

إعداد النصوص القانونية والأمن القانوني

Preparation of law and juridical security

فتحي رزيقة

طالبة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1 -

الملخص:

تعتبر عملية إعداد القانون حجر الزاوية في تحقيق الأمن القانوني لأنها تسمح بتحديد مدى جودة ومعيارية القاعدة القانونية، وهو ما يساهم لاحقاً في ضمان سلامتها من العيوب التي قد تزعزع استقرار المراكز القانونية المرتبطة بها وما قد ينجم عنه من مساس بحقوق وحريات الأفراد المخاطبين بها. رصد الدستور الجزائري في هذا الصدد العديد من الضوابط سواء من حيث تنظيم قواعد الاختصاص بإعداد النصوص القانونية أو من حيث الإجراءات المتبعة، والتي تعد بمثابة ضمانات للحفاظ على جودة القاعدة القانونية، إلا أن هذه الضوابط لا تزال محدودة الفعالية، وهذا راجع لاختلال تنظيم قواعد الاختصاص، وإشكالية النوعية من حيث الإجراءات المتبعة، الأمر الذي يحتاج إلى إصلاحات نوعية.

الكلمات المفتاحية: الأمن القانوني، القانون، التنظيم، البرلمان.

Abstract :

The elaboration of the law is the key to the good realization of legal certainty, it makes it possible to determine the quality of the legal standard, and subsequently to ensure its integrity against the defects likely to destabilize the legal status which are associated with it. Which guarantees the protection of the rights and freedoms of the individuals concerned.

In this regard, the Algerian constitution has provided for numerous guarantees, which determine the rules of jurisdiction and the various procedures for the production of legal rules. but the contribution of these mechanisms as a guarantee of legal certainty remains limited. Its low efficiency is due to the imbalance in the regulation of the rules of competence, and to the problem of quality in terms of procedures followed. This requires qualitative reforms.

Key words : juridical security, law, regulation, parliament.

مقدمة:

يعتبر مبدأ الأمن القانوني أحد مقومات دولة القانون وضمانة لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، ويقتضي هذا المبدأ أن يكون المواطنين في مستوى تحديد ما هو مباح وما هو محظور من طرف القانون المطبق عليهم، وللوصول لهذه النتيجة يتعين أن تكون القواعد القانونية واضحة، مفهومة وألا تخضع في الزمان لتغيرات متكررة وغير متوقعة¹، وبالتالي، فإن مبدأ الأمن القانوني يركز على جانبين: وضوح القواعد القانونية وهو ما يفرض تمتعها بالنوعية والجودة لتحقيق العلم بالقانون وإمكانية بلوغه من جهة، ومن جهة أخرى السماح للأفراد ببناء توقعات أي احترام القانون لهذه التوقعات².

تظهر بذلك أهمية مبدأ الأمن القانوني في مجال إعداد النصوص القانونية من خلال تأمين النظام القانوني من العيوب والاختلالات سواء من حيث تنظيم قواعد الاختصاص بإعداد النصوص القانونية أو الإجراءات المتبعة في ذلك، بما يحفظ جودة القانون فلا يتسم بالغموض أو التضخم أو الرجعية³، ومنه نطرح الإشكالية التالية: هل عملية إعداد النصوص القانونية من حيث تنظيم قواعد الاختصاص بشأنها وإجراءاتها كفيلة بتحقيق نوعية وجودة القاعدة القانونية والحفاظ على معياريتها؟.

رصد الدستور الجزائري جملة من الضوابط الشكلية والموضوعية التي تسمح بتحقيق جودة القانون لدى إعداده ولكنها تبقى محدودة الفعالية، وسنحاول الاعتماد على المنهج التحليلي لتسليط الضوء على هذه الاختلالات سواء من حيث ضبط مجال كل من القانون والتنظيم (المبحث الأول)، أو من حيث الإجراءات المتبعة في عملية إنتاج القانون (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تأثير تنظيم قواعد الاختصاص على الأمن القانوني.

يعتبر الفصل بين مجال القانون والتنظيم آلية لتحقيق الأمن القانوني، ذلك أن توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يشكل حماية لحقوق الأفراد⁴، غير أن هذا التحديد غير دقيق

1 عبد المجيد غميحة، "مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي"، مداخلة في المؤتمر الدولي حول القضاء، المغرب، 2008، ص 07.

2 دويني مختار، مبدأ الأمن القانوني ومقتضيات تحقيقه، مجلة الدراسات الحقوقية، صادرة عن جامعة سعيدة، كلية الحقوق، مجلد 03، عدد 05، 2016، ص 27.

3 Conseil constitutionnel, « Sécurité juridique et qualité de la réglementation : quelques considérations pratiques », cahiers du Conseil constitutionnel n°11, dossier : le principe de Sécurité juridique, décembre 2001 sur : www.conseil-constitutionnel.fr/site consulté le 11/12/2021.

4 نبالي فطة، "الفصل بين الاختصاصين التشريعي والتنظيمي وضعف وسائل حماية مجاليهما"، مداخلة بـالملتقى الوطني حول الأمن القانوني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 5 و6 ديسمبر 2012، ص

سواء من حيث الجانب الموضوعي المادي (المطلب الأول)، أو من حيث الجانب العضوي الشكلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: عدم فعالية التحديد المادي.

يستند المعيار المادي الموضوعي على تحديد مادي لمجال كل جهة (الفرع الأول)، ولكنه يبقى غير فعال في توضيح الحدود الفاصلة بينهما (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تحديد مجال القانون والتنظيم.

حدد الدستور مجال القانون على سبيل الحصر (أولا) في مقابل المجال الواسع للتنظيم (ثانيا).

أولا: حصر مجال القانون: حدد الدستور المجالات التي يشرع فيها البرلمان، وقد ميز بين القانون العادي (1) والقانون العضوي (2).

1- مجال القانون العادي: ويشمل أساسا الميادين المحددة في المادة 139 من الدستور، إضافة إلى مجالات أخرى مذكورة في مواد متفرقة من الدستور كالأحكام الوطنية، وتنظيم التجارة الخارجية، الجنسية وغيرها¹.

2- مجال القانون العضوي: حدد الدستور مجالات معينة يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية كتتنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، نظام الأحزاب السياسية، الإعلام، قوانين المالية، القضاء والتنظيم القضائي²، إضافة إلى مجالات أخرى كتوسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، والجمعيات، وتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها والاختصاصات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وغيرها³.

إن اختصاص البرلمان هو اختصاص نوعي يشمل نوع معين من المواضيع المحددة حصرا في الدستور دون غيرها، وبذلك فهو اختصاص استثنائي، بينما مجال السلطة التنفيذية يبقى مفتوحا وغير محدد⁴.

ثانيا: اتساع مجال التنظيم: لم يقيد الدستور مجال التنظيمات المستقلة، حيث تنص المادة 141 منه على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، وبذلك تعتبر التنظيمات المستقلة مجالا خاصا بالسلطة التنفيذية وحدها دون أن تستند فيه إلى التشريع ولهذا تعرف بالتنظيمات المستقلة أو القائمة بذاتها، وهي تشكل الاختصاص العام في مقابل الاختصاص المحدود للتشريع.

1 أنظر على سبيل المثال: المواد من 22 إلى 26 من الدستور.

2 المادة 140 من الدستور.

3 المادة 59 ، 53 ، 135 من الدستور.

4 شيهوب مسعود، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، 05 ماي 2015، منشورة على

الموقع التالي: www.apn.dz، تاريخ الإطلاع: 2021/12/08.

إن هذا التحديد رغم بساطته إلا أنه يثير العديد من الإشكالات التي توحى في كثير من الأحيان بغموض الحدود الفاصلة بين المجالين.

الفرع الثاني: تقسيم مجالات القانون والتنظيم: تقسيم نظري رهيف.

حدد الدستور مجالات كثيرة ومهمة يشرع فيها البرلمان ويميز فيها بين القانون العادي والعضوي، والإشكال الذي يطرح يتعلق أساسا بمجالات القانون العادي ولاسيما تلك المذكورة في المادة 139 من الدستور والتي تقسم صلاحيات البرلمان في التشريع إلى قسمين:

- القسم الأول يشرع فيه البرلمان بنوع من التفصيل لينظم التشريع كافة جوانب وعناصر الموضوع.
- القسم الثاني يشرع فيه البرلمان في حدود القواعد والمبادئ العامة تاركا التفاصيل للتنظيم، ويثور التساؤل حول تحديد المقصود بالمبادئ العامة خاصة وأن المؤسس الدستوري يستخدم مصطلحات مختلفة كالقواعد العامة¹، النظام العام²، التشريع الأساسي³.

إن عدم الدقة يؤدي إلى طرح إشكال أساسي يتعلق بالمعيار الفاصل بين ما يعتبر من قبيل المبادئ العامة وما يعتبر من قبيل التفاصيل؟ أي ما يندرج ضمن مجال القانون (المبادئ العامة) وما يندرج ضمن مجال التنظيم (التفاصيل) خاصة وأنه في بعض الأحيان نجد بعض القوانين التفصيلية الأمر الذي يؤدي إلى وقوع تناقض بينها وبين التنظيم من جهة، ومن جهة أخرى فإن السلطة التنفيذية تتدخل عن طريق التنظيم بالنسبة لكلا القسمين مما يجعل من هذا التقسيم نظري⁴ ومحدود الفعالية، حيث يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة⁵، وقد يؤدي ذلك إلى هيمنة المجال التنظيمي وتوسعه على حساب مجال القانون خاصة إذا ما عدنا إلى اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري التي يبدو أنها تنصب في هذا الاتجاه⁶.

يمكن ملاحظة إشكال آخر يتعلق بغياب آجال محددة تلزم السلطة التنفيذية، مما يجعل من القوانين حتى بعد صدورهم غير قابلة للتنفيذ إلا بعد صدور التنظيم، حيث يتمتع الوزير الأول بسلطة تقديرية في هذا الشأن طالما أن الدستور لم يلزم الحكومة بآجال زمنية معينة من شأنها حثها على الإسراع في تنفيذ القوانين، فهل يمكن للبرلمان التدخل وإجبار الحكومة على إصدار النصوص التنفيذية؟.

1 ما ذكر في الفقرة 2، من الفقرة 5 إلى 8، كذلك من الفقرة 16 إلى 20 من المادة 139 من الدستور.

2 الفقرات من 22 إلى 24 من المادة 139 من الدستور.

3 الثابت فقها أن التشريع الأساسي مرادف للدستور.

4 زعلاني عبد المجيد، "سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، صادرة عن جامعة الجزائر 1، ج 37 رقم 2، 1999، ص 13 و 14.

5 المادة 141 من الدستور.

6 زعلاني عبد المجيد، المرجع السابق الذكر، ص 11.

يمكن للسلطة التشريعية مراقبة مدى تنفيذ للنصوص التشريعية من خلال عدة وسائل كالاستجواب، السؤال، التحقيق البرلماني وغيرها من الوسائل التي يمكن أن تقيم مسؤولية الحكومة، إلا أن التجربة العملية أثبتت محدودية هذه الرقابة¹ إذ في بعض الأحيان نجد أن القانون الصادر يضع ميعاد زمني محدد لدخوله حيز التنفيذ، ورغم ذلك قد ينقضي هذا الميعاد دون صدور التنظيم الخاص به، فعدم احترام السلطة التنفيذية لهذا الميعاد لا يؤدي إلى انعدام مشروعية التنظيم كما لا يؤدي إلى قيام مسؤوليتها. إن التمييز بين مجال القانون والتنظيم يبقى نظريا ورهيفا من جهة ومن جهة أخرى فان تعليق تطبيق القانون على صدور تنظيمات دون تقييدها بميعاد زمني محدد في ظل غياب رقابة برلمانية فعالة يؤدي إلى شل القوانين وحتى تضخمها، وفي بعض الأحيان تناقضها فقد يلغى القانون قبل صدور التنظيم.

عموما يبقى التحديد المادي مرنا فليس هناك مجال ممنوع على المشرع إذا لم تعترض الحكومة على تدخل البرلمان في مجال التنظيم، وليس هناك مجال محفوظ للسلطة التنظيمية، وإذا اعتبرنا أن القانون لا يعرف ماديا وإنما شكليا وعضويا² كون البرلمان هو صاحب السيادة في إعداد القانون، فهل التحديد الشكلي فعال في تحديد قواعد الاختصاص بين مجال القانون والتنظيم؟.

المطلب الثاني: عدم فعالية التحديد العضوي

يستند المعيار العضوي الشكلي في تحديد اختصاص كل من التشريع والتنظيم إلى الجهة التي تصدر النص القانوني، حيث يعتبر تشريعا إذا صدر من السلطة التشريعية، ويعتبر تنظيما إذا صدر من السلطة التنفيذية، إلا أنه يبقى نسبيا بالنظر إلى تقرير سلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية (الفرع الأول)، ومدى تأثيرها على الأمن القانوني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تقرير سلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية:

أعطى الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في مجالات القانون، إلا أنه قيدها بجملة من الضوابط الزمنية والشكلية.

أولاً: الضوابط الزمانية: قيد الدستور سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في اجال معينة وهي:

- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وذلك في حال تم حلة والذي يتم اما بصفة وجوبية في حال عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة³، أو يتقرر الحل بصفة اختيارية من طرف رئيس

1 بلحاج سمية، "مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2006-2007، ص 208 و 210.

2 شيهوب مسعود، المرجع السابق الذكر، ص 20.

3 المادة 108 من الدستور.

الجمهورية بعد استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول¹.

- خلال العطل البرلمانية حيث يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة مدتها عشرة (10) أيام كل سنة مع إمكانية تمديدها بطلب من الوزير الأول لإتمام المسائل المدرجة في جدول الأعمال².
- حالة الضرورة فلا بد من وجود أمور مستعجلة لا يمكن معها انتظار دورة البرلمان وإتباع الإجراءات العادية التي تتسم بالتعقيد.

ثانيا: الضوابط الشكلية: أخضع الدستور التشريع بأوامر لإجراء شكلي جوهري، حيث يجب أخذ رأي مجلس الدولة بشأن مشاريع الأوامر على غرار مشاريع القوانين وهذا بعد إخطاره من طرف الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها³، ما يعني أن مجلس الوزراء يقوم بدراسة الأوامر التشريعية في حين أن النص الدستوري يستوجب عرض الأوامر التشريعية على مجلس الوزراء في الحالة الاستثنائية، غير أن المجلس الدستوري في رأي سابق له بشأن مطابقة القانون العضوي 02/18 يبدو أنه لم يأخذ بهذا التحديد، حيث اعتبر أن المواد 04 و 36 و 41 تهدف إلى مطابقة مقتضيات القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، وأن المشرع بذلك لا يمس بأي حكم دستوري، ما يعني أن المجلس الدستوري اتجه إلى تفسير واسع للفقرة الأخيرة من المادة 142 من الدستور لتشمل كافة الأوامر التشريعية سواء في الحالة العادية أو الاستثنائية.

إن توسيع مجال استشارة مجلس الدولة لتطال مجال الأوامر التشريعية من شأنها تعزيز دوره في مجال إعداد النصوص القانونية من جهة، ومن جهة أخرى فإن ذلك يسمح بإثراء الأوامر التشريعية وتدارك ما يشوبها من غموض ونقائص.

الفرع الثاني: تأثير التشريع بأوامر على الأمن القانوني.

إن الضوابط السابقة تبدو محدودة الفعالية في تدعيم أمن القاعدة القانونية حيث جاءت صياغة المادة 142 من الدستور عامة، ولم تقيد رئيس الجمهورية بمجالات معينة وإنما أعطت له اختصاصا كاملا في التشريع بأوامر في جميع مجالات القانون، مما يجعل من رئيس الجمهورية يتمتع بحرية الحركة في المجال التشريعي⁴ بما في ذلك مجالات القانون العضوي، فقد أثبتت التجربة العملية أن العديد من

1 المادة 151 من الدستور.

2 المادة 4 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا الاختصاصات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج رع 50، صادرة في 28 غشت 2016.

3 المادة 41 من القانون العضوي 18-02 المؤرخ في 04/03/2018 يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج رع 15، صادرة في 07/03/2018.

4 بركات أحمد، "الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2007-2008، ص 30.

الأوامر التشريعية مست مجالات مهمة كالأمر 02-05 الصادر في 2005/02/27 المعدل لقانون الأسرة والأمر 01-05 الصادر في 2005/02/27 المتعلق بالجنسية قانون المحروقات وغيرها، ولم تستثنى الأوامر التشريعية القوانين العضوية رغم خصوصيتها كالأمر رقم 01-21 الصادر في 2021/03/10 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات والذي عدل كذلك بموجب الأمر رقم 05-21 الصادر في 2021/04/24، وكذا الأمر رقم 10-21.

إن هذه الآلية تعطي تفوقا للسلطة التنفيذية في مجال التشريع في ظل غياب تفويض من البرلمان، بخلاف الدستور الفرنسي الذي أوجب على رئيس الجمهورية الحصول على هذا التفويض، فهل يمكن للبرلمان تعزيز دوره عبر مختلف مراحل إعداد القانون؟.

المبحث الثاني: إجراءات إعداد النصوص القانونية: إشكالية النوعية.

لا توجد إجراءات محددة تحكم إعداد النصوص القانونية باستثناء التشريع والأوامر، ولهذا سيتم التركيز على دراسة إجراءات التشريع الصادر عن البرلمان ومدى تكريسها لنوعية وجودة القاعدة القانونية سواء في إعداد المشروع التمهيدي (المطلب الأول)، ثم من حيث إقراره (المطلب الثاني)، وأخيرا مرحلة نفاذه (المطلب الثالث).

المطلب الأول: المرحلة الأولية ودورها في تحقيق الأمن القانوني.

يعتبر المشروع التمهيدي الركيزة الأساسية في إعداد القانون كونه يجسد استراتيجية أو سياسة معينة ويحولها الى قواعد قانونية قابلة للتطبيق، دقيقة وواضحة يمكن فهمها بسهولة دون غموض أو تأويلات، مما يعني أهمية الصياغة القانونية والجهة المكلفة بها من جهة (الفرع الأول)، ومن جهة أخرى الاستشارات الخاصة بها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الصياغة القانونية والجهة المكلفة بها.

تعد الصياغة التشريعية احدى عناصر الأمن القانوني، حيث تتوقف جودة النص القانوني على مدى سلامة صياغته.

أولاً: الصياغة القانونية: تعد علم وفن فهي الوسيلة الفنية لإنشاء القواعد القانونية¹، فاستقرار التشريع يتحقق عندما تكون صياغة القاعدة القانونية متفقة مع الأغراض، واضحة وقابلة للفهم من المخاطبين بها، ولا تثير مشاكل عند تطبيقها²، وتتوقف الصياغة التشريعية الجيدة على مراعاة جملة من العوامل أهمها:

1 الصاوي علي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، 2003، ص 10.

2 المرجع نفسه، ص 11.

1- اللغة: تعتبر عامل مهم في الصياغة فهي وعاء للفكر القانوني، واللغة القانونية متميزة عن اللغة العادية ومن تم يجب اتقان استخدام المصطلحات القانونية في عبارات دقيقة وموجزة، وتفاذي الغموض والتكرار وتجنب الأخطاء المادية أو القانونية التي تغير معنى النص.

2- تصميم النص: وذلك من خلال:

- احترام عناصر النص القانوني: أي الهيكل الخارجي للنص، حيث يشترط تحريره في شكل مواد ورفاقه بعرض أسباب. وكذا ترقيمه، وعنوانه، وتبويبه أو تقسيماته، وتحديد صيغة تنفيذه، وتاريخ ومكان توقيعه¹.
- احترام الشكليات القانونية: كاحترام المقترضات وفق تدرجها القانوني والتي لها علاقة بالموضوع، الإشارة إلى الاستشارات والآراء كما هو الحال بالنسبة للقوانين العضوية، أو الاقتراحات والتقارير كما هو الحال بالنسبة للمراسيم التنظيمية².

ثانيا: غياب جهة متخصصة بإعداد المشروع التمهيدي: أعطى الدستور حق المبادرة بالقوانين لكل من السلطة التشريعية في إطار اقتراح قانون أو السلطة التنفيذية في إطار مشروع قانون، إلا أن التجربة العملية أثبتت أن هذه الأخيرة تمثل الصورة الغالبة في إنتاج القانون، ولهذا فإن الوزارة تؤدي دورا بارزا(1) بالتنسيق مع الأمانة العامة للحكومة (2).

1- دور الوزارة المعنية: حيث يمكن للوزير المعني المبادرة بإعداد نص قانوني يخص قطاع وزارته تجسيدا لمخطط عمل الحكومة، والإشكال الذي يمكن ملاحظته في هذا الصدد هو عدم وجود مديرية قانونية مختصة بإنتاج النصوص القانونية، والتي تعد من معوقات الأمن القانوني³، وغالبا ما تسند هذه المهمة إلى مكاتب تابعة للأمانة العامة أو المديرية التقنية المعنية، والتي تراعي عدة جوانب كالمهدف المراد تحقيقه من النص والآثار الناجمة عنه ولاسيما التكاليف المالية المحتملة في مقابل الفوائد المتوخى تحقيقها.

2- دور الأمانة العامة للحكومة: تساهم الأمانة العامة للحكومة من جهتها في دراسة وتهيئة المشروع الأولي للقانون وهذا بالتنسيق والتشاور مع ممثلي القطاعات الوزارية المعنية، وتسهر على التحقق من سلامة النص التشريعي ومطابقته للقوانين المعمول بها وضبط الصياغة النهائية للمشروع التمهيدي للقانون أو الأمر، ليعرض بعد ذلك على مجلس الدولة ثم مجلس الوزراء أي بداية الاستشارات لإثراء النص وتقويم صياغته.

1 مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، ط 3، دار هومة، الجزائر، ص 235.

2 المرجع نفسه، ص 275 و 277.

3 غميجة عبد المجيد، المرجع السابق، ص 14.

الفرع الثاني: الاستشارة كأداة لتحقيق نوعية القانون.

تكتسي الاستشارة أهمية في مجال إعداد النص القانوني، حيث تسمح بتحليل مختلف أبعاد النص القانوني لاسيما الحاجة إلى التشريع لمعالجة المسألة وبذلك تؤدي دورا في تأمين التوقع المشروع للقوانين وتجنب تضخمها وتضاربها¹ والتي تعد من أبرز سمات الأمن القانوني، وقد تكون الاستشارة إلزامية (أولا)، كما قد تكون اختيارية (ثانيا).

أولا: الاستشارة الإلزامية: حيث يلزم الدستور أو القانون في بعض الأحيان ضرورة عرض مشروع النص القانوني على جهات معينة لأخذ رأيها، ومثال ذلك الاستشارة التي يبديها مجلس المحاسبة بشأن المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية²، كذلك استشارة مجلس الدولة وجوبا في مشاريع القوانين والأوامر³.

يؤدي إهمال الاستشارة السابقة إلى مخالفة إجراء جوهري ورغم ذلك يبدو هذا الدور الاستشاري محدودا بالنظر إلى ضيق مجال الاستشارة التي تقتصر على قانون ضبط الميزانية بالنسبة لمجلس المحاسبة وما عداها فهو اختياري، وكذلك الشأن بالنسبة لاستشارة مجلس الدولة التي تنحصر في مشاريع القوانين والأوامر وفي كلتا الحالتين فإن النصوص التنظيمية تبقى مستثناة، إضافة إلى أن آراء هذه الهيئات لا تلزم الحكومة وتبقى سرية فلا يتم نشرها لمعرفة مضمونها.

ثانيا: الاستشارة الاختيارية: حيث يمكن استشارة جهات حكومية ومثال ذلك استشارة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي يعتبر مستشار الحكومة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية،⁴ أو استشارة مجلس المحاسبة في مشاريع النصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية أو أية ملفات ذات أهمية وطنية⁵، كما يمكن توسيع الاستشارة لتشمل جهات غير حكومية كالخبراء والمختصين وهذا بحسب طبيعة النص.

إن الاستشارة بنوعيتها من شأنها تدعيم صياغة القواعد القانونية لتكون أكثر وضوحا وفعالية في الاستجابة لمتطلبات الأفراد وتوقعاتهم ومدى تقبلهم للقانون، أي تقييم قبلي للقانون يشمل العوامل المرتبطة بحسن تطبيقه.⁶

1 الصاوي علي، المرجع السابق، ص 13.

2 المادة 18 من الأمر 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ع 20، صادرة بتاريخ 2010/09/01.

3 المادتين 142 و 143 من الدستور.

4 المادة 209 من الدستور.

5 المواد 19، 20 و 21 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ع 39.

6 غميجة عبد المجيد، المرجع السابق، ص 15.

المطلب الثاني: مرحلة إقرار القانون: تكريس لرقابة البرلمان.

تسمح هذه المرحلة للبرلمان في تفعيل دوره من خلال دراسته لمشاريع أو اقتراحات القوانين على مستوى اللجان (الفرع الأول) لتتم بعدها المناقشة والتصويت (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور اللجان البرلمانية.

تتم دراسة مشاريع واقتراحات القوانين من طرف اللجان المختصة في البرلمان بعدما تحال إليها من مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، ويمكنها الاستماع إلى ممثل الحكومة¹ أو الاستعانة بخبراء أو مختصين²، وتستطيع اقتراح تعديلات أثناء مناقشتها لمشروع القانون دون تعديله كلياً، بعدها تقوم بإعداد تقرير تمهيدي يقدمه مقررها في الجلسة العامة، ثم تتولى لاحقاً إعداد تقرير تكميلي على ضوء التعديلات والاقتراحات المثارة خلال المناقشة العامة ليعرض بعدها على التصويت.

الفرع الثاني: المناقشة والتصويت.

تسمح عملية المناقشة بدراسة القانون وفرض رقابة عليه وبالتالي حق البرلمان في تفعيل مشاركته في العملية التشريعية من خلال الية التعديلات التي يقترحها خلال المناقشة، ورغم ذلك يمكن للحكومة التأثير عن طريق الأغلبية البرلمانية المتوافقة معها ما دامت مشاريع القوانين تأتي في إطار تنفيذ مخطط عمل الحكومة الذي صوتت عليه الأغلبية البرلمانية فاحتمال المعارضة مستبعد.

ميز الدستور بين القانون العادي والعضوي من حيث عملية التصويت إذ يتم التصويت على القانون العادي بأغلبية الأعضاء الحاضرين أما القانون العضوي فلا يصح التصويت الا بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة³.

إن اشتراط نصاب معين من ممثلي الشعب من شأنه تدعيم الأمن القانوني إلا أن الإشكال يثار بصدد الأوامر التشريعية، فالبرلمان لا يناقش هذه الأوامر ولا يمكنه اقتراح تعديلات بشأنها ما يضعف رقابته عليها، كما لم يوضح الدستور كيفية التصويت عليها إذا تضمن الأمر التشريعي قانون عضوي فهل تتم المصادقة عليه بالأغلبية البسيطة أم المطلقة⁴؟ وما هو مصير الأمر في حال اختلاف غرفتي البرلمان؟. إن غموض هذه المسائل لا يخدم مبدأ الأمن القانوني.

إلا أنه بعد مصادقة البرلمان بغرفتيه على النص القانوني تأتي مرحلة نفاذه والتي تعد من المراحل المهمة لاسيما بالنسبة للمخاطبين به.

1 المادة 26 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا الاختصاصات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

2 مبروك حسين، المرجع السابق، ص 184.

3 المادة 145 من الدستور.

4 بركات أحمد، المرجع السابق، ص 32.

المطلب الثالث: مرحلة نفاذ القانون.

تعتبر مرحلة نفاذ القانون من المراحل المهمة في تحقيق الأمن القانوني حيث تتيح للأفراد العلم بالقانون وإمكانية بلوغه من خلال الإصدار والنشر (الفرع الأول)، أو من خلال الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية (الفرع الثاني)، إضافة إلى دور عملية التقنين (الفرع الثالث).

الفرع الأول: دور الإصدار والنشر في تحقيق الأمن القانوني.

ليتم نفاذ القانون في مواجهة المخاطبين به يتعين إصداره (أولا) ثم يتم نشره (ثانيا).

أولاً: الإصدار: يعتبر شرطا جوهريا لتطبيق القانون¹، ويمكن تعريفه بأنه إجراء بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تم التصويت عليه من طرف البرلمان وأصبح قابلا للتطبيق من طرف جميع السلطات الإدارية والقضائية في الدولة، وبأن الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه².

يعد الإصدار كذلك وسيلة بيد رئيس الجمهورية لمراقبة القوانين المصادق عليها من البرلمان، حيث يمكنه طلب إجراء مداولة ثانية³، ويتعين عليه إصدار القانون في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ تسلمه⁴، إلا أنه يثور التساؤل حول الجزاء المترتب على عدم احترام رئيس الجمهورية لهذه الآجال، إن الإصدار وإن كان إلزامي بنص الدستور وهو ما يستفاد من عبارة "يصدر"، إلا أنه مع ذلك يمكنه تجاوز هذا الأجل ولاسيما في حال إخطار المحكمة الدستورية.

ثانيا: النشر: هو إجراء قانوني مادي يلي إصدار القانون لتحقيق علم الأفراد به ويشكل آخر مرحلة من مراحل إعداد القانون⁵، وإن كان الدستور قد نص على الإصدار⁶، إلا أن النشر مع ذلك يبقى ضروري وإلزامي لدخول القانون حيز النفاذ.

يساهم إجراء الإصدار والنشر في تكريس الأمن القانوني فهو يحقق علم المواطن بالقاعدة القانونية أي العلم بما هو مباح وما هو محظور وهذا تطبيقا لمبدأ دستوري "لا يعذر بجهل القانون" بحيث على كل شخص أن يحترم الدستور والقوانين⁷، ويقوم هذا المبدأ أنه بعد نشر القانون ومرور المدة الزمنية المقررة

1 عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2007، ص 55.

2 بركات أحمد، المرجع السابق، ص 75.

3 المادة 149 من الدستور.

4 المادة 148 من الدستور.

5 بوحميذة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 150.

6 أشار دستور 1963 في المادة 49 منه على تكليف رئيس الجمهورية بإصدار ونشر القوانين خلافا للدساتير اللاحقة التي التي أشارت إلى الإصدار فقط.

7 المادة 74 من الدستور.

لنفاذه تقوم قرينة قانونية قاطعة على علم الأفراد به¹ ويتم النشر في الجريدة الرسمية من طرف الأمين العام للحكومة، ورغم أهمية هذا الإجراء إلا أنه يلاحظ أن بعض النصوص القانونية لا تنشر وذلك إما لوجود استثناءات قانونية كالنصوص المتعلقة بالدفاع والأمن الوطني أو تلك التي تمنح امتيازات لكبار الموظفين فهي تتطلب السرية، وغالبا ما يذكر النص عبارة "لا ينشر" على أن يتم تطبيق هذه النصوص عن طريق تبليغها للجهات الإدارية المكلفة بالتنفيذ².

الفرع الثاني: رقابة المحكمة الدستورية: ضمانات محدودة بالإخطار.

إن رقابة المحكمة الدستورية من شأنها ضمان جودة العمل التشريعي والتأكد من مدى دستوريته³، دستوريته³، وذلك من خلال حماية مبدأ التدرج القانوني والحفاظ على مجال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية مما يضمن معيارية القاعدة القانونية.

حاول التعديل الدستوري الأخير تفعيل هذا الدور لاسيما من خلال الشروط الواجب توافرها في الأعضاء كالخبرة في مجال القانون الدستوري لمدة معينة، وعدم الانتماء الحزبي ضمانا للحيادية والنزاهة، واعتماد الانتخاب في اختيار أغلبية الأعضاء⁴، ولكن يبقى تدخلها غير كاف على غرار المجلس الدستوري سابقا، فهو محدود بالإخطار، والذي يبدو حصريا لجهات معينة من جهة، ومن جهة أخرى يعد إجباريا فقط بالنسبة للقوانين العضوية واختياريا بالنسبة للقوانين والتنظيمات.

الفرع الثالث: مدى فعالية عملية التقنين.

يعتبر التقنين عملية تقوم على جمع وترتيب منظم ومهيكل للنصوص القانونية في جزء موحد أي ترتيب وتوضيح القانون، وبذلك يعد التقنين من أدوات تحقيق الأمن القانوني، يساهم في تحقيق وصول الأفراد إلى القانون وتوضيح مفهومه من خلال التفسيرات والشرح الذي يتضمنه في بعض الأحيان، ومثال ذلك التقنين المنشور من طرف دار DALLOZ أو LITEC الفرنسية⁵، إضافة إلى التحكم في نوعية القاعدة القانونية من خلال التصحيحات المدرجة كحذف الأحكام الملغاة وتوضيح الأحكام الجديدة، وبالتالي مساندة التعديلات المتلاحقة في ظل تضخم التنظيمات.

1 كريم كريمة، "تأثير استعمال التقنيات الحديثة في تحقيق الأمن القانوني"، مداخلة بالمؤتمر الوطني حول الأمن القانوني، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 6 ديسمبر 2012، ص 04.

2 مبروك حسين، المرجع السابق الذكر، ص 340.

3 BERGGOUENOUS Georges, « la prise en compte de l'exigence de sécurité juridique par le parlement au service de la qualité de la loi », conseil constitutionnel titre VII, n°5, 2020, p62.

4 المادة 186 من الدستور.

5 حسان نادية، "فعالية عملية التقنين في محاربة التضخم القانوني في المجالين الاقتصادي والاجتماعي"، مداخلة بالملتقى بالملتقى الوطني حول الأمن القانوني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 5 و 6 ديسمبر 2012، ص 06.

إلا أنه لا توجد في الجزائر جهة معينة تختص بالتقنين كما هو الحال في فرنسا حيث نجد لجنة خاصة بالتقنين¹.

الخاتمة:

إن فكرة الأمن القانوني في مجال إعداد النصوص القانونية تطرح العديد من الإشكالات بدء بغموض الحدود الفاصلة بين مجال القانون والتنظيم وتأثير سلطة التشريع بأوامر، إضافة إلى إشكالية النوعية من حيث غياب جهات متخصصة في صياغة القواعد القانونية وتقنينها، ومحدودية رقابة المجلس الدستوري بفعل الإخطار، وهذا ما أدى إلى تفوق السلطة التنفيذية في مجال إعداد النصوص القانونية في مقابل الدور المحدود للبرلمان وهو ما يفسر محدودية تنظيم قواعد الاختصاص حيث الحدود رهيبة وتميل إلى توسيع مجال التنظيم على حساب مجال القانون، إضافة إلى غياب آجال محددة تلزم السلطة التنفيذية بإصدار تنظيمات لتطبيق القانون الصادر وهو ما يؤدي إلى شل القوانين.

وأهم ما يقترح:

- تفعيل دور البرلمان في إعداد النصوص القانونية من خلال منح الأولوية لاقتراحات القوانين، وتفسير واسع لمداول القواعد العامة لتدعيم مجال القانون في مواجهة التنظيم.
- تعزيز دور المجلس الدستوري برفع الإخطار وجعل تدخله تلقائي بالنسبة لكافة النصوص القانونية.
- إحداث مديرية خاصة بإنتاج القانون على مستوى الوزارات مع ضمان تكوين في المجال.
- توسيع مجال الاستشارة الخاص بمجلس الدولة إلى اقتراحات القوانين وجعل آرائه مطابقة لها القوة الملزمة مع وجوب نشرها في الجريدة الرسمية.

قائمة المصادر والمراجع:

باللغة العربية:

أولاً: الكتب

1 بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2008.

2 مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، ط 3، دار هومة، الجزائر.

ثانياً: المقالات

1 دوييني مختار، مبدأ الأمن القانوني ومقتضيات تحقيقه، مجلة الدراسات الحقوقية، صادرة عن جامعة سعيدة، كلية الحقوق، مجلد 3، ع 5، 2016.

2 زعلاني عبد المجيد، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، صادرة عن جامعة الجزائر 1، ج 37 رقم 2، 1999.

1 حسان نادية، المرجع السابق الذكر، ص 06.

ثالثا: الرسائل والمذكرات

1. بركات أحمد، "الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2007-2008.
2. بلحاج سمية، "مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2006-2007.
3. عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2007.

رابعا: القوانين

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل في استفتاء 2020/11/01، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 2020/12/30، ج رع 82، صادرة في 2020/12/30.
2. الأمر 02-10 المؤرخ في 26 غشت 2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، ج رع 20، صادرة بتاريخ 2010/09/01.
3. القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا الاختصاصات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج رع 50، صادرة في 2016 /08/28.
4. القانون العضوي 18-02 المؤرخ في 2018/03/04 يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج رع 15، صادرة في 2018/03/07.

خامسا: أشغال المنتقيات

1. الصاوي علي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، 2003.
2. حسان نادية، فعالية عملية التقنين في محاربة التضخم القانوني في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، مداخلة بالملتقى الوطني حول الأمن القانوني، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 5 و6 ديسمبر 2012.
3. غميحة عبد المجيد، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، مداخلة في المؤتمر الدولي حول القضاء، المغرب، 2008.
4. كريم كريمة، تأثير استعمال التقنيات الحديثة في تحقيق الأمن القانوني، مداخلة بالمؤتمر الوطني حول الأمن القانوني، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 5 و6 ديسمبر 2012.

5. نبالي فطة، الفصل بين الاختصاصين التشريعي والتنظيمي وضعف وسائل حماية مجاليهما، مداخلة بالملتقى الوطني حول الأمن القانوني، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 5 و6 ديسمبر، 2012.

سادسا: المواقع الإلكترونية

شيهوب مسعود، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، 05 ماي 2015، منشورة على الموقع التالي: www.apn.dz، تاريخ الإطلاع: 2021/12/08.

المراجع باللغة الأجنبية:

Articles :

1. BERGGOUGNOUS Georges, « la prise en compte de l'exigence de sécurité juridique par le parlement au service de la qualité de la loi », conseil constitutionnel titre VII, n°5,2020.

Sites :

Conseil constitutionnel, « Sécurité juridique et qualité de la réglementation : quelques considérations pratiques », cahiers du Conseil constitutionnel n°11, dossier : le principe de Sécurité juridique, décembre 2001 sur : www.conseil-constitutionnel.fr. site consulté le :11/12/2021.