

أثر الدفع بعدم الدستورية في الكشف عن عدم الاختصاص السلبي للبرلمان



الدكتور / عبد العزيز برقوق
المركز الجامعي تيبازة

الدكتور / محمد الأخضر كرام
جامعة الوادي



مقدّمة:

ولدت معاناة الشعوب من نير استبداد الملوك والحكام عقيدة راسخة بالثورة عليها واسترجاع السيادة للشعب منها، ذلك ما تجسد بجلاء ووضوح في الثورتين الفرنسية والأمريكية اللتين تعتبران منارتين في طريق كفاح الشعوب لنيل حقوقها. وحتى لا تتكرر مأساة الشعوب ومعاناتها من جديد ظهر نظام الحكم النيابي الديمقراطي الذي تم تقوية السلطة التشريعية للحد من تسلط السلطة التنفيذية بموجب مبدأ الفصل بين السلطات، منعا لتجاوز السلطة مجال اختصاصها والاعتداء على اختصاص سلطة أخرى، أو حتى قيام الحكام باعتماد قوانين تنتهك حقوق الإنسان وحرياته. ورغم ذلك كله فلا تزال هناك العديد من الخروقات التي تطغى فيها السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية مما ينتج عنه انتهاك الحقوق والحرريات أحيانا.

وقد سبق وأن انتهينا في بحثنا السابق حول تأثير هيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية على شخصية المشرع الجزائري⁽¹⁾ إلى أن مسببات هذه المشكلة خليط من تغول السلطة التنفيذية بفعل طبيعة النظام السياسي الجزائري من جهة؛ وعجز السلطة التشريعية عن القيام بالمهام الموكلة إليها بفعل هشاشة تركيبتها وضعف تأثيرها من جهة ثانية. هذا الضعف الذي انجر عنه إما القيام بتشريع قوانين معيبة دستوريا لكونها تتجاوز ما هو مقرر من حقوق وحرريات بموجب الدستور، أو الامتناع عن تشريع قوانين تكفل تلك الحقوق والحرريات وتضمن احترامها. وهذا ما يعبر عنه الفقه الدستوري بمصطلح عدم الاختصاص السلبي للبرلمان.

ولسد العجز الذي يتسم به عمل البرلمان في الجزائر تم إقرار العديد من الآليات التي تكفل الحصول على نصوص تشريعية سليمة. تتلافى كل النقائص والسلبيات التي نتجت عن انفراد السلطة التنفيذية بالعمل التشريعي خلال الفترة السابقة. وفي ما نراه أن إقرار فكرة الدفع بعدم الدستورية وتبنيها في الدستور الجزائري يعد واحدا من الآليات الكفيلة بسد تلك الثغرات. هذه الوسيلة التي بدأت ثمار اعتمادها في النضوج بشكل جلي في القرار الصادر عن المجلس الدستوري مؤخرا بخصوص عدم دستورية المادة 401 من قانون الإجراءات الجزائري.

والإشكالية التي تطرأ هذه الورقة البحثية هي: كيف يشكل الدفع بعدم الدستورية أداة للكشف عن عدم الاختصاص السلبي للبرلمان؟

وبناء على ما سبق سنحاول في هذه المداخلة التعرض إلى مشكلة عدم الاختصاص السلبي للبرلمان بالتوضيح والتدقيق لها كظاهرة تشوب عمل السلطة التشريعية في كل البلاد الديمقراطية في المحور الأول، في حين يخصص المحور الثاني لتوضيح الطريقة التي يبرز فيها الدفع بعدم الدستورية هذه الظاهرة مما يضمن جودة النصوص التشريعية وخلوها من كل مخالفة للدستور. وهو ما سيجري تفصيله وفق الخطة التالية:

المحور الأول: عدم الاختصاص السلبي للبرلمان مظهر لعجز البرلمان وتقصيره

أولاً: الأساس الفقهي لفكرة عدم الاختصاص السلبي للبرلمان

ثانياً: مفهوم عدم الاختصاص السلبي للبرلمان

المحور الثاني: الدفع بعدم الدستورية وسيلة لتدارك عدم الاختصاص السلبي للبرلمان

أولاً: الدفع بعدم الدستورية صمام أمان للمنظومة القانونية

ثانياً: الدفع بعدم الدستورية دعم للديمقراطية وصون للحقوق والحريات

ثالثاً: لماذا لا يتوسع الدفع بعدم الدستورية إلى الرقابة على الامتناع التشريعي؟

المحور الأول

عدم الاختصاص السلبي للبرلمان مظهر لعجز البرلمان وتقصيره

لما كان البرلمان هو السلطة الأصلية المختصة بالتشريع، فينبغي عليه القيام بهذه المهمة على أكمل وجه لاسيما في النظم التي تعتمد الثنائية المجلسية التي تجمع بين الحضور الشعبي من خلال نواب مجلس الشعب وتواجد كفاءات في مختلف التخصصات من خلال كفاءات مجلس الأمة. ولكن رغم ذلك لا يسلم أداء البرلمان ولا يوفق دائما في تشريع قوانين تتوافق مع تطلعات الشعوب وتضمن حقوقها وحرياتهما. وهذا الإخفاق هو ما يعبر عنه باصطلاح عدم الاختصاص السلبي للبرلمان.

وحتى تتمكن من توضيح فكرة عدم الاختصاص السلبي للبرلمان باعتباره مظهرا من مظاهر عجز أو

تقصير للبرلمان سنقوم بتحديد الأساس الفقهي له ومن ثم تحديد مفهومه أولا، ثم نحاول تمييزه عن ما يشابهه من مصطلحات قد تعد أيضا من قبيل المظاهر التي يتجلى فيها تقصير البرلمان أو عجزه.

أولاً

الأساس الفقهي لفكرة عدم الاختصاص السلبي للبرلمان

يرجع الفضل في صياغة فكرة عدم الاختصاص السلبي بشكل عام إلى الفقيه الفرنسي "ادوارد لافريير" الذي استخلصها من مراجعته لعدد من القرارات الصادرة عن مجلس الدولة في فرنسا في نهاية القرن التاسع عشر، حيث استنتج لافريير من تلك القرارات إمكانية اعتبار هذه الفكرة وجها مستقلا أو جديدا من أوجه الطعن في القرارات الإدارية⁽²⁾.

انطلق لافريير في التعبير عن فكرته من فكرة معاكسة لها تماما تتعلق بالأساس بتجاوز سلطة إدارية

حدود اختصاصها والتطاول على اختصاص سلطة أخرى مما يجعلها غير مختصة ولكن بصفة إيجابية أي أنها تدخلت فيما لا يحق لها التدخل فيه. وإثر ذلك تساءل لافريير عن مدى إمكانية وقوع الحالة العكسية أي

عدم قيام السلطة بأداء ما هو موكل إليها من واجبات أو اختصاصات معبرا عن فكرته بتسمية عدم الاختصاص السلبي في مقابل تجاوز السلطة المعبر عنه بعدم الاختصاص الإيجابي.

وعلى ضوء تحليله لعدد من قرارات مجلس الدولة الفرنسي التي أعملت فيها هذه الفكرة ضمننا كسند ألغى من خلاله المجلس عددا من القرارات المطعون فيها أمامه . خلص لافريير في الختام إلى نتيجة مفادها أن قيام سلطة ما بالتواني عن القيام بما أوكل إليها من اختصاصات بحجة أنها غير مختصة أمر في غاية الخطورة ينبغي التصدي له مثلما يتم التصدي للحالات التي تتجاوز فيها السلطة حدود اختصاصها⁽³⁾.

وسرعان ما لاقت هذه الفكرة جدلا واسع النطاق في أوساط الفقه بين مؤيد لها ومعارض. فقد تبني رافاييل البير هذه الفكرة ودافع عنها في كتابه الرقابة القضائية على الإدارة عن طريق دعوى تجاوز السلطة معتبرا أن رجل الإدارة الذي يرفض اتخاذ قرار هو من اختصاصه مدعيا خطأ بأنه خارج اختصاصه هو في حقيقة الأمر متنكر لاختصاصه. وقد ارتكب عدم اختصاص سلبي يماثل تماما تجاوز السلطة الذي يعتبر عدم اختصاص إيجابي. وتواصل انتشار هذه الفكرة لدى عدد من الفقهاء من أمثال فرانسوا جازيه وغيره. لكن اللافت في الأمر هو التغير الذي شهده هذا المعنى فقد تحول الفقه الإداري من الاكتفاء باعتباره مسألة تماثل تجاوز السلطة تأسيسا على عدم المشروعية لتصبح بعد ذلك فكرة مرتبطة بالحقوق والحريات والنظام العام انطلاقا من أن ارتباط اختصاص السلطة الإدارية بالنظام العام وذلك التوصيف استوجب قيام القاضي بإثارة هذا الدفع من تلقاء نفسه وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى.

ولما كان الحال على هذه الشاكلة في فقه القانون الإداري بوصفه المحضن الأول لهذه الفكرة ومنطلق تطبيقها في أحكام القضاء الإداري. فإن انتقال تطبيقها إلى القضاء الدستوري لم يتعد كثيرا عن تأصيلها السابق. حيث اعتبر فقهاء القانون والقضاء الدستوريين فكرة الفصل بين السلطات الأساس الذي يمكن أن تؤسس عليه فكرة عدم الاختصاص السلبي في المجال الدستوري⁽⁴⁾.

فالتزام كل سلطة بحدود اختصاصاتها الموضحة بموجب الدستور يولد تماسك ووحدة السلطة داخل الدولة، وأما قيام سلطة بالتدخل في صلاحيات سلطة أخرى فيعتبر أمرا غير مقبول يؤثر في ديمقراطية الدولة وشفافية الحكم فيها. وتلك غاية تسعى كل الدول إلى بلوغها، من خلال السهر على قيام كل سلطة بجميع اختصاصات المعهود بها إليها على أكمل وجه ودونما تقصير أو إخلال.

وينتج عن ذلك كله أن تقصير البرلمان في القيام بالمهام المناطة به بحكم الدستور سواء بالامتناع عن القيام بها وإفساح المجال للسلطة التنفيذية للحلول محله في أدائها، أو قيامه بتلك المهام وفق أسلوب يتعارض مع القواعد الدستورية لاسيما تلك المرتبطة بالحقوق والحريات⁽⁵⁾.

ويبنى هذا المعنى سالف الذكر على فكرة الانفراد التشريعي التي تجعل البرلمان السلطة المختصة بصفة أصيلة في مباشرة مهمة التشريع، هذه الفكرة التي تستند أساسا إلى مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقصر بالمقابل وظيفة السلطة التنفيذية على تنفيذ القوانين وعدم التدخل في عملية سن القوانين إلا في الحدود المقررة بموجب الدستور، ويحدد من جهة أخرى عمل السلطة القضائية في تطبيق القوانين فيما يعرض عليها من نزاعات دونما ابتداء قواعد جديدة لم تتوجه إليها الإرادة الصريحة أو الضمنية للمشروع⁽⁶⁾.

ولا ينحصر أثر مبدأ الانفرد التشريعي على عدم تدخل السلطتين القضائية والتنفيذية في الوظيفة التشريعية المقررة للبرلمان وحده بموجب الدستور بل أنه يستوجب أيضا قيام البرلمان بمهمة التشريع على أكمل وجه. وكل إخلال مهما كانت صورته سيوقعه في مخالفة للدستور، فإذا ما ترك البرلمان مهمة التشريع للسلطة التنفيذية فإنه يعد قد خالف الدستور الذي تنص مواده على أن هذه المهمة تخص البرلمان لا السلطة التنفيذية، وهذا ما يجعلنا تحديدا أمام فكرة عدم الاختصاص السلبي للبرلمان. وقد يبدو معنى فكرة عدم الاختصاص السلبي للبرلمان موضوعا فنيا دقيقا يتعلق بالأساس بضمان جودة أداء السلطة التشريعية فحسب ولكن حقيقة الأمر أنه على قدر بالغ من الأهمية، لكونها مسألة تمس عمل أغلب البرلمانات المعاصرة التي تستولي فيها الحكومة على توجيه دفة التشريع وفقا لما يتوافق مع تصوراتها وتوجهاتها من منطلق فكرة الأغلبية بالنسبة للنظم التي يمسك فيها حزب واحد زمام الحكومة والبرلمان، ومن منطلق الإمعية في الدول التي يعاني فيها البرلمان هزلا في الحضور والأداء يجعله دائما في انتظار ما تمن به عليه الحكومة - وفق رؤيتها- من مشاريع قوانين.

ثانيا

مفهوم عدم الاختصاص السلبي للبرلمان

يجب التنويه في البداية إلى أن مصطلح عدم الاختصاص السلبي للبرلمان مصطلح فرنسي في أصله يرجع بالأساس الفضل في استخدامه الأول إلى الأستاذ جان ريفيرو خلال تعليقه على بعض أحكام المجلس الدستوري الفرنسي في موضوع اختصاص البرلمان بوظيفة التشريع. ولكن مضمون الفكرة بشكل العام يرجع في أصله إلى الفقهاء الألمان وانتقلت منهم إلى الفقهاء الإيطاليين الذين نقلوها بدورهم إلى المحاكم الدستورية الإيطالية ومنها إلى المحكمة الدستورية الألمانية وعبرها إلى مختلف المحاكم الدستورية في أوروبا⁽⁷⁾. وأما عدم الاختصاص السلبي للبرلمان من الناحية الاصطلاحية فيظهر عند عدم قيام البرلمان بمباشرة الاختصاصات الدستورية المخولة إليه بموجب الدستور، إما من خلال الامتناع عن القيام بوظيفته التشريعية بصفة كاملة وصريحة أو من خلال الإفراط في تبني صيغ عامة للقوانين تفوض لاحقا السلطة التنفيذية بتكتملها وتفصيلها. وعند وقوع هذه الحالة يعد البرلمان قد خالف الدستور الذي أفرد أساسا بمكنة القيام بالتشريع دون سواه⁽⁸⁾.

وعدم الاختصاص السلبي للمشرع بمعناه السالف ذكره يتشابه مع عدد من المصطلحات المشابهة له المعروفة في الحقل الدستوري مثل: عدم الاختصاص الإيجابي للبرلمان، الإغفال التشريعي، القصور التشريعي.

ويعد عدم الاختصاص الإيجابي للبرلمان أقرب تلك المصطلحات لعدم الاختصاص السلبي من حيث التركيبة اللغوية، لكنه رغم ذلك يحمل المعنى المعاكس له من حيث المضمون. فإذا كان عدم الاختصاص السلبي يعني عدم قيام البرلمان بالوظيفة التشريعية الموكلة إليه بموجب الدستور. فإن عدم الاختصاص الإيجابي للبرلمان يعني قيام البرلمان بتجاوز ما قرره له الدستور من مجالات وحدود للتشريع، والمبادرة بتشريع قوانين خارج نطاق اختصاصه.

وأما الإغفال التشريعي: فهو مفهوم يكاد يتطابق مع مفهوم عدم الاختصاص السلبي من حيث المعنى العام باعتباره الغياب الكلي أو الجزئي للقوانين الناتج عن إهمال المشرع القيام بتنظيم الموضوعات بطريقة محددة وواضحة وشاملة⁽⁹⁾، وذلك ما جعل العديد من المؤلفين يعتبرونه صورة من صورته من أمثال فافرو وأحمد فتحي سرور وعيد أحمد الغفلول⁽¹⁰⁾. ولكنه في الحقيقة يختلف عنه تماما في الأساس الذي يقوم عليه كل منهما والموضوع الذي يعالجه فالإغفال ينظر إليه من أنه إهمال المشرع للقيام بأداء ما أوكل إليه من مهام دستورية وأما عدم الاختصاص السلبي للبرلمان فيعني تنازله عن ذلك الاختصاص لجهة أخرى⁽¹¹⁾.

وأما اصطلاح القصور التشريعي فيختلف بدوره عن عدم الاختصاص السلبي للبرلمان من حيث أنه يعبر عن عدم كفاية النص القانوني الموجود لمعالجة وتغطية المسألة المستهدفة بالتشريع، أو عدم مواكبة النص التشريعي لتطورات الحياة الاجتماعية والسياسية⁽¹²⁾. مما يجعل النص في كلتا الحالتين تشريعا قاصرا إما بسبب عدم تناول مستجدات معينة أو أن هذا النص قد تجاوزه الزمن مما يستوجب تعديله وتحديثه.

وهذا المعنى المذكور يقترب القصور التشريعي من مفهوم عدم الاختصاص السلبي للبرلمان بل وقد يعتبره البعض صورة من صورته. لكن الحقيقة بخلاف ذلك فعدم الاختصاص السلبي للبرلمان عمل سلبي متجسد في امتناع البرلمان عن القيام بما هو موكل اليهم بموجب الدستور، وأما عدم القصور التشريعي فهو سلوك إيجابي يتعلق بقيام البرلمان بعمل إيجابي في سن القوانين لكنه لا يبذل العناية الكافية في عمله مما يجعله يشرع قوانين قاصرة. ويظهر أيضا التمييز بين الأمرين في نوعية الأحكام الصادرة في كل منهما فتكون الأحكام الخاصة بعدم الاختصاص السلبي للمشرع إيعازيه، في حين تكون الأحكام الخاصة بالقصور أحكاما مضيقة⁽¹³⁾.

وحسما للخلاف يمكننا أن نقدم تعريفا لعدم الاختصاص السلبي للبرلمان بأنه عبارة جامعة تشمل كلا من الإغفال التشريعي والقصور التشريعي وهي معاكسة لمعنى عدم الاختصاص الإيجابي للبرلمان. فهو يتمثل إذا في امتناع البرلمان عن القيام باختصاصه الأصلي في التشريع على الوجه المطلوب دستوريا، إما بعدم القيام بها وتفويض غيره من السلطات للقيام بها، أو القيام بها على نحو قاصر ينتج منظومة قانونية تفتقر إلى الحداثة والتجانس.

وخلاصة القول فإن الخلاف بين الفقهاء في ما يخص التسميات أو المعاني لا يحول دون اعتبار مسألة عدم الاختصاص السلبي للمشرع بمعناها الدقيق أو بتطابقها مع فكري الإغفال التشريعي والقصور التشريعي ظاهرة تعزز الضعف الذي يتسم به عمل البرلمان مما يحتم تقويم ذلك العجز من خلال الآليات المتاحة وفي مقدمتها آلية الدفع بعدم الدستورية.

المحور الثاني

الدفع بعدم الدستورية وسيلة لتدارك عدم الاختصاص السلبي للبرلمان

يعتبر الدفع بعدم الدستورية أداة ناجعة يقرها الدستور لمصلحة المتقاضين بهدف تأمين الرقابة البعدية للنصوص القانونية من حيث موافقتها للدستور، أي أنها بشكل أقرب صمام أمان يمكن من تنقية المنظومة القانونية الوطنية من كل نص معيب بعدم الدستورية، وفي مقدمة تلك النصوص القانونية المعيبة

تلك القوانين التي تنال من حقوق الإنسان وحرياته المكفولة بموجب الدستور، وذلك ما يجعل في اعتماد الدفع بعد الدستورية صونا للحقوق والحرريات وتجسيدها للديمقراطية. ولكن ما نطمح إليه لا يتوقف عند هذا الحد بل يمكننا أن نأمل ونتطلع ليصبح الدفع بعدم الدستورية ليس مقصوراً فقط على دستورية القوانين الموجودة ولكن نأمل أن يتعداه لإجبار المشرع على سنّ قوانين تتركس تلك الحقوق والحرريات في الوقت الذي يمتنع عن سنّها إما تهاونا أو تنفيذاً لإملاءات السلطة التنفيذية.

أولاً

الدفع بعدم الدستورية صمام أمان للمنظومة القانونية

يقصد بأن الدفع بعدم الدستورية صمام أمان الذي يضمن عدم مخالفة جميع نصوص المنظومة القانونية الجزائرية للدستور. هو أنه المصفاة النهائية التي تمنع تسرب أيّاً من تلك النصوص المخالفة للدستور للنفاد مما يجعل الحقوق والحرريات المكفولة دستوريا عرضة للانتهاك. فجميع أشكال الرقابة التي يقوم بها المجلس الدستوري وفقاً للمادتين 186 و 187 من الدستور. بدء برقابته السابقة التي تشمل إبداء رأيه في مدى دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، وكذا الرقابة الوجوبية التي يتولاها تجاه القوانين العضوية بعد مصادقة البرلمان عليها، ناهيك عن رأيه في مدى مطابقة النظام الداخلي لكلّ من غرفتي البرلمان للدستور. والشأن ذاته بالنسبة لرقابته اللاحقة المقررة له بواسطة الإخطار الذي يقوم به رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول. أو خمسين نائباً من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين عضواً في مجلس الأمة⁽¹⁴⁾... كل تلك الأشكال رغم وجاهتها لا تشكل محكاً حقيقياً لدستورية تلك القوانين..

إن المحك الحقيقي الذي يوضّح بحق مدى دستورية القوانين لا سيما تلك المرتبطة بالحقوق والحرريات هو الواقع العملي. ذلك الواقع الذي سيجلي بوضوح مدى اعتبار تلك القوانين داعمة للحقوق والحرريات أم مقيدة لها- ونحن هنا - لا نقصد الخروقات الفجّة والواضحة التي تتكفل الأشكال السابقة من الرقابة التنبيهية إليه والحيولة دون بقائها من خلال إخطار المجلس الدستوري بشأنها. وإنما المقصود في هذا المقام هو تلك المسائل المرتبطة بالحياة اليومية للمواطنين خلال ممارستهم للحقوق والحرريات المخولة لهم بموجب الدستور. تلك التي لا تكشفها أشكال الرقابة السابقة لدقتها أو حتى أنها قد تتعمد عدم طرحها وإثارتها بناء على أوامر وتوجيهات السلطة. وإنما تظهر بشكل مباشر في عمل السلطة القضائية نتيجة اجتهاد المحامين في السعي نحو تأكيد حقوق موكلهم. وبشكل غير مباشر في نقاشات الأساتذة والمتخصصين في بحوثهم ومؤتمراتهم التي تستعينون خلالها بالتحليل والتركيب والمقارنة بين مختلف المنظومات القانونية وعمل الجهات القضائية في مختلف الدول.

فالدفع بعدم الدستورية إذا يعتبر الوسيلة المثلى التي يمتلكها المتقاضى في الاحتجاج بعدم دستورية النص القانوني المراد تطبيقه عليه في الدعوى التي هو طرف فيها. فهو من ناحية أخرى يعتبر وسيلة للكشف عن عدم الاختصاص السلبي للبرلمان في شكله الذي يقترب إلى معنى القصور التشريعي.

ثانيا

الدفع بعدم الدستورية دعم للديمقراطية وصون للحقوق والحريات

ليس الدفع بعدم الدستورية الأسلوب الوحيد المكرس لرقابة الدستورية في الجزائر، بل أن المؤسس الدستوري في دستور 1996 أقر نوعا آخر من الرقابة الدستورية هو الرقابة عن طريق الإخطار الذي كان يضطلع به آنذاك رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني. وألحق به م الوزير الأول، و خمسين نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة بموجب نص المادة 187 من الدستور في التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁵⁾.

والحقيقة أن إقرار هذا النوع من الرقابة وإن كان مقصورا على هاته الجهات يعد مكسبا حقيقيا من الناحية النظرية. لكنه يصطدم في الواقع بعقبة كؤوده تنطلق من كون هاته الجهات هي التي قد تسهم قصدا بدرجة أولى أو عن إهمال بالدرجة الثانية في سنّ قواعد قانونية تفتقر إلى الدستورية وتجسد عجز السلطة التشريعية عن القيام بالدور المناط بها على الوجه الصحيح وهذا ما ينتج من جهة أخرى وقوع عدم الاختصاص السلبي للمشرع.

فالسبب الرئيسي الذي يجعلنا نعتبر ما ورد في المادة 188 من الدستور انتصارا للحقوق والحريات وتعزيزا للديمقراطية هو في حقيقة الأمر نتاج الربط بين نقاط أساسية ثلاثة هي: الدفع بعدم الدستورية وفكرة عدم الاختصاص السلبي وهيمنة السلطة التنفيذية على عمل البرلمان.

إن ما يجعل الدفع بعدم الدستورية طريقا جديدا يبشر بالخير، كونه يمكّن من توقيع مراقبة حقيقية لمدى جودة النص التشريعي وموافقته للدستور وخصوصا في الحالات التي تعتمد فيها السلطة التنفيذية المسيطرة على زمام التشريع - في ظل تبعية البرلمان وعجزه عن القيام بالوظيفة التشريعية على نحو صحيح- تمرير قوانين تنتهك الحقوق والحريات المقررة بموجب الدستور من جهة، ومن جهة ثانية الوقوف في وجه سنّ أي قوانين تكرّس ما أكد عليه الدستور من حقوق وحريات.

ثالثا

لماذا لا يتوسع الدفع بعدم الدستورية إلى الرقابة على الامتناع التشريعي؟

رغم أن مسألة الرقابة على دستورية القوانين برمتها كانت محل خلاف بين الفقهاء من حيث مدى تأثيرها على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد أساسا من أسس النظم الديمقراطية التي تستهدف تحقيق رفاهية الشعوب وإشراكها في تصريف شؤون الحكم في بلدانها. والحقيقة أنه لا مانع من وجود تلك الرقابة لاستحالة تحقق الفصل المطلق بين السلطات ناهيك عن استقلالية السلطة القضائية بشكل عام والقضاء الدستوري بشكل خاص يعد أكبر ضمان لتحقيق تلك الغاية⁽¹⁶⁾.

فإذا كان الدفع بعدم الدستورية هو الوسيلة التي يتوقى من خلالها المتقاضون تطبيق قوانين مخالفة للدستور عليهم، فإنه بالمقابل يعد وسيلة مثلى للكشف عن أي عدم اختصاص سلبي للبرلمان. وفقا للمعنى الثاني الموضّح في المحور الأول أو ما يمكن التعبير عنه أيضا بفكرة القصور التشريعي أو وجود نصوص قانونية في المنظومة القانونية تشكل قيودا على الحقوق والحريات المكفولة بموجب الدستور. فقد أكدت المادة 191 من الدستور بأنه حالما يمارس الدفع بعدم الدستورية يعد القرار الصادر عن المجلس الدستوري باعتبار نص تشريعي ما غير دستوري، يفقد ذلك النصّ أثره ابتداء من تاريخ اليوم الذي يحدّده قرار المجلس الدستوري. على أن المادة أقرت تحصين قرار المجلس من أي إمكانية للطعن فجعلت آراءه وقراراته نهائية وملزمة تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية..

فيهذا المعنى وهذا الأثر يصبح الدفع بعدم الدستورية وسيلة مثلى لمجابهة عدم الاختصاص السلبي للمشرع في صورة القصور التشريعي. ولكن ألا يمكن أن نفكر في أبعد من ذلك؟ فهل يمكن أن نتوقع مستقبلا أن يمتد الدفع بعدم الدستورية إلى مساءلة البرلمان عن عدم الاختصاص السلبي في صورته الأولى أي عدم قيامه بالتشريع الذي يكفل احترام الحقوق والحريات المقررة بموجب الدستور الذي منحه مكنة التشريع وبصفة أصيلة.

صحيح أن هذا قد يبدو غريبا نوعا ما لكننا أن قمنا بتحليل منطقي للأمر لوجدناه ممكنا. فقيام المجلس الدستوري بإصدار قرار يضع حدا لتطبيق نص قانوني غير دستوري ناتج عن خطأ البرلمان في القيام بعمل إيجابي وهو تشريع نص ينتهك الحقوق والحريات ويخالف الدستور، فلماذا لا نسائله عن ارتكاب فعل سلبي وهو الامتناع عن سن قوانين تحمي الحقوق والحريات تاركا فراغا تشريعيًا فيما يخصها أو تفويضه سلطته في التشريع لغيره الذي قد يتعمد بدوره عن التشريع عمدا أو يشجع قوانين تمس بالحقوق والحريات. ولن يكون اعتماد هذا النوع من الرقابة سابقة جزائية لأن العديد من الدول تعتمد تحت مسمى الرقابة على الامتناع التشريعي. فهذا الدستور البرتغالي في مادته 283 ينص على دستورية هذا النوع من الرقابة حيث جاء في المادة أنه: "يمكن للمحكمة الدستورية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من وسيط العدالة في حال انتهاك حقوق وحدات الإدارة المحلية، أو من رؤساء المجالس التشريعية المحلية، أن تراجع وتراقب حالات انتهاك الدستور عن طريق الامتناع عن اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لوضع القواعد الدستورية موضع التطبيق"⁽¹⁷⁾.

وعلى الرغم من أن المادة السالفة قد حصرت الأمر فيما يخص رئيس الجمهورية والنائب العام ورؤساء المجالس المحلية إلا أن هذا لا يمكنه أن يحول دون اعتمادها كأساس للدفع بعدم دستورية امتناع المشرع على القيام بوظيفة التشريع. فالأمر سيان فالإخطار في الجزائر كان ولا يزال حكرا على جهات مخصوصة داخل الدولة لكنه كَمَل بالدفع بعدم الدستورية فما المانع أن يشمل الدفع بعدم الدستورية فكرة الامتناع عن التشريع كمخالفة للدستور.

الخاتمة

في نهاية هذه المداخلة نؤكد على أن إقرار الدفع بعدم الدستورية هو في حد ذاته إنجاز مهم ومحطة هامة في البناء الديمقراطي في الجزائر. لكونه تكريسا لأسلوب يضمن سلامة المنظومة القانونية الجزائرية من كل مخالفة للدستور. لا سيما وأن المؤسس الدستوري قد فك الحصار عن هذا الاختصاص الذي كان حكرا على جهات قد تكون جميعها تنتمي إلى تيار واحد ينظر إلى الأمر من وجهة نظره وبرامجه وسياساته. ولكن إحالة هذا الأمر إلى المتقاضين وطينين كانوا أم أجنب بواسطة السلطة القضائية التي تتمتع بالاستقلالية هو أمر يعد انتصارا للحقوق والحريات ويفتح صفحة جديدة في مسيرة الدولة الجزائرية نحو الديمقراطية الحقة لتصبح بحق دولة قانون ومؤسسات.

ومن جهة أخرى فإن الدفع بعدم الدستورية سيحرك بعضا من الكساد الذي يشهده عمل البرلمان لا سيما أنه سيخلصه من كل القيود المفروضة عليه من السلطة التنفيذية خلال ممارسته للوظيفة التشريعية. وان كان لنا أن نقدم في هذا المقام مقترحا فلماذا لا يعمم الدفع بعدم الدستورية إلى الحالات التي يمتنع فيها البرلمان عن سن قوانين تحمي الحقوق والحريات يلزمه الدستور بالتشريع فيها .

الهوامش:

- (1) محمد الأخضر كرام والأزهري لعبيدي، انعكاس هيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية على شخصية المشرع الجزائري، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية المنعقد بكلية الحقوق في جامعة ورقلة 2018.
- (2) عيد أحمد الغفلول، فكرة عدم اختصاص السلبي للمشرع، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة، 2003. ص 01.
- (3) عيد أحمد الغفلول، المرجع السابق، ص3.
- (4) محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين-دراسة تطبيقية-، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط 2، القاهرة 2013. ص 76.
- (5) عيد أحمد الغفلول، المرجع السابق، ص36-37.
- (6) عيد أحمد الغفلول، المرجع السابق، ص37.
- (7) عيد أحمد الغفلول، المرجع السابق، ص 43.
- (8) بالجيلالي خالد، السلطة التقديرية للمشرع، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2016/2017، ص 288.
- (9) برقوق عبد العزيز، دور الرقابة الدستورية في حماية الحقوق والحريات، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2015/2016، ص 347.
- (10) بالجيلالي خالد، المرجع السابق، هامش ص 290.
- (11) برقوق عبد العزيز، المرجع السابق، هامش ص 339.
- (12) بالجيلالي خالد، المرجع السابق، هامش ص 291.
- (13) المرجع نفسه.
- (14) للتفاصيل راجع حمادو دحمان، آلية إخطار المجلس الدستوري الجزائري وفقا للتعديل الدستوري 2016، مجلة الفكر القانوني والسياسي العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط ص ص 39-43.
- (15) محديد حميد، الرقابة على دستورية القوانين في ظل دستور 2016. مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 12، جامعة زيان عاشور الجلفة ديسمبر 2018، ص 237.
- (16) خرشي عبد الصمد رضوان وعبد المنعم بن أحمد، أهمية الرقابة القضائية على دستورية القوانين كأداة في يد السلطة القضائية في مواجهة السلطة التشريعية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد الرابع، جامعة الأغواط ص ص 4-6.
- (17) عيد أحمد الغفلول، المرجع السابق، ص 128.