تبيّن أنها أصبحت هذه الرقابة الدستورية الاختيارية قبلية فقط.

- كما **يصدر المجلس الدستوري "قرارا" عند فصله في الدفع بعدم الدستورية**، هذه الآلية التي تتمثل في إخطار المجلس الدستوري من أحد الأطراف في المحاكمة عن طريق الإحالة بواسطة المحكمة العليا أو مجلس الدولة، طبقا لنص المادة 188 من دستور2016، إذا دفع أمام جهة

قضائية بعدم دستورية حكم تشريعي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور، هذه الآلية التي لم تدخل حيز النفاذ إلا بعد مرور 03 سنوات من إصدار دستور 2016 أي في 8 مارس 2019 حسب الأحكام الانتقالية الواردة في الدستور.

وقد تلقى المجلس الدستوري عدة دفوع بعدم الدستورية وفصل فيها بإصداره قرارات بشأنها، إذ يعود للمجلس الدستوري تحديد تاريخ نفاذ القرار وفقدان الحكم التشريعي لآثره طبقا للمادة 191 فقرة 2 من دستور 2016.

وهنا تجدر الإشارة أن الجديد الذي طرأ على هذه الآلية بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 ، هو ما نصت عليه المادة 195 منه و التي احتفظت بنفس منهجية الآلية الدستورية و نظام التصفية على درجتين مع توسيع مجالات ممارستها، إذ كانت تنصب فقط على الأحكام التشريعية التي يمكن أن تكون محل دفع بعدم الدستورية في دستور 2016، وأصبحت "التنظيمات" كذلك تشمل مجال الدفع بعدم الدستورية التي تمارسها المحكمة الدستورية، وهذا حسن ما فعله المؤسس الدستوري بتوسيعه مجالات هذه الرقابة البعدية التي لها علاقة بتطبيق القانون على المواطنين و احتمالية انتهاك حقوق و حريات المواطنين المكفولة في الدستور .

ب – فيما يخص الفصل في توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات:

تنص الفقرة 4 من المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي: **"تفصل المحكمة الدستورية بقرار حول توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات ضمن الشروط المحددة على التوالي في الفقرتين، في الفقرتين 2و3 أعلاه".**

بمعنى أنه يمكن للجهات المخولة حق إخطار المحكمة الدستورية أن يخطروها بصدد مدى توافق القوانين قبل إصدارها ودخولها حيز النفاذ، والتنظيمات في أجل شهر من تاريخ نشرها في

الجريدة الرسمية مع المعاهدات التي يصدق عليها رئيس الجمهورية لأنها تندمج ضمن القانون الوطني بل وتسمو على القانون طبقا للمادة 154 التعديل الدستوري الجديد التي جاء في نصها ما يلي: **"المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون".**

مما يترتب عنه ضمان كفالة هذه القوانين والتنظيمات لمجموع الحقوق والحريات التي تتضمنها وتكريسها بصورة تعكس التزام الجزائر دوليا بهذه المعاهدات، بدسترة إمكانية وضع القوانين والتنظيمات محل فحص للتوافق مع المعاهدات أمام المحكمة الدستورية والتي تصدر بشأنها **قرارا**.

ج -فيما يخص الرقابة على صحة العمليات الانتخابية الرئاسية، التشريعية والاستفتاء:

إن المؤسس الدستوري كان واضحا وصريحا في إقرار صلاحيات المجلس الدستوري للسهر على صحة العمليات الانتخابية من خلال نص المادة 182 فقرة 1 و2 من دستور 2016 والتي نصت على ما يلي:

" كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية ويعلن نتائج هذه العمليات.

وينظر في جوهر الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية ويعلن النتائج النهائية لكل العمليات المنصوص عليها في الفقرة السابقة".

فتأسيسا على هذا النص الدستوري ونصوص المواد من 128 إلى 134 و100 و101 و140 و144، و145 و146 و148 و151 من القانون العضوي رقم 19 - 08 المتعلق بنظام الانتخابات وكذا المواد من 48 إلى 80 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة

2019 المعدّل والمتمم، فإنه يعود للمجلس الدستوري أن يحدد القائمة النهائية لمترشحي الانتخابات الرئاسية بعد دراسة ملفات المترشحين (قبل صدور القانون العضوي رقم 19 – 08 المتعلق بنظام الانتخابات والقانون العضوي رقم 19 – 07 المتعلق بالسلطة الوطنية لمراقبة الانتخابات)، وبعد الفصل في الطعون ضد قرارات السلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات والمقدمة من طرف المترشحين المرفوضة ملفاتهم (و هذا بعد صدور القانون العضوي رقم 19-08 المتعلق بنظام الانتخابات سنة 2019المذكور أعلاه)،و يصدر **قرارا** بصدد ذلك.

بالإضافة إلى أنه يصدر **قرارا** كذلك بشأن **الطعون** المقدمة بصدد نتائج الانتخابات الرئاسية والتشريعية والاستفتاء، بعد المداولة والفصل فيها سواء بالرفض أو بالقبول، كما يبت ب**قرار** في حساب الحملة الإنتخابية سواء المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية -طبقا لنص المادة 58 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري-أو سواء المتعلقة بانتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني – طبقا لنص المادة 71 من نفس النظام -.

أما بعد التعديل الدستوري سنة 2020 والتكريس الدستوري للسلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات من خلال المواد 200و201و 202 و203، فإن صلاحيات المحكمة الدستورية بشأن الإنتخابات والاستفتاء تحددت بموجب المادة 191 منه والتي نصت على ما يلي: **"تنظر المحكمة الدستورية في الطعون التي تتلقاها حول النتائج المؤقتة للإنتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية والاستفتاء، وتعلن النتائج النهائية لكل هذه العمليات".**

وباستقراء نص هذه المادة نستنتج أن صلاحيات المحكمة الدستورية تقلصت في مجال رقابة الإنتخابات الرئاسية والتشريعية والاستفتاء، وتحددت فقط في النظر في الطعون حول النتائج المؤقتة لهذه العمليات والفصل فيها ثم إعلان النتائج النهائية لها.

ولكن ما تجدر الإشارة إليه أن النص الدستوري لم يحدد لا في دستور 1996 ولا دستور 2016 ولا في هذا التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 طبيعة أو نوع العمل الذي يصدره المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية حين ممارسة صلاحيات الرقابة في مجال الإنتخابات أو الإستفتاء، وإنما حاليا في حالة المجلس الدستوري فإنه هو من حدد هذه الطبيعة والتسمية **"قرار"**، عند وضعه للنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري وتسمية إعلان بصدد الإعلان عن النتائج النهائية للعمليات الإنتخابية المذكورة أعلاه.

د – فيما يخص استخلاف النائب بالمجلس الشعبي الوطني الذي شغر مقعده بسبب مانع قانوني:

بما أن المجلس الدستوري هو الذي يختص بالفصل في الطعون والاعلان عن النتائج النهائية للانتخابات التشريعية فإنه يعود له الاختصاص(بناء على المادتين 105 و106 من قانون العضوي رقم 19 – 08 المتضمن نظام الانتخابات والمواد 66 و 67 و68 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2019) كذلك في الإعلان عن حالة شغور مقعد نائب بالمجلس الشعبي الوطني، وتحديد من يستخلفه وإصدار **قرار** بشأنه بعد المداولة، وهذا بعد اجتماع مكتب المجلس الشعبي الوطني والتصريح بشغور المقعد ومراسلة المجلس الدستوري وإفادته بالملف لإعلان حالة الشغور واستخلاف النائب المعني، اعتبارا أن المجلس الدستوري هو من أعلن نهائيا عن القائمة الإسمية للنواب الفائزين في الإنتخابات التشريعية وأنه قد سبق له وأن راقب وفحص كل وثائق الملف الإنتخابي وتأكد من صحتها ومطابقتها للقانون، بما فيها القوائم المترشحة.

3 – الإعلانات عن النتائج النهائية للإنتخابات les Proclamations:

إن **الإعلان** هو النوع الثالث من الأعمال القانونية التي يصدرها المجلس الدستوري حين ممارسته لصلاحياته الدستورية في مجال الرقابة على صحة العمليات الانتخابية سواء الرئاسية أو

التشريعية الخاصة بالمجلس الشعبي الوطني أو الإنتخابات الجزئية لأعضاء مجلس الأمة، أو بخصوص الإستفتاء.

فبعد الدراسة وتصحيح الأخطاء وتعديل النتائج في حالة قبول بعض الطعون، فإن المجلس الدستوري يصدر "**إعلانا**"، يعلن بموجبه إما الفائز بالإنتخابات الرئاسية رئيسا للجمهورية الجزائرية أو عن قوائم الفائزين بانتخابات المجلس الشعبي الوطني أو عن الفائز بالإنتخابات الجزئية لأعضاء مجلس الأمة لكل ولاية معنية، أو عن النتائج النهائية للإستفتاء.

وأخيرا الجدير بالملاحظة أن مصطلح " **قرار** " أو "**رأي**" كعمل قانوني ناتج عن ممارسة المجلس الدستوري لصلاحيته في إطار الرقابة الدستورية كان وارد في الدستور ،مبيّنا المؤسس الدستوري مقاصده وأثره، أما بخصوص **القرارات** أو **الإعلانات** الصادرة عنه في إطار ممارسته لصلاحياته في مجال الرقابة على صحة العمليات الإنتخابية (الرئاسية، التشريعية والاستفتاء)، فإن الدستور جاء خال من التنصيص على هذه المسائل، وحتى القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، وعليه فإن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري هو الذي تولى من أوّل وهلة التصدّي لهذه التفاصيل والتمييز بين المصطلحات بصورة دقيقة، بين **قرار** أو **رأي** وبين **قرار** أو **إعلان**، حسب مجال تدخل المجلس الدستوري للتميز بين أنواع مهامه الرقابية.

ثانيا: القيمة القانونية لأعمال المجلس الدستوري
(القرارات، الآراء، الإعلان):

إن الأعمال القانونية التي يصدرها المجلس الدستوري على اختلاف صورها والتي سبق ذكرها وبغض النظر عن الأثر الذي ترتبه سواء كان من تاريخ صدورها أو من التاريخ الذي يقرره المجلس الدستوري في حالة الفصل بعدم الدستورية كما هو منصوص عليه في نص المادة 191

الفقرة 1 و2 من دستور 2016 والمادة 198 من التعديل الدستوري سنة 2020 بشأن قرارات المحكمة الدستورية، فإنها تعتبر ملزمة ونهائية في مواجهة الجميع وعليه تجدر الإشارة في هذا الموضوع إلى مسألتين هامتين هما:

- إلزامية قرارات وآراء وإعلانات المجلس الدستوري.

- تبليغ ونشر قرارات وأراء المجلس الدستوري.

1 – إلزامية قرارات وآراء واعلانات المجلس الدستوري:

إن أول دستور أسس لإنشاء المجلس الدستوري عام 1989 لم ينص على القوة القانونية لأعمال المجلس الدستوري، بل اكتفى بتحديد تشكيلة وآليات إخطاره ومجالات تدخله لممارسة الرقابة الدستورية ورقابة صحة العمليات الإنتخابية، واستشفت إلزامية قراراته أو آرائه من خلال القراءة المتكاملة للنصوص الدستورية المتعلقة به، والتي تذكر صراحة أن القانون (بصورة عامة) الذي يكون محل الطعن بعدم الدستورية يفقد أثره من تاريخ صدور قرار المجلس الدستوري. وعليه تحوز قرارات المجلس الدستوري على قوة الشيء المقضي فيه، وهي غير قابلة لأي طعن.

- **قبل دستور عام 2016:**

وهذه المسألة تكفل بها فقط النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري منذ نشأته وقبل دستور 2016 من خلال مادة وحيدة المادة **49** التي نصت على ما يلي: **" آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن".**

وقد سبق وأن أكد المجلس الدستوري **على "أن قرارات المجلس الدستوري تكتسي الصبغة النهائية و ذات النفاذ الفوري و تلزم كل السلطات" وأنها تمتاز بقوة الشيء المقضي فيه** في اجتهاد سابق في قراره رقم 01 المؤرخ في 06 أوت 1995 المتضمن دستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الانتخابات ، حين رفض النظر في دستورية الحكم الذي كان يتضمن شرط إرفاق الترشح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوج المترشح المتضمن في الفقرة السادسة من المادة 108 من قانون الإنتخابات ،على أساس أن هذه المسألة الدستورية سبق وأن عرضت على المجلس الدستوري والذي فصل فيها بموجب القرار رقم 01المؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات، وعليه اكتفى بالتذكير بقراره السابق فقط و تثبيته دون إعادة الفصل في الموضوع كما وضح الاستثناء الذي قد يرد على مبدأ الحجية وذلك في حالة تعديل الدستور، ومن ثمة زوال الأسباب التي تأسس عليها منطوق قراراته وآرائه السابقة.

- أما بعد دستور عام 2016: فقد ارتقى النص المتعلق بإلزامية قرارات وآراء المجلس الدستوري وحجيتها من نصوص النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري إلى نصوص الدستور وتم تكريسه دستوريا في نص المادة 191 الفقرة 3 منه والتي نصت على ما يلي: **" تكون أراء المجلس الدستوري وقرارته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية السلطات الإدارية والقضائية".**

وحسن ما فعل المؤسس الدستوري إذ أن دسترة هذه المسألة وإدراجها في النص الأسمى للدولة " الدستور" سيكفل لها القيمة القانونية والحماية الدستورية لهذه القرارات والآراء، ولا يمكن لأي قانون أدنى درجة من الدستور أن يخالف هذا الأمر، كما أنه على كل السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية ليس فقط الالتزام بالنص الدستوري لقوته الإلزامية

ومكانته المعيارية بل الالتزام حتما بتطبيق قرارات وأراء المجلس الدستوري لحوزتها حجية الشيء المقضي فيه.

- وبالنسبة للتعديل الدستوري الأخير لسنة 2020: فقد احتفظ المؤسس الدستوري بنفس محتوى الفقرة 3 من المادة 191 من دستور 2016 من خلال نص الفقرة 5 من المادة 198 منه والتي تنص على ما يلي: **" تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية".**

2 – تبليغ ونشر قرارات وآراء المجلس الدستوري:

بعد أن يعبّر المجلس الدستوري عن منطوق مداولاته بإحدى صور الأعمال القانونية المذكورة سابقا فإنه يتم تبليغها إلى السلطات المعنية ونشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، هاته المسألة التي تكفل بها النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري منذ نشأته.

أ – فيما يخص التبليغ:

حيث كان يقضي نص المادة 22 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المعدل عام 2000 على أنه : **"يبلغ الرأي أو القرار إلى رئيس الجمهورية، كما يبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار صادرا عن أحدهما"**، والذي يفهم من خلال هذه المادة أن هناك تمييزا بين رئيس الجمهورية وبين رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة ،حيث أقرت إعلام رئيس الجمهورية بكل قرارات و آراء المجلس الدستوري سواء كان الإخطار صادرا عنه شخصيا أو عن رئيس المجلس الشعبي الوطني أو عن رئيس مجلس الأمة ، باعتبار أنهم السلطات الوحيدة التي كان يخولها دستور 1996 حق

الإخطار، في حين أن هذين الأخيرين لا يبلغا إلا بالقرارات والآراء التي تنتج عن إخطارات واردة منهما فقط و حب الحالة.

ولعل هذا التمييز ليس له ما يبرره و إن كان رئيس الجمهورية دستوريا مكلف بحماية الدستور، الأمر الذي يجعل منه رئيس السلطة التنفيذية الذي وجب تبليغه بأعمال المجلس الدستوري و مصير مشاريع القوانين أو القوانين إذا كانت الرقابة الدستورية بعدية ،و لكن الأمر نفسه ينطبق على السلطة التشريعية و التي كان يستلزم تبليغها بقرارات و آراء المجلس الدستوري سواء كان صاحبة الإخطار أو لم تقم بذلك حتى تطلع على مبررات و أسانيد المجلس و مدى فصله بدستورية أو عدم دستورية الأحكام موضوع الإخطار، قبل نشرها في الجريدة الرسمية أين سيطلع عليها الجميع

لكن الأمر تطور عبر التعديلات الدستورية التي تكيف معها النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، إذ تنص المادة 10 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2019 المعدل والمتمم على ما يلي: **"أن تبلّغ أراء المجلس الدستوري إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الامة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني وإلى الوزير الأول وإلى الجهة صاحبة الاخطار".**

وعليه يمكن القول أن المجلس الدستوري من خلال إعداده للنظام المحدد لقواعد عمله قد حدد هوية الأطراف الذين يقتضي تبليغهم بآراء المجلس الدستوري، إذ وردت هذه المادة ضمن عنوان الفصل الثالث المتعلق بـ **" الإجراءات الخاصة برقابة الدستورية ورقابة المطابقة للدستور " من الباب الأول الخاص ب"قواعد عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة الدستورية و رقابة المطابقة للدستور ".**

وباستقراء نص هذه المادة نستنتج أن عملية تبليغ رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني وإلى الوزير الأول بكافة القرارات والآراء الصادرة عن المجلس الدستوري ملزمة عندما بتعلق الأمر بالرقابة على دستورية القوانين بغض النظر عن الجهة المصدرة لرسالة الإخطار، أما بالنسبة لبقية الجهات الأخرى (الأقلية البرلمانية) فلا يمكن إعلامها إلا بالآراء الناتجة عن الإخطارات الواردة منها حصريا حسب الحالة، وبالتالي فإن هذه الجهات لا يمكن لها الاطلاع على مضمون القرار أو الرأي إلا بعد نشره في الجريدة الرسمية.

من جهة أخرى أكدّت المادة 32 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المذكور أعلاه الواردة ضمن الفصل الثاني المتعلق بـ **"قرارات المجلس الدستوري حول الدفع بعدم الدستوري"** المنضوي تحت عنوان الباب الثاني المتعلق بـ **"قواعد عمل المجلس الدستوري في مجال الدفع بعدم الدستورية "**، على أنه **" يعلم المجلس الدستوري رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بقراره حول الدفع بعدم الدستورية.**

يبلغ القرار – حسب الحالة – إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا أو رئيس مجلس الدولة في أجل أقصاه ثمانية (8) أيام "

ويتضح من خلال هذه المادة أن قرارات المجلس الدستوري المتعلق بالدفع بعدم الدستورية يتم الاطلاع عليها من قبل جميع الجهات المكلفة بالإخطار بدون استثناء، ويتم تبليغها إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة لإعلام الجهة القضائية التي أثير أمامها الدفع بعدم الدستورية حسب الحالة.

أما بخصوص الإعلانات المتعلقة بالنتائج النهائية للانتخابات التشريعية فإنها تبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ووزير الداخلية والجماعات المحلية إذا تعلق الأمر بانتخاب

أعضاء المجلس الشعبي الوطني - طبقا للمادة 67 فقرة 2 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري- أو إذا تعلق الأمر بإستخلاف نائب شغر مقعده ،وإلى رئيس مجلس الأمة ووزير الداخلية إذا تعلق الأمر بالانتخابات الجزئية لأعضاء مجلس الأمة، أما بالنسبة للإعلانات المتضمنة النتائج النهائية لانتخابات رئيس الجمهورية أو الاستفتاء فإنها تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية دون تبليغ ، لأن هذا النشر يكفل إعلام جميع السلطات والافراد بمحتوى الإعلان الصادر عن المجلس الدستوري.

ب – فيما يخص النشر:

تنص المادة 47 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري سنة2019 المعّل والمتمم على أنه:

" ترسل آراء المجلس الدستوري وقراراته إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية "

وعليه فإن عملية نشر قرارات وآراء المجلس الدستوري في الجريدة الرسمية ليست من اختصاص المجلس الدستوري وانما يتكفل بها الأمين العام للحكومة، لما ترتبط به عملية النشر ومسألة نفاذ القانون في مواجهة السلطات العامة والأفراد وهذا ما ينطبق على نفاذ قرارات وآراء المجلس الدستوري بعد نشرها في الجريدة الرسمية، وقد قام المجلس الدستوري سنة 1995 باستحداث نشرية سنوية تسمى **" أحكام الفقه الدستوري الجزائري "**، تتضمن جميع القرارات والآراء الصادرة عن المجلس الدستوري، هذا بالإضافة إلى إمكانية الاطلاع عليها عبر الموقع الرسمي للمجلس.

وخلاصة القول أن المجلس الدستوري من خلال كل المنظومة الدستورية و القانونية التي تؤطره قد أرسى قواعد عمل واضحة، و اعتمد منهجية منطقية عندما ميز بين أنواع الأعمال القانونية التي عبر بها عن القرارات التي فصل بها في مجالات مهامه الدستورية الرقابية، كما أنه طور في هيكلة و محتوى أعماله مع تطور النصوص الدستورية والظروف المحيطة به و تعاقب تشكيلاته.

مداخلة السّيد **كمال فنيش**، رئيس المجلس الدّستوري

خلال الورشة التكوينية حـول:

" تقنيات تحرير آراء وقرارات المجلس الدستوري"

- 4 مارس 2021 -

تقنيات تحرير قرارات المجلس الدّستوري

بسم الله والحمد لله، والصلاة والسّلام على رسول الله،

زميلاتي، زملائي الأعزاء، السّيدة Blerta Aliko الممثلة المقيمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالجزائر، إطارات وموظفي المجلس الدّستوري ضيوفنا الكرام، سلام الله عليكم:

يسعدني أن أعرض عليكم باختصار تجربة المجلس الدّستوري الجزائري في تحرير القرارات.

إن المبادئ التي تبناها المجلس الدّستوري في تحرير مختلف محرراته هي ذات المبادئ التي تتبناها محاكم ومجالس دستورية عدّة عبر العالم.

أوّلا: الاكتفاء بِكِتَابَةِ ما هو ضروري فحسب، وتجنب كتابة ما هو غير ضروري.

ثانيا: أن تكون الكتابة بالطّريقة الأسهل للقراءة.

وهناك بعض العناصر شديدة الدّقة بالنسبة للمجلس الدّستوري، والتي يجب عرضها لفهم الأسلوب الذي نحرر به قراراتِنا. وهنا ينبغي التّذكير بالمادة 198 (الفقرة الرّابعة)، من دستور الفاتح من نوفمبر 2020، التي تَنُصُّ على أَنَّ قرارات المحكمة الدّستورية نهائية. كما أنّها ملزمة لكافة السّلطات العمومية والسّلطات الإدارية والقضائية.

وبالطّبع يمكن لنا أن نستنتج من هنا ضرورة إِيلَاءِ عناية خاصة لتحرير هذه القرارات، سواء فيما تعلّق بتسبيبها أو منطوقها. تتميز قرارات المجلس الدّستوري، بهيكلة مشابهة لتلك الصّادرة عن مختلف الهيئات القضائية العادية. اذ تخضع جميع الجهات القضائية للقواعد المفروضة من طرف قانون الإجراءات المدنية والإدارية، خاصة وأنّ جميع المَضَامِينْ التي يعتمدها المجلس الدّستوري تُلزم جميع السلطات في بلادنا.

L'ensemble des mots que retient le Conseil constitutionnel s'imposent à tous les pouvoirs de notre pays. Nous mesurons la responsabilité de l'office juridictionnelle du Conseil constitutionnel.

بِالإِضَافَةِ إلى ما سبق، تُعْتَبَرُ الآجال التي يجب على المجلس الدّستوري إصدار قراره خلالها قصيرة نسبيا فَفِيما يتعلّق بالدّفع بعدم الدّستورية، يجب على المجلس إصدار قراره في مدة لا تتجاوز الأربعة أشهر.

أما في حالة الإخطار بشأن الخلافات التي تحدث بين السّلطات، طبقا للمادة 192 من دستور الفاتح نوفمبر 2020، فيَتَعَيَّنُ على المحكمة الدّستورية أن تُصدر قرارها في ظرف

ثلاثين يوما من تاريخ إخطارها. وفي حال وجود طارئ، وبطلب من رئيس الجمهورية، يُخَفَّضُ هذا الأجل إلى عشرة (10) أيّام.

في إطار الدّفع بعدم الدّستورية، يُسْتَمَعُ إلى الأطراف الممثلين بمحاميهم، ويتم تسجيل الجلسة وتبقى متاحة دائما عبر الموقع الإلكتروني الخاص بالمجلس.

مباشرة بعد تلقي الإخطار، يقوم رئيس المجلس بتعيين عضو مقرر أو اثنين.

تتمثل مهام العضو المقرر في تحضير تقرير ومشروع رأي. ولا يمكن للعضو المقرر تحضير مشروع القرار النّهائي إلا عند نهاية الجلسة العلنية التي تُنِيرُهُ من خلال المناقشات بين الأطراف.

C'est à l'issue de l'audience publique que le rapporteur éclairé par les débats élabore et finalise son projet d'arrêt.

يتم بعد ذلك إرسال التّقرير ومشروع القرار إلى السّادة الأعضاء، في مرحلة أولية قبل المداولات وقبل الجلسة العلنية، وهو ما يسمح غالبا بإجراء مبادلات مبدئية بين الأعضاء، هذه المرحلة التي تستمر إلى غاية التداول، تسمح أحيانا بِالتَحَقُّقِ من أنّ مختلف خيارات الصِّيَاغَة تستحق التّحضير للمساعدة أثناء المداولات. **C'est-à-dire des variantes rédactionnelles méritaient d'être préparées pour aider au délibéré.** وتتمحور المداولات، التي تنطلق بعرض يقدّمه المقرّر، حول مشروع القرار.

1 » . هيكلة القرار: Structure de la décision

فيما يتعلق بالتأشيرات: s'agissant des visas

تمثل التأشيرات الأساس القانوني لقرار المجلس، ويتم ذكرها تِبْعًا للتَّرْتِيب السُّلَمِي لِلْمَعَايِير، حيث يرد أولا الدّستور، باعتباره المعيار المرجعي الأَسْمَى، وكذا الأحكام الدّستورية ذات الصّلة. لتأتي بعد ذلك أهم القوانين المتعلّقة بموضوع الإخطار بالإضافة إلى النّظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدّستوري.

أما فيما يتعلّق بالنزاعات الانتخابية، فيتم أيضا التّنصيص على القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات بالإضافة إلى النّصوص ذات الصّلة، وكذلك الأمر فيما يتعلّق بالاستخلاف.

عن وقائع الدّعوى: sur les faits

يتم تخصيص الفقرة الأولى لموضوع الدّعوى، مع الإشارة إلى لقب واسم أو، حسب الحالة، صفة، صاحب أو أصحاب الإخطار.

تليها فقرة إجرائية يُذْكَرُ فِيهَا الأَطْرَاف، حضورهم، واحتمالا ممثليهم، أسماء وألقاب المحامين، وكل شخص استدعي للدعوى لاسيّما أولئك الذين لهم مصلحة خاصة Intérêt spécifique، مع تحديد صفاتهم، وكذا موضوع الطلب والتبريرات المقدمة من قبل الأطراف كتابيا.

يتبعها ملخص آراء رئيس الجمهورية إذا ما ارْتَأَى الرَّدَ على الأطراف؛ رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشّعبي الوطني، الوزير الأوّل وكذا ردود الأطراف. ثم كلّ المسار الإجرائي للقضية أمام المجلس الدّستوري، بالإضافة إلى جميع عناصر الاجراءات التي يتم تضمينها في الجزء التقديمي بعد التأشيرات.

تسبيب قرار المجلس الدّستوري: la motivation des décisions

يُذَكِّرْ المجلس أولا بموضوع الحكم التّشريعي، ليتم بعد ذلك فحص هذا الأخير بالرّجوع إلى المعيار أو المعايير الدستورية، وعرض تبرير دقيق، وفي أحيان عدة مجموعة من الاعتبارات، للوصول أخيرا إلى الخلاصة. وعند فحص النّزاعات الانتخابية، يُذكّر المجلس بإِدْعَاءَاتْ الطّاعن، ثم يبادر إلى فحصها واحدا تِلْوَ الآخر، مع جمع الادعاءات والحجج ذات الموضوع نفسه. **Il rappelle les griefs des requérants puis procède à l'examen grief par grief ou en regroupant les griefs ayant objet identique.**

وسأعرض عليكم على سبيل المثال أحد أحدث قرارات المجلس الدّستوري، أَلَا وهو القرار الحامل رقم 01 والمتعلق بالإخطار المؤرخ بـ 23 جويلية 2019، للدّفع بعدم الدّستورية، لخرق للحقوق الأساسية، حيث يثير المُدّعي دفعا بعدم دستورية نص المادة 416 من قانون الإجراءات الجزائية، ذلك أنّه متّهم مستأنف للحكم الذي قضى بإدانته والحكم عليه بـ 20.000 دج غرامة نافذة من أجل ضرب وجرح وسب وشتم الشّاكية، إذ أنّ المادة المذكورة تحرمه من حق رفع الاستئناف.

وبعد مناقشته هذه الاعتبارات، توصل المجلس الدّستوري، بعد أن عرض وفَصَّلَ الأحكام المطّبقة في المجال، إلى خرق الحق المذكور، لاسّيما في المادة 160 من الدّستور، اعتبارا أنّ المؤسّس الدّستوري أقرّ في المادة 160 من الدّستور، الفقرة الثالثة حق التّقاضي على درجتين في المسائل الجزائية. واعتبر أنّ الحكم التّشريعي الوارد في الفقرة الأولى من المادة 416 من قانون الإجراءات الجزائية غير دستوري.

للعلم فإنّ فحص مشروع القرار يتم بمناقشة اعتباراته واحدا بواحد، وهو ما يسمح بعرض صِيَغْ بديلة للتحرير.

وعلى سبيل المثال، عندما يدرس المجلس الدّستوري المنازعات الانتخابية، فإنّه يذكر ادعاءات الطّاعن ثم يبادر إلى فحصها واحدا بواحد (أي الادعاءات)، أو من خلال دمج الادعاءات ذات الموضوع الواحد.، ليقوم أخيرا بالفصل حول الطّعن حسب الكيفيات والشّروط المحدّدة في قانون الانتخابات.

لقد قام المجلس الدّستوري، باستحداث مقاربة بيداغوجية في تحرير قرارته، لاسيّما تُجاه المُشرّع، مع تذكيره، كلّما سمحت المناسبة، بحدود ومجال تدخّله. إذ يُذَكِّرَ المجلس في قراراته، بمبدأ توزيع الصلاحيات بين النّصوص والسّلطات، ويستخدم نفس تقنيات التفسير المكرّسة من طرف المحاكم والمجالس الأخرى، تحييدية، تقييدية، بناءة وتوجيهية.

Neutralisantes, restrictives, constructives et directives

تحفظات تحييدية:

عندما تُحَدِدْ نطاق الأحكام التّشريعية أو تَسْتَبْعِد حكمًا أو أحكامًا غير مطابقة للدّستور.

تحفظات تقييدية:

تُقَيِّد النّطاق: ويتعلّق الأمر بإفراغ الحكم التّشريعي من العلّة

تحفظات بنّاءة:

ويتعلق الأمر بإضافة أحكام إلى القانون، تَتْمِمُه أو توضح معناه.

تحفظات توجيهية:

عندما يصمت القانون أو لا يضع أحكامًا كافية.

ويعتبر المجلس الدّستوري تسبيب قرارته جد ضروري لتكون مقبولة من طرف السلطات المُرَاقَبة وجميع الأطراف.

سير المداولات: Le délibéré

قبل المداولة، يقوم العضو المقرر بتلاوة تقريره حول النّص أو الالتماس موضوع الاخطار، ثم يعرض مشروع القرار، الذي يتم فحص اعتباراته وَاحِدًا بِوَاحِدْ.

ويُمكن أن يتم طرح صِيَغٍ بديلة للتحرير.

تتم اجتماعات المجلس الدّستوري في جلسات مغلقة، وحده الأمين العام يمكن له حضورها، اذ يسهر على ضمان كتابة الجلسات، طبقا لنص النّظام الدّاخلي للمجلس.

يتم اتخاذ القرار بالتّوافق. ولا يتداول المجلس إلا إذا اكتمل النّصاب المحدد ضمن نظامه.

النّطق بالقرار:

يُصدر المجلس الدّستوري قراراته باللّغة العربية، وتتم ترجمتها إلى اللّغة الفرنسية قبل نشرها.

جدير بالذّكر أن للمجلس الدّستوري مجلة وموقعًا إلكترونيًا يتم عبرهما نشر قرارته.

شكرا لكم على كريم الانتباه، وأبقى تحت تصرّفكم للإجابة على تساؤلاتكم.

الكلمة الختامية للسيد كمال فنيش، رئيس المجلس الدستوري

السادة أعضاء المجلس الدستوري المحترمون،

السيدة بليرتا أليكو، الممثلة المقيمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الجزائر

السادة إطارات وموظفو المجلس الدستوري

ضيوفنا الأكارم

أَوَّدُ في خِتَامِ أَشْغَال وَرْشَتِنَا أن أُجَدِّدَ لكُمُ الشُّكْر على حُضُورِكُم معنا وأَتَوَجَّهَ مَرَّة أُخْرَى بِخَالِصِ التَّحِيَة والامْتِنَان للخُبَرَاء والمُخْتَصِينْ على المُدَاخَلات القَيِّمَة التي قَدَّمُوهَا في سبيل تَعْمِيقِ وإِثْرَاءِ المواضيع المُبَرْمَجَة.

كما لا يَفُوتُنِي أنْ أُنَوِّهَ بِثَرَاء النِّقَاش الذي دار تِبْعًا لهذِه المُدَاخَلات والذي سَمَحَ بِتَبَادُل مُثْمِرٍ وبَنَّاءْ وتوضيح لِلرُّؤَى حول مُخْتَلَفِ النَّوَاحِي التي تم اسْتِعْرَاضُهَا. وأُعْلِمُكُم بأَنَّهُ سيَتِمُ نشْر أَشْغَال الوِرْشَة في العَدَدِ القادم من مجلة المجلس الدستوري.

وفي الأخير أتمنى أن تَتَرَسَّخ سُنَّةَ تَبَادُلِ المَعَارِف والتَّجَارُب هَاتِه لما لها من منفعة للجميع.

وإذ أُجَدِدُ لكم خالص شُكْرِي، فإنّني أُعْلِنُ عن اِخْتِتَام أشغال هذه الورشة.

III- نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

الأحكام التشريعية المصرح بعدم مطابقتها للدستور والأسباب المؤسسة للمنطوق

نواصل في هذا العدد السادس عشر من مجلة المجلس الدستوري، نشر النصوص والأحكام التشريعية التي صرح المجلس الدستوري بعدم مطابقتها للدستور، أو مطابقتها الجزئية، أو مطابقتها شريطة مراعاة التحفظات التي أبداها، مع تحديد الأسباب والمبادئ الدستورية التي استند عليها المجلس.

يتناول هذا العدد ملخص رأيين صادرين عن المجلس الدستوري سنة 2011، يتعلق الأول بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، أما الثاني، فيتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور.

النص موضوع الاخطار	موضوع النص أو الحكم الغير مطابق للدستور، أو المطابق جزئيا، أو المطابق بتحفظ	أسباب المنطوق	المبادئ الدستورية المؤسسة للمنطوق
القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات **(رأي رقم 03/ر.م .د/11)**	اشترط المشرع في الشطر الأخير من المطة 3 من المادة 78 والشطر الأخير من المطة 3 من المادة 90 من القانون العضوي، موضوع الاخطار، ان يكون المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي،	صرح المجلس الدستوري بعدم مطابقة هاذين الشطرين للدستور بحجة أن المادة 30 من الدستور تنص على أن الجنسية الجزائرية مُعرَفة بالقانون، وأن الأمر رقم 70-86 المعدل والمتمم والمتضمن قانون الجنسية، ينص في مادته 15 على أن	**مبدأ المساواة**

	وكذا المترشح إلى المجلس الشعبي الوطني، من جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ ثماني (8) سنوات على الأقل.	"الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية يتمتع بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ اكتسابها"، ولم يضع أي شرط آخر. وعليه، فإن المشرع بإدراجه هذا الشرط يكون قد أخل بأحكام المادة 29 من الدستور التي تؤكد على أن " كل المواطنين سواسية أمام القانون، وأنه لا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى ..... أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"، وكذا بأحكام المادة 31 من الدستور التي تجعل من "هدف المؤسسات ضمان مساواة المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية ...."	

القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات **(رأي رقم 03/ر.م. د/11)**	أوكل المشرع في المادة 169 من القانون العضوي، موضوع الاخطار، اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات مهمة "الاشراف على تنفيذ أحكام هذا القانون العضوي من تاريخ إيداع الترشيحات إلى نهاية العملية الانتخابية "، دون أن يميز بين طبيعة هذه الانتخابات.	صرح المجلس الدستوري بمطابقة هذه المادة للدستور شريطة مراعاة التحفظ الذي أثاره، حيث اعتبر أن الشطر الأخير منها، إذا لم يكن القصد منه المساس بصلاحيات المجلس الدستوري المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 163 من الدستور، وكذا صلاحيات الهيئات القضائية وغير القضائية المنصوص عليها في صلب هذا القانون العضوي، ففي هذه الحالة، تعد هذه المادة مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ.	**المبدأ الدستوري توزيع مجالات الاختصاص**
	نص المشرع في المطة الأولى من المادة 170 من القانون العضوي، موضوع الاخطار، على أن اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات تضطلع بـ "السهر على قانونية كافة	صرح المجلس الدستوري بأن المطة الأولى من المادة 170 من القانون العضوي، موضوع الاخطار، غير مطابقة للدستور، معللا ذلك بأن المشرع، عندما نص على أن اللجنة الوطنية للإشراف على	

	العمليات المرتبطة بالانتخابات ". كما نص في الفقرة 2 من نفس المادة على أن جميع الأطراف المشاركة في العملية الانتخابية تلتزم بقرارات هذه اللجنة.	الانتخابات تضطلع بالسهر على قانونية كافة العمليات المرتبطة بالانتخابات، دون أن يميز بين طبيعة هذه الانتخابات، ولا بين المراحل المتتالية للعملية الانتخابية، فإنه لم يراع الصلاحيات المخولة للمجلس الدستوري بموجب المادة 163 الفقرة 2 من الدستور، كما لم يراع الصلاحيات المخولة للجهات القضائية المنصوص عليها في صلب هذا القانون العضوي. وفي نفس السياق، صرح المجلس الدستوري بعدم مطابقة الفقرة 2 من نفس المادة المذكورة أعلاه للدستور، لأنها تنص على أن جميع الأطراف المشاركة في العملية الانتخابية تلتزم بقرارات اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات، وبتالي، يكون قد جعل قراراتها نافذة في مواجهة المؤسسات والهيئات الأخرى بما فيها المجلس	

		الدستوري والجهات القضائية، مما يعتبر مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات.	**المبدأ الدستوري الفصل بين السلطات**
القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية **(رأي رقم 04/ر.م. د/11)**	نص المشرع في المطتين 3 و4 من المادة 5 من القانون العضوي، موضوع الاخطار، على ألا تتنافى مع العهدة البرلمانية مهام أستاذ أو أستاذ محاضر في التعليم العالي والبحث العلمي، وكذا مهام أستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية.	اعتبر المجلس الدستوري المادة 5 من القانون العضوي، موضوع الاخطار، مطابقة جزئيا للدستور، وأعاد صياغتها مع حذف المطتين 3 و4، بحجة أن نية المؤسس الدستوري بتكريسه استبعاد كل إمكانية للجمع بين أية وظيفة أو مهمة مع العهدة البرلمانية يقصد تفرغ عضو البرلمان كليا لمهمته البرلمانية حتى يبقى البرلمان وفيا لثقة الشعب، وأن المشرع، برفعه لحالة التنافي بالنسبة للفئات المذكورة في المطتين 3 و4 من المادة 5 المذكورة أعلاه، يكون قد أحدث وضعا تمييزيا بين	**مبدأ المساواة**

		النواب مقارنة بأصحاب وظائف مماثلة، وبالتالي، يعد ذلك مساسا بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور.	
	نص المشرع في الفقرتين 2 و3 من المادة 7 من القانون العضوي، موضوع الاخطار، على أنه في حالة عدم توصل مكتب الغرفة المعنية إلى تقرير وجود حالة التنافي، يخطر المجلس الدستوري لإبداء رأيه. وإذا أكد المجلس الدستوري وجود حالة التنافي، يطلب مكتب الغرفة من عضو البرلمان المعني تسوية وضعيته في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغه بحالة التنافي.	صرح المجلس الدستوري بعدم مطابقة هاتين الفقرتين للدستور، معتبرا أن المؤسس الدستوري نص صراحة في المادة 166 من الدستور على إمكانية إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، كما حدد مجال تدخل المجلس الدستوري في النصوص المتضمنة حصريا في المادة 165 من الدستور. فعندما نص المشرع في الفقرتين 2 و3 من المادة 7 المذكورة أعلاه على أنه في حالة عدم توصل مكتب الغرفة إلى تقرير وجود حالة التنافي يخطر المجلس الدستوري، دون أن يحدد	

القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية **(رأي رقم 04/ر.م. د/11)**		جهة الاخطار بدقة، ففي هذه الحالة، إذا كان يقصد بهذه الجهة رئيس الغرفة المعنية وفقا للمادة 166 من الدستور، فإنه يكون قد خوله صلاحيات لا تتضمنها المادة 165 من الدستور. وبالتالي، فإن المشرع بمنحه لرئيس الغرفة المعنية صلاحية إخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه في إثبات حالة التنافي من عدمها، يكون قد تجاوز اختصاصاته.	**المبدأ الدستوري توزيع مجالات الاختصاص**
	نصت المادة 14 من القانون العضوي، موضوع الاخطار، على أن يسري مفعول هذا القانون العضوي ابتداء من الانتخابات التشريعية المقبلة.	صرح المجلس الدستوري بأن هذه المادة مطابقة للدستور، شريطة مراعاة التحفظ الذي أبداه. حيث اعتبر أن هذه المادة تحدد كحُكم انتقالي تاريخ سريان مفعول هذا القانون بدءا من الانتخابات التشريعية المقبلة دون توضيح ما	

		إذا كانت أحكام هذه المادة تطبق على كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وبالتالي، يكون المشرع قد أحدث غموضا قد يفهم منه أن أحكام هذه المادة لا تطبق سوى على المجلس الشعبي الوطني بالنظر إلى الاختلافات التي تميز غرفتي البرلمان. فبالرجوع إلى طريقة اقتراع أعضاء غرفتي البرلمان وطبيعة تشكيلتهما وكيفيات الانتخاب والتجديد الخاصة بكليهما، فإنهما يخضعان لقواعد دستورية وقانونية مختلفة. وبما أن القانون ذو طابع عام ولا يمكن أن يكون تطبيقه جزئيا أو انتقائيا عند وضعه حيز التنفيذ،	

		فإن المشرع، إذا كان لا يقصد استثناء مجلس الأمة من مضمون أحكام هذه المادة، بل يرمي إلى تطبيقه بنفس الطريقة على غرفتي البرلمان، ففي هذه الحالة، تكون المادة 14 المذكورة أعلاه مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ.	

يتبع ...