

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة مولود معمري تيزي وزو

كلية الحقوق والعلوم السياسية

عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر

مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون

فرع: القانون العام

تخصص: تحولات الدولة

تحت إشراف :

الدكتور: طالب طاهر

إعداد الطالب:

جمال عزيز

لجنة المناقشة:

الدكتور كايس شريف، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... رئيساً

الدكتور طالب طاهر، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... مشرفاً ومقرراً

الدكتورة لوناسي جقيقة، أستاذة محاضرة "أ"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... ممتحنة

تاريخ المناقشة:/...../.....

كلمة شكر

✓ أتقدم بحزبل الشكر إلى الأستاذ طالب طاهر، لقبوله الإشراف على عملي هذا ولتوجيهاته القيمة.

✓ الشكر موصول أيضا إلى كل من مرني ببر العون أي كانت صيغته للإنجاز هذه المذاكرة.

إهداء

أهدي عملي هذا إلى والداي الذين أدين لهما بعد الله عز وجل بكل نجاح حققته في حياتي، فحفظهما الله من كل سوء ووفقني لأكون في مستوى تضحياتهما

كما أهديه أيضا لكل إخوتي وأخواتي وكذا أعز الناس والأصدقاء في حياتي.

دون نسيان جميع المعلمين والأساتذة الذين أشرفوا على تدريسي عبر مختلف الأطوار التعليمية.

قائمة المختصرات:

1- باللغة العربية:

- ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
- م.ج.ع.ق.إ.س: المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية.
- صص: من الصفحة... إلى الصفحة....

2- باللغة الفرنسية:

- L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- N° : numéro.
- Op.cit : Opus citatum. (locution latine qui signifie ici : œuvre déjà citée)
- O.P.U : Office des Publications Universitaires.
- P.P : de la Page ...à la Page....
- P.U.F : Presses Universitaires de France.
- R.A.S.J.E.P : Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques
- R.D.P : Revue de Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger

مقدمة

يحتل الدستور الدرجة العليا والأسمى ضمن هرم أو سلم تدرج القوانين والذي يعني أن القواعد القانونية المشكلة للمنظومة القانونية للدولة ليست في مرتبة واحدة بل تنتزع على درجات، تستمد كل قاعدة وجودها من القاعدة التي تعلوها درجة وتتأسس صحتها عليها، ما يفرض احترام القواعد الأدنى للقواعد الأعلى. يعود الفضل في إرساء مبدأ تدرج القوانين للفقيه النمساوي "كلسن" الذي بلور هذه الفكرة ضمن نظريته العامة للدولة¹.

يعتلي الدستور هذه الدرجة أساسا بالنظر لمصدر قواعده التي تضعها السلطة التأسيسية الأصلية، والمتمثلة في الشعب صاحب السيادة. أضف إلى ذلك وبدرجة أقل طبيعة المواضيع التي ينظمها، إذ تعنى القواعد الدستورية بتحديد سلطات الدولة وتنظيم صلاحياتها. كما تتولى ضبط العلاقة بين الحكام والمحكومين عبر تعداد واجبات وحقوق كل طرف تجاه الآخر، وفي هذا يبرز المفهوم المادي للدستور الذي ينظر وفقا له للدستور من زاوية المواضيع التي يعالجها.

يبرز أيضا سمو الدستور من الناحية الشكلية، متى كانت سلطات الدولة ملزمة بالنقد بالأطر التي حددتها أحكام الدستور بخصوص طرق تسلم السلطة وصيغ ممارستها بأن تلتزم كل مؤسسة من مؤسساتها الدستورية بالصلاحيات المخولة لها دستورا.

تشكل وظيفة الدستور مبررا كافيا ينبني عليه مبدأ سموه على باقي القواعد القانونية في الدولة. غير أن مجرد وجود دستور في الدولة يرسم للسلطات حدود صلاحياتها ويبين للأفراد والمحكومين ما لهم من حقوق وحريات أساسية وما هو ملقى على عاتقهم من واجبات، لا يكفي لضمان التزام كل سلطة من السلطات المؤسسة الاضطلاع بالمهام المنوطة بها، وعدم الاعتداء على المجال المخصص للسلطات أو المؤسسات الدستورية

1- حول مفهوم الدستور ومبدأ سموه كأساس للرقابة على دستورية القوانين، أنظر:

TURPIN (D) : Contentieux constitutionnel, 2^{ème} édition, P.U.F, Paris, 1994, p.p 13-39.

الأخرى. ما يمس بمبدأ الفصل بين السلطات الذي هو أحد المبادئ البارزة في الدساتير الحديثة.

كما لا يضمن مجرد تكريس حقوق الأفراد وحررياتهم العامة ضمن أحكام الدستور التي تحتل المرتبة الأعلى في هرم القواعد القانونية في الدولة، عدم التعرض لها من طرف السلطة العامة ممثلة بمختلف مؤسساتها وهذا عن طريق اتخاذ تصرفات قانونية ترتب قيودا على تلك الحقوق والحرريات أو تعدها حتى.

إن إمكانية الاعتداء على الحقوق والحرريات قد تأتي من كل واحدة من السلطات العامة. فعندما تمارسها السلطة التنفيذية، ينظم القانون رقابة قضائية على مشروعية أعمال الإدارة، أما عندما تأتي من السلطة القضائية فيحدد القانون إجراءات الطعن. ولما كان غير مستثنى أن تصدر التجاوزات والتعدي على الحقوق والحرريات العامة والخاصة من السلطة التشريعية، وجب تنظيم آليات يعهد لها بالسهر على منع السلطة التشريعية من الاعتداء على الدستور والتعرض لمبدأ سموه، بأن تضمن مشروعية التصرفات القانونية التي تتخذها تلك السلطة، والتي لن تتحقق إلا إذا كانت متطابقة وغير مخالفة لقواعد الدستور، وبذلك برزت الرقابة على دستورية القوانين.

يقصد بالرقابة على دستورية القوانين مراقبة مدى توافق وعدم تعارض القواعد القانونية الأدنى للقواعد القانونية العليا والمتمثلة في القواعد الدستورية، والتي تفضي إلى تسليط جزاء على النصوص القانونية التي يثبت عدم دستورتها، بإلغائها إذا كانت سارية المفعول أو منع صدورها إذا لم تصبح بعد واجبة التنفيذ.

شهد نظام الرقابة على دستورية القوانين رواجاً غير مسبوق. كرس دساتير معظم الدول نظام الرقابة على دستورية القوانين، لدوره المحوري في إرساء مقومات دولة القانون التي تقتضي إخضاع سلطة الدولة لسلطان القانون. بلغت درجة أهمية نظام الرقابة على دستورية القوانين حداً اعتمادها كمعيار لتصنيف النظام السياسي للدول ما إذا كان نظاماً ديمقراطياً أو شمولياً.

اعترضت سبيل انتشار نظام الرقابة على دستورية القوانين عقبة نتجت عن الفهم الخاطئ لمبدأ سيادة البرلمان، تأسيساً على كونه من يتولى سن التشريع الذي يعد تعبيراً عن الإرادة العامة، ما يستبعد إخضاعه لأي رقابة كانت. غير أن هذه العقبة سرعان ما تبدد مفعولها، حين صار من الثابت أن التشريع أو القانون لا يعبر عن الإرادة العامة إلا إذا كان غير مخالف للدستور.

تختلف طرق أو أساليب الرقابة على دستورية القوانين من نظام دستوري لآخر، غير أن الفقه الدستوري درج على تقسيمها إلى صورتين رئيسيتين، وهذا بالنظر للهيئة التي عهد لها تولي مهمة الرقابة على دستورية القوانين.

ففي بعض الأنظمة الدستورية تسند مهمة حماية مبدأ سمو الدستور للقضاء العادي ممثلاً بمختلف المحاكم المشكلة له. تعد الولايات المتحدة الأمريكية مهداً لهذا النوع من الرقابة، فيما عكفت بعض الدول على إنشاء محاكم خاصة تتخذ تسميات المحاكم والمجالس القضائية الدستورية كما هو الحال في ألمانيا وإسبانيا والنمسا مثلاً، وفي كلتا الحالتين يطلق على هذا النوع من الرقابة مصطلح الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

أما الأنظمة السياسية التي لا يعترف فيها للقضاء بالثبوت من عدم مخالفة النصوص القانونية للدستور، فقد عملت على إنشاء هيئات خاصة تضطلع بتلك المهمة، ويطلق على هذا النوع من الرقابة تسمية الرقابة السياسية على دستورية القوانين، وهو اصطلاح منتقد يبرر استعماله فقط بتمييز هذا النوع من الرقابة عن الرقابة التي يتولاها القضاء وبالتالي فمن المحبذ الإشارة إلى هذا النوع الثاني من الرقابة بالرقابة الغير قضائية على دستورية القوانين¹. تعد فرنسا الوطن الأم لرقابة السياسية على دستورية القوانين، والتي يتولاها جهاز يسمى بالمجلس الدستوري.

1- علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، مصر، 1978، ص10، وما بعدها.

اختلفت المعاملة التي حظي بها نظام الرقابة على دستورية القوانين من قبل القائمين على النظام السياسي الجزائري بحسب المراحل التي مرت بها التجربة الدستور الجزائرية، والتي درج الباحثون على تقسيمها إلى مرحلتين رئيسيتين.

تتمثل المرحلة الأولى في فترة أوعهد وحدة السلطة القائمة على الحزب الواحد والتي كرسها دستور الجزائر الأول لسنة 1963¹، الذي دعمه دستور 1976². استقر في هذه المرحلة مبدأ الحكم عن طريق الحزب الواحد ضمن توجه اشتراكي بحت، عبر فيه صراحة عن درء تلك المبادئ التي تتبني عليها الديمقراطية بمفهومها الليبرالي.

استثنيت مؤسسة الرقابة على دستورية القوانين من هذا الاستبعاد، حيث كرسها دستور 1963 وإن لم توضع موضع التنفيذ لأسباب ترتبط بإيقاف العمل بذات الدستور إعمالاً لأحكام المادة 59 المنظمة للحالة الاستثنائية.

تساءل العديد من الباحثين عن جدوى اعتماد مؤسس 1963 لنظام الرقابة على دستورية القوانين في كنف نظام سياسي اتسم بتركيز السلطة الشديد بيد رئيس الجمهورية لحد تشخيصها فيه، وهذا بوصفه صاحب السلطة العليا في الحزب والدولة في ظل غياب مبدأ فصل وتوازن السلطات ضمن إطار ديمقراطي تعددي، الضروريان لإرساء قواعد نظام الرقابة على دستورية القوانين بشكل فعال.

نظراً للاعتبارات السالفة، ارتأ قادة الانقلاب العسكري من خلال دستور 1976 تصحيح هذا الوضع بالتخلي عن الرقابة على دستورية القوانين.

تبدأ المرحلة الثانية من سنة 1988 حيث شرع في مساعي الإصلاح والتحديث السياسي، والتي انتهت باعتماد دستور 1989³ الذي كان نتاج تضافر مجموعة من العوامل

1- دستور 1963، المنشور في الجريدة الرسمية المؤرخة في 10 سبتمبر 1963، العدد 64.

2- دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية المؤرخة في 24 نوفمبر 1976، العدد 94، الذي جاء في مادة 94: "يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد".

3- دستور 23 فيفري 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية المؤرخة في 1 مارس 1989، العدد 9.

الداخلية والخارجية التي تفاعلت فيما بينها لتشكل ضغطا حذا بالنظام السياسي القائم إلى أن يعتمد قسرا التعددية السياسية، في محاولة منه لإيجاد صيغة تكيفية مع المعطيات الجديدة وبحثا عن أطر تحالفية جديدة لمختلف الزمر السياسية الماسكة بزمام السلطة. أفضت تلك الإصلاحات إلى التبنى الظاهري لعدة مبادئ ترتبط بالعهد التعددي الديمقراطي المفترض، كمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها والديمقراطية والحرية التعبير وغيرها من المبادئ.

لما كانت الرقابة على دستورية القوانين إحدى الآليات المبدئية والجوهرية التي لا يمكن التغاضي عنها عند بناء نظام ديمقراطي تعددي وتأسيس الأطر والأسس اللازمة لتشديد دولة القانون، لم يغفل مؤسس 1989 إدراج هذه المؤسسة وإسناد مهمة التكفل بها لهيئة أعطيت اسم "المجلس الدستوري"، فيما أبقى مؤسس 1996 على نظام الرقابة على دستورية القوانين¹.

تقتضي مهمة الرقابة على دستورية القوانين التي تتسم بالأهمية والخطورة في الوقت آنه، إسنادها لهيئة تتوفر على مقومات الاستقلالية إزاء الهيئات التي تتولى ضبط نشاطها أو تصرفاتها القانونية. نعيبهذه الهيئات في المقام الأول سلطتي التنفيذ والتشريع اللتين تعمل هيئة الرقابة على دستورية القوانين على منعهما من المساس بأحكام الدستور عبر اتخاذ تصرفات قانونية مخالفة لها (الفصل الأول). يتطلب نظام الرقابة على دستورية القوانين من جهة أخرى اعتماد إجراءات لتحريكها، تسمح لهيئة الرقابة على دستورية القوانين، الاضطلاع بمهامها بشكل فعال (الفصل الثاني)، وبتوفر هذين الشرطين فقط يمكن الحديث عن نظام رقابة فعلي غير صوري، وهما العاملان اللذان يعوزان نظام الرقابة على دستورية القوانين الجزائرية، وهو ما يجعل ذات النظام غير فعلي. ففيما تبرز جوانب عدم الفعالية هذه؟

1- دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، العدد 76.

الفصل الأول

محدودية استقلالية المجلس الدستوري الجزائري

يتوقف نجاح أي هيئة دستورية في الاضطلاع الفعال بالصلاحيات الموكلة لها على درجة توفر تلك الهيئة على المقومات والشروط التي تكفل استقلالها وحياد القائمين على سيرها بتحصيلهم من المؤثرات الخارجية. يكتسي شرط الاستقلالية هذا قيمة إضافية حين يتعلق الأمر بهيئة عهد لها السهر على ضمان احترام الدستور، وهذا بإخضاع أعمال سلطتي التشريع والتنفيذ لرقابتها على نحو يمنع ولوج نصوص تشريعية أو تنظيمية مخالفة لأحكام القانون الأساسي للدولة، ما من شأنه المساس بمبدأ سمو الدستور¹.

تبرز من هذا المنطلق، أهمية جعل المجلس الدستوري مستقلا عن السلطتين اللتين يتولى ضبط نشاطهما والتحكيم حال تنازعهما الصلاحيات.

إن أهم عنصر يكفل هذه الاستقلالية يكمن في اعتماد طريقة لاختيار أعضاء المجلس الدستوري، جديرة بحرمان أي من السلطتين في إحكام قبضتها على هيئة الرقابة الدستورية، عن طريق التحكم في مواقف أعضائها.

يبدو أنه ليس هناك من وسيلة أمثل لتحقيق هذا الغرض من تلك التي اعتمدها المؤسس الجزائري، بتوزيع صلاحية تعيين وانتخاب أعضاء المجلس الدستوري بين

1- حرص "كلسن" أحد واضعي أسس الرقابة على دستورية القوانين، بواسطة هيئات قضائية غير عادية على عامل الاستقلالية لتجسيد الهدف المتوخى من الرقابة على دستورية القوانين الذي يعني بالنسبة له:

« ...cette indépendance signifie que l'organe, ne peut être juridiquement obligé dans l'exercice de ces fonctions par aucune norme individuelle (ordre) d'un autre organe supérieur ou appartenant à un groupe d'autorités et n'est lié, par conséquent qu'aux seules normes générales et essentiellement aux lois et règlements généraux... », Voir :

- Kelsen (H) : La garantie juridictionnelle de la constitution, la justice constitutionnelle » in R.D.P, 1928, p 213.

سلطتي التشريع والتنفيذ أسوة بنظيره الفرنسي، يضاف إليهما جهاز القضاء الممثل هو الآخر في المجلس الدستوري.

لكن هل يوفر النظام السياسي الجزائري مكانا لمبدأ توازن السلطات بما يخدم الغرض المتوخى من منع استئثار أي من السلطتين بحق تعيين أعضاء المجلس الدستوري؟ يعتبر تحقيق النتيجة المرجوة من توزيع صلاحية تعيين أعضاء المجلس الدستوري أمرا بعيد المنال، في ظل نظام دستوري سمته البارزة هيمنة السلطة التنفيذية على سائر السلطات، وتوفر قطبها الوحيد، أي رئيس الجمهورية، على آليات دستورية تسمح له بالتحكم في جميع مفاصل السلطة. ما يجعل بالنتيجة المجلس الدستوري بالنظر لتشكلته أقرب منه أن يكون مجرد امتداد هيكلي للسلطة التنفيذية (المبحث الأول) خاصة في ظل قصور الضمانات الدستورية والتنظيمية المقررة لاستقلالية أعضاء المجلس الدستوري وافتقاد النصوص المكرسة لها للطابع الفعلي (المبحث الثاني).

المبحث الأول

التركيبة البشرية للمجلس الدستوري

- تمثيل السلطات الثلاثة في المجلس الدستوري لا يحقق استقلاليته -

إن التسليم باستقلالية المجلس الدستوري استنادا إلى التوازن القائم على مستوى تشكيلته¹ يقتضي بالضرورة، وفي تقديرنا، الوقوف على طبيعة وواقع العلاقة الرابطة بين السلطات الثلاث الممثلة فيه قصد التأكد إذا ما كانت هذه العلاقة قائمة على التوازن والاستقلالية، مما يفضي للإقرار بمصادقية الطرح القائل بالاستقلالية العضوية للمجلس الدستوري، أم أن الوضع على النقيض ليس فيه لمبدأ فصل أو توازن السلطات أكثر من مكانة نظرية وصورية بحتة.

يبدو أن الطرح الأخير هو من ينطبق على النظام السياسي الجزائري، فظاهرتي الدمج والتبعية هي الضابطة للصلة التي تجمع بين كل من السلطة التنفيذية من جهة وهيئتي التشريع والقضاء من جهة أخرى، تبعا لذلك لا يعدو المجلس الدستوري أن يكون مجرد مرفق من المرافق التابعة للسلطة التنفيذية.

1- شكل هذا الجانب، موضع توافق بين غالبية الباحثين، ممن كانت لهم دراسات عن مؤسسة الرقابة على دستورية القوانين إذ أجمعوا وإن اختلفت المصطلحات التي وظفوها على الاستقلالية التامة للمجلس الدستوري، متى كانت السلطات الثلاث ممثلة فيه، أنظر مثلا:

- طه طيار: "المجلس الدستوري الجزائري، تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة"، مجلة إدارة، العدد 02، سنة 1996، ص.ص 35-49.

- العام رشيدة: المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر، القاهرة، مصر، 2006، ص 127 وما يليها.

ففضلا عن امتلاك السلطة التنفيذية¹لامتياز عددي وكذا صلاحية تعيين رئيس المجلس الدستوري من بين أعضائها (المطلب الأول)، ليس ثمة ما يمنعها من حكم قبضتها على بقية أعضائها، كنتيجة لتبعية الهيئة التي يمثلونها، إن على المستوى العضوي أو الوظيفي (المطلب الثاني).

1- تعمدنا توظيف مصطلح السلطة التنفيذية، عوض رئيس الجمهورية لكون التعديل الدستوري الأخير، ومن باب التزيين والغطاء على غرضه الحقيقي (تعديل المادة 74 من دستور 1996، بجعل العهدة الرئاسية مفتوحة)، وبالمباركة من المجلس الدستوري، الساهر على احترام الدستور، ومكتسبات الإصلاح السياسي الديمقراطي، أعدم تلك القرائن التي عادة ما يستند إليها في القول بالطابع المزدوج للسلطة التنفيذية، وبالتالي التكريس الدستوري للممارسة التي توجت دوما رئيس الجمهورية ممثلا وحيدا للسلطة التنفيذية، حتى قبل تعديل 15 نوفمبر 2008، أنظر في هذا الشأن:

- القانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008، خاصة المواد 77، 79، 85 منه.

- رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 ر.ت. د/م مؤرخ 7 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري وهو الرأي، الذي يكشف في تقديرنا، درجة تبعية المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية وهذا لاعتبارات ترتبط في معظمها بعدم توفر شروط المادة 176 من الدستور، التي تتيح لرئيس الجمهورية إصدار القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة، دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع 3/4 أصوات أعضاء غرفتي البرلمان، ذلك أننا نرى مساس هذا التعديل بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحياتهما وهذا من خلال إدراج المادة 31 مكرر، التي تمس بمبدأ المساواة في الحقوق المدنية والسياسية بين المواطنين بغض النظر عن جنسهم، حين أفردت هذه المادة معاملة تمييزية للمرأة من خلال إقرار التزام الدولة بترقية حقوقها السياسية بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، وهذا بالتأكيد عبر نظام الحصص بالرغم من عدم احتواء النصوص المؤطرة للعملية الانتخابية لأي عقبة تعوق ازدهارها و تحول دون مشاركتها الفعلية في الحياة السياسية كما ذهب إلى ذلك المجلس الدستوري.

فيما لا يمكن الحسم في مسألة عدد العهديات الرئاسية والاهتداء إلى فتحها دون عرضها على الاستفتاء الشعبي، والفصل في مدى مساس ذلك بمبدأ التداول على السلطة من عدمه.

هذا ولا يمكن اعتبار التعديلات التي طالت السلطة التنفيذية لا تمس بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، بتكييفها على أنها مجرد هيكلة جديدة داخل السلطة التنفيذية، كون ذات التعديل قضى على آخر مميزات ازدواجية السلطة التنفيذية، وجعل من رئيس الجمهورية ممثلها الوحيد، فيما لا دور لرئيس الوزراء غير دور تنسيقي بين مختلف القطاعات الوزارية، و العمل على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، لا برنامج حكومته.

المطلب الأول

امتياز رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري

يحظى رئيس الجمهورية بامتياز كمي ونوعي على مستوى المجلس الدستوري. لا يفسر هذا الامتياز بكون قائد السلطة التنفيذية ممثلاً بما لا يقل عن ثلاثة أعضاء في هذه الهيئة فقط (الفرع الأول)، إنما ومن ضمن هذه الحصة يتواجد عضو ذو مركز متميز ومتفوق عن سائر الأعضاء، ألا وهو رئيس المجلس الدستوري (الفرع الثاني)

الفرع الأول

الامتياز العددي للسلطة التنفيذية في تشكيلة المجلس الدستوري

إن المؤسس الجزائري بقدر ما رعى مقتضيات الفصل والتوازن بين السلطات في تحديد تشكيلة المجلس الدستوري، من خلال تمكين السلطات الثلاثة من المساهمة في الهيئة المنوط بها تجسيد مبدأ سمو الدستور¹، بقدر ما حرص على عدم المساس بالمكانة المتفوقة والمهيمنة للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري بجعل هذا التفوق يمتد إلى المجلس الدستوري.

إن دستور 1996 وإن لم يرفع من عدد الأعضاء المعيّنين من قبل رئيس الجمهورية إلا أنه في المقابل أبقى على الحصة المخصصة له في ظل دستور 1989، إذ يبقى ممثلاً

1- وهي الميزة التي تعوز "المحاكم الدستورية" في الأنظمة المقارنة، إذ ينفرد رئيس الدولة بتعيين قضاتها الدستوريين مع ما ينطوي عليه ذلك من مخاطر فرض السلطة المعينة لمنطقها وتصورها على مؤسسة الرقابة على دستورية القوانين ولنا في المحكمة الدستورية لمصر مثلاً، حيث تعود صلاحية تعيين رئيس المحكمة وعدد كاف من الأعضاء دون تحديد عددهم لرئيس الجمهورية، أنظر في هذا:

- محمد رفعت عبد الوهاب: رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية والتطبيقات العملية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 281 وما يليها.

- حسين علي: الرقابة على دستورية القوانين، المحكمة الدستورية العليا، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1988 ص 11.

بثلاثة أعضاء¹، ما يمنحه أسبقية على سلطتي التشريع والقضاء.

إذ نقول باحتفاظ رئيس الجمهورية بامتياز تعيين العدد الأكبر من أعضاء هيئة الرقابة لسنا نجهل أن دستور 1996 أدخل تعديلا على تركيبة المجلس الدستوري، وهو التعديل الذي جاء مسaire لهذا التغيير الهيكلي الذي طال السلطة التشريعية، باعتناق مبدأ البيكامرالية باستحداث مجلس الأمة²، وبالتالي منحه حق التمثيل على مستوى المجلس الدستوري وهذا على قدم المساواة مع الغرفة السفلى، إذ يكون كل منهما ممثلا بعضوين³.

إذا كان هذا التغيير يوحي بأن السلطة التشريعية تحوز الأغلبية والأفضلية في التمثيل إذ صارت تنتخب أربعة (04) أعضاء، فإن هذا الإيحاء أو الاعتقاد لا يعدو أن يكون له غير مبرر نظري. يتلشى هذا الاعتقاد أمام حقيقة، مفادها أن مجلس الأمة أنشأ أو تأسس كغرفة موازية وكابحة للمجلس الشعبي الوطني وتدعيما لمركز رئيس الجمهورية⁴.

من هذا المنطلق، ليس هناك ما يمنع رئيس الجمهورية من أن يكون له تأثير في المنحى الذي تتخذه آراء وقرارات المجلس الدستوري⁵، في سياق اضطلاعهم بمهمة السهر على ضمان عدم ولوج نصوص تشريعية وتنظيمية مخالفة لأحكام القانون الأساسي للدولة.

1- المادة 154 من دستور 1989، المرجع السابق، والتي تقابلها المادة 164 من دستور 1996، المرجع السابق.

- وهي نفس الحصة الممنوحة لرئيس الجمهورية الفرنسي، المادة 56 من دستور فرنسا لـ 1958:

- Site : [http : Legifrance.gouv.fr](http://Legifrance.gouv.fr).

2- تأسس مجلس الأمة بموجب المادة 98 من دستور 1996، التي تنص: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ..."، المرجع السابق.

3- حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، المؤرخ في 26 أكتوبر 1999، الجريدة الرسمية المؤرخة في 28 نوفمبر 1999، العدد 84، كيفية انتخاب ممثليه، إذ نصت المادة 79 منه: "كل مجموعة برلمانية أو كل عشرة (10) أعضاء لهم الحق في اقتراح قائمة مرشحين بالعدد المذكور في المادة 64 من الدستور، يجب أن تقدم الاقتراحات لمكتب المجلس في غضون أربع وعشرين(24) ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة المقررة فيها إجراء الانتخابات، الاقتراح يكون سريا وكل عضو من مجلس الأمة يختار اسمين. تعد لاجية كل ورقة مخالفة لنظام الانتخاب".

4- أنظر أدناه، في تفصيلنا للجوانب المبرزة لتبعية الغرفة العليا للسلطة التنفيذية.

5- تلك الآراء والقرارات التي تتخذ بأغلبية أعضاء المجلس الدستوري، الذي لا يصح له أن يفصل في أية قضية إلا بحضور سبعة (07) من أعضائه على الأقل، وهذا إعمالا لأحكام المادتين 16 و2/17 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق.

تقوم حظوظ وقوع هذا الاحتمال حين يكون التعارض السيمة المميزة لعلاقة رئيس الجمهورية بالسلطتين الآخرين الممثلتين في المجلس الدستوري، فيما يغيب هذا الاحتمال عندما يكون التوافق والتجانس عنوانا لتلك العلاقة¹.

هذا وبالرغم مما توفره نصوص الدستور وكذا النظام الداخلي للمجلس الدستوري من ضمانات²، منتهائها كفالة استقلالية أعضاء الأخير واتخاذ المواقف وفقا لما تقتضيه الأحكام والمبادئ الضابطة للمنازعة الدستورية، إلا أنه من المستعصي استبعاد تأثير أعضاء المجلس الدستوري بالتوجه العام للسلطة المعينة لهم وبالتالي تجنب الانصياع لرأي الأخير إزاء مسألة عدم الدستورية المثارة³. يبقى مرد ذلك في الغالب طبيعة البشر وبنائهم التفكير⁴.

إن ما يزيد من احتمال امتداد التوجه العام للسلطة المعينة (رئيس الجمهورية) إلى داخل مداولات المجلس الدستوري، عدم اشتراط الإطار القانوني المنظم للرقابة على دستورية القوانين لكفاءة أو تكوين متخصص في عضو المجلس الدستوري⁵، حينها يكون معيار الولاء دون سواه هو من يعتمد عليه في اختيار رئيس الجمهورية لمن سيمثله على مستوى هيئة الرقابة.

1- لم يشهد النظام السياسي الجزائري عبر مختلف التجارب الدستورية التي مر بها، سواد مرحلة ميزها قيام أغلبية برلمانية معارضة للرئيس، وهذا حتى بعد اعتناق التعددية السياسية في أعقاب اعتماد دستور 1989، إذ دأب البرلمان على لعب دور المساند المطلق للسلطة التنفيذية، ما ألقى بظلاله على ممارسة المجلس الدستوري، الذي وبشهادة من كان لهم الظفر ببعضوية فيه يعمد وبصورة مطلقة على إيداء أرائه واتخاذ قراراته بالإجماع، أنظر في ذلك مثلا:

- طه طيار: "المجلس الدستوري الجزائري، تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة"، المرجع السابق.

2- ارجع في ذلك إلى المبحث الثاني من هذا الفصل، أدناه.

3- ذلك ما تكشف عنه العديد من آراء وقرارات المجلس الدستوري.

4- MARCEL (P) : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 5^e édition, Dalloz, Paris, 1972, P 854.

5- ولو أن الممارسة تفيد بأن جل الأعضاء الذين تعاقبوا على المجلس الدستوري، ذوو تكوين قانوني، من قضاة، محامون، أساتذة التعليم العالي في القانون، أنظر في ذلك:

- طه طيار: "المجلس الدستوري، تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة"، المرجع السابق، ص 38.

- وهذا ما يتماشى ومهمة الرقابة على دستورية القوانين، لأن الأمر وفي النهاية يتعلق بالتعامل مع القوانين، والحرص على منع صدور أو وضع حد لنصوص تشريعية أو تنظيمية، فيما لو قدر عدم دستوريتهما، وهذا بصرف النظر عن الجدل القائم حول طبيعة المجلس الدستوري.

لا غرابة إذا، أن يكون أغلب الأعضاء الذين تداولوا على العضوية في المجلس الدستوري وفضلا عن كونهم ينتمون إلى مكاتب وزارية ووظائف سامية في الدولة يشهد عنهم نضالهم في صفوف حزب جبهة التحرير الوطني، مما يبين هذا الاندماج بين السلطة السياسية وأعضاء المجلس الدستوري¹.

الفرع الثاني

تعيين رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري ذي المركز المتميز

خص المؤسس الجزائري رئيس الجمهورية بسلطة تعيين الشخصية الثالثة في الدولة² فكلا من دستوري 1989 و1996 كرسا هذا الامتياز لفائدة القاضي الأول في البلاد³.

1- كحلولة محمد: "المراقبة الدستورية في الجزائر في إطار عمل المجلس الدستوري"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، 1990، ص 661.

2- يعتلي رئيس المجلس الدستوري هذه المرتبة، لكونه الجهة المدعوة لتولي رئاسة الدولة بعد رئيس مجلس الأمة، فيما لو حدث مانع لرئيس الجمهورية يستحيل معه على الأخير ممارسة مهامه الدستورية، سواء أكانت تلك الاستحالة ظرفية أو دائمة، وفقا للشروط والإجراءات الواردة في المادة 88 من دستور 1996، المرجع السابق، هذه الأخيرة التي تنص في فقرتها الخامسة والسادسة "...إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان...في هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة...".

3- تنص المادة 164 من الدستور الحالي المرجع السابق، والتي تقابلها المادة 154 من دستور 1989 المرجع السابق، على: "يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء: ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية...". تجب الملاحظة هنا إلى أن رئيس الجمهورية يعين رئيس المجلس الدستوري، حسبما تقضي به أحكام هاتين المادتين من ضمن الأعضاء الثلاثة الممثلين له، وهذا على خلاف الوضع في فرنسا، إذ لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في اختيار العضو الذي يتولى شؤون منصب رئاسة المجلس الدستوري، سواء من بين الأعضاء الذين يعينهم أو الذين يمثلون غرفتي البرلمان أو حتى ضمن رؤساء الجمهورية السابقين الذين تثبت لهم العضوية بقوة القانون مدى الحياة، وهذا إعمالا لنص المادة 1/ 2، من الأمر 58-1067 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالمجلس الدستوري الفرنسي، غير أن الممارسة تؤكد أن رئيس الجمهورية الفرنسي اختار دوما إسناد الرئاسة لواحد من الأعضاء الذين يعينهم، أنظر:

BOUDANT (J) : « Le Président Du Conseil Constitutionnel », in. R.D.P, 1987, p 590.

- Ordonnance N° 58-1067 portant Loi Organique sur le Conseil Constitutionnel Français,

www.conseilconstitutionnel.fr/textes/ord58.htm

يأتي هذا الامتياز ليشكل إحدى المنافذ الأكيدة التي تمكن رئيس الجمهورية من جعل المجلس الدستوري في صفه في مواجهة السلطة التشريعية، وبالتالي الإبقاء على تفوقه التشريعي، وهذا بالتعويل على تلك المكانة الهامة التي يتبوؤها رئيس الهيئة المكلفة بحماية الدستور وصيانة الحقوق والحريات.

لا تقرأ تلك المكانة من زاوية الصلاحيات المرتبطة بسير عمل المجلس الدستوري والتي تتطوي على تأثير أكيد في المنحى الذي تأخذه آراؤه وقراراته في مجال الرقابة على دستورية القوانين فحسب، إنما تبرزها أيضا المهام الدستورية المخولة لرئيس المجلس الدستوري، إذ يتولى هذا الأخير رئاسة الدولة في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة¹. كما يستشار رئيس المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية حين قراره إعلان حالة الطوارئ أو الحصار².

يرى البعض في هذا المركز السامي لرئيس المجلس الدستوري مبررا كافيا يستوجب معه إسناد مهمة تعيينه لرئيس الجمهورية³. لا شك أن هذه الرؤية أملاها الاعتقاد السائد والذي مفاده أن رئيس الجمهورية يحوز شرعية أقوى، كونه يختار عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وبالأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها⁴، في حين يتوفر نواب السلطة التشريعية على مستوى أقل من الشرعية، إذ ينتخبون من قبل الهيئة الناجبة لدوائهم الانتخابية.

لكن ألا يشكل هذا الخيار المعتمد في اختيار رئيس المجلس الدستوري مساسا بالقاعدة

1- وفقا للشروط المبينة في المادتين 88 و 96 من دستور 1996 المرجع السابق.

2- أنظر المادة 91 من دستور 1996، المرجع السابق.

3- أنظر في ذلك:

- وافي أحمد وبكري إدريس: النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر 1992، ص341.

4- هذا ما تقتضي به المادة 71 من دستور 1996، المرجع السابق

المنتجهة في تحديد نظام تعيين أو انتخاب أعضائه، والتي تركز كما أسلفنا على مبدأ المساواة بين السلطات الثلاث في الدولة وهذا لتلافي تبيعات أفراد سلطة معينة بحق التعيين دون سواها؟

من المؤكد أن هذه المفاضلة سيكون لها وقعها السلبي على مقومات استقلالية الهيئة الساهرة على عدم المساس بمبدأ سمو الدستور، مما يستدعي اعتماد صيغة أخرى في اختيار العضو الذي سيشغل هذا المنصب. يكمن الحل حسب غالبية فقهاء القانون الدستوري في منح أعضاء المجلس الدستوري أنفسهم صلاحية اختيار واحد من بينهم لتولي مهمة الرئاسة¹. تبنى محررو دستور الجمهورية الجزائرية الأول هذه الطريقة في اختيار رئيس المجلس الدستوري.

لا بأس فيما يلي أن نبرز تلك الجوانب التي تضيي طابع الامتياز والتفوق على منصب رئيس المجلس الدستوري، هذا الأخير وإن كان يخضع لذات الالتزامات ويتمتع بنفس الحقوق كسائر أعضاء المجلس الدستوري، مما يعني عدم خصه بضمانات استقلالية إضافية²، فإنه يتمتع بالمقابل بمهام في غاية الأهمية قد يكون استعمالها حاسما في رجحان

1 - أنظر على سبيل المثال:

- TURPIN (D) : Contentieux Constitutionnel, 2^e édition, P.U.F, Paris, France, 1994, p. 320.

- BOUDANT (J) : « le Président du Conseil Constitutionnel », Op cit., p.596.

- ولعل ما يؤكد ارتباط استقلالية المجلس الدستوري بضرورة اعتماد هذه الصيغة مرافعة "لوشير" الذي كان عضو في المجلس الدستوري الفرنسي لصالح هذه الصيغة لتحقيق استقلال فعلي وأكبر لهذه الهيئة:

- LUCHAIRE (F) : Le Conseil Constitutionnel, Economica, France, 1980, p76

- تم إدراج هذه الاقتراحات في كل مبادرات التعديل المتعاقبة منذ 1959 وهذا دون أن يتم تجسيدها لكون أن تجربة المجلس الدستوري الفرنسي أثبتت عدم تأثير طريقة اختيار رئيس المجلس الدستوري على استقلاليته إن استثنينا فترة رئاسة (ليون نويل)، الذي كان بمثابة مستشار للرئيس (ديغول) مما أفضى إلى تسييس قرارات المجلس الدستوري الفرنسي أنظر:

- BOUDANT (J) : « Le président du conseil constitutionnel », Op.cit., p597 et 627.

2 - فعلا، فلا الدستور في مادته 164، المرجع السابق، ولا النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري في بابيه الخامس المحدد للقواعد المتعلقة بأعضاء المجلس الدستوري، في مواده من 54 الى 58، المرجع السابق، ص32، أفرد مركزا خاصا لرئيس المجلس الدستوري إذ يخضع لنفس القواعد في مجال التنافي والتحفظ والعهددة الواحدة الغير قابلة للتجديد (لهم إلا إذا استثنينا أنه غير معني بإجراء التجديد النصفى للأعضاء خلال كل ثلاثة سنوات).

- إن الوضع في نظرنا منتقد، إذ يقتضي الأمر وموازاة بخصوصية مركزه على صعيد الصلاحيات، منحه ضمانات استقلالية إضافية جديرة بضمان حياده، وقطع احتمال استسلامه لضغوطات وإغراءات السلطة المعنية له.

الكفة لصالح السلطة التنفيذية حالة وقوع خلاف بينها وبين السلطة التشريعية حول نص تشريعي أو تنظيمي قيد مراقبة أمام المجلس الدستوري. تتمثل تلك الصلاحيات في:

أولا- اختيار رئيس المجلس الدستوري للعضو المقرر.

يعد تعيين العضو المقرر¹ أولى الإجراءات التي يقدم عليها رئيس المجلس الدستوري بعد تلقيه لرسالة الإخطار من إحدى الجهات المخول لها هذا الحق، وهذا بعد أن تسجل تلك الرسالة لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري². يكلف العضو المقرر بالتحقيق في الملف وإعداد مشروع الرأي أو القرار حول مدى مطابقة أو دستورية المعاهدة الدولية أو النص التشريعي أو التنظيمي موضوع الإخطار.

يسبق إعداد العضو المقرر لمشروع الرأي أو القرار ذلك عمله على جمع المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه واستشارته من يراهم مؤهلين لذلك³، في مهمة قريبة من تلك التي يؤديها قاضي التحقيق في الدعوى الجزائية والقاضي الإداري في المنازعة الإدارية⁴.

يتجلى من خلال ما سبق مدى التأثير الذي يمكن أن يمارسه العضو المقرر في القرار أو الرأي الذي سيتخذه المجلس الدستوري بشأن النص موضوع الإخطار، إذ عادة ما يكون مشروع القرار الذي يعده المقرر نفس القرار الذي يصوت عليه أعضاء

1- في مجال المنازعات الانتخابية التي يختص بها المجلس الدستوري وفقا لأحكام المادة 2/163 من دستور 1996 المرجع السابق، وطبقا لما ورد في الباب الثاني المواد من 24 إلى 43 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، لرئيسه أن يعين العدد الذي يراه كافيا من المقررين سواء لدراسة ملفات الترشح للانتخابات الرئاسية أو التحقيق في طعون العمليات الانتخابية المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية أو أعضاء البرلمان.

2- أنظر المادة 10 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق، ص28.

3- وردت مجموع هذه الإجراءات ضمن الفصل الثالث من الباب الأول للنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المواد من 9 إلى 23، المرجع السابق.

4- زروقي ليلي: "صلاحيات القاضي الإداري على ضوء التطبيقات القضائية للغرفة الإدارية للمحكمة العليا"، نشرة القضاة، العدد 54، 1999، ص178.

المجلس الدستوري الذين تتكون لديهم فكرة أقل حول المنازعة الدستورية التي هم بصدد التداول حولها¹.

هذا وثمة مسألة عدم وجود أية قيود أو معايير، يلتزم بها رئيس المجلس الدستوري في انتقاء واحد من زملائه للتحقيق في الملف محل الإخطار. من شأن هذا الوضع أن يجعل رئيس المجلس الدستوري يعتمد على معيار واحد دون سواه ألا وهو معيار درجة الولاء له ولرئيس الجمهورية، وهو احتمال وارد خاصة في حالة التباين والصراع في التوجه العام بين السلطات الممثلة في المجلس الدستوري. لذا نرى في اعتماد معياري التخصص والتعيين عن طريق التداول، ولما لا إخضاع قرار اختيار العضو المقرر لمصادقة أعضاء المجلس الدستوري حولا كفيلا باستبعاد احتمال اكتساء آراء وقرارات المجلس الدستوري للطابع السياسي.

ثانيا- الطابع المرجح لصوت رئيس المجلس الدستوري.

اعتمد نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على آلية الطابع المرجح لصوت رئيس المجلس الدستوري في حالة تساوي الأصوات، حين التصويت على

1- BOUDANT (J) : « Le président du conseil constitutionnel », Op.cit, p616.

- وما يزيد من حظوظ وقوع هذا الاحتمال، خلو النصوص المؤطرة للرقابة على دستورية القوانين، ونعني بوجه الخصوص النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، من أي ضابط يحدد الأجل الذي يجب أن يفصل بين تاريخ تسليم المقرر لكل عضو من أعضاء المجلس الدستوري نسخة من الملف موضوع الإخطار، مرفقة بالتقرير ومشروع الرأي أو القرار وتاريخ انعقاد الجلسة وهي الثغرة التي من الممكن أن يستغلها المقرر، لحرمان باقي أعضاء المجلس الدستوري من الوقت الكافي للإلمام بالملف محل الإخطار، خاصة إذا علمنا أن المادة 167 من دستور 1996 المرجع السابق، حددت أجل قصير (مقارنة بأهمية وحساسية مهمة الرقابة على دستورية القوانين)، للمجلس الدستوري الذي يتعين عليه إبداء رأيه أو إصدار قراره في ظرف العشرين يوما المالية لتاريخ الإخطار.

مشروع الرأي المزمع إبداءه أو القرار المنتظر إصداره والفاصل في مسألة مدى مطابقة أو دستورية النص محل المداولة¹.

إن هذا الامتياز مستبعدة إمكانية تجاوزه، وهذا تفاديا لوقوع انسداد في إبداء الرأي أو إصدار القرار من قبل المجلس الدستوري وكذا قلة احتمالات إعماله بالنظر إلى أن عدد أعضاء المجلس الدستوري عدد فردي (تسعة أعضاء)، وكذا الشأن بالنسبة للنصاب القانوني المحدد لصحة مداولاته². هذا ما يجعل مجال اللجوء لهذا الحق قاصرا على حالة انعقاد المجلس بثمانية من أعضائه أو امتناع أحد أعضائه عن التصويت ولو أن المجلس الدستوري مارس حتى الآن مهامه في ظروف سياسية طبعها التجانس والتوافق بين السلطات الممثلة فيه.

يظل امتياز الصوت المرجح على قدر من الأهمية، قد يؤدي إعماله إلى تجريد آراء وقرارات المجلس الدستوري من طابعها الحيادي والقانوني. ذلك أنه من الصعب أن نتصور رئيس المجلس الدستوري يتخذ موقفا معاديا للجهة التي اخترته من بين سائر

1- تنص المادة 17 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق، ص28:

" يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، بيدي آرائه ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه دون المساس بأحكام المادة 88 من الدستور، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة مرجحا".

- هذا ويفقد رئيس المجلس الدستوري، هذا الامتياز في حالة تدخل المجلس الدستوري في إطار المادة 88 من دستور 1996، أين يقترح بالإجماع على المجلس الشعبي الوطني التصريح بثبوت المانع لرئيس الجمهورية.

- تجدر الإشارة إلى أن هذه المادة يكتنفها بعض من الغموض، فيما يتعلق بالأغلبية المطلوبة لاتخاذ المجلس الدستوري لقراراته أو إبداء آرائه، إذ يطرح تساؤل فيما إذا كان يقصد أعضائه كافة، حينها يكون التصويت من قبل خمسة من أصل تسعة من مجموع أعضائه، أم أنه يقصد أغلبية أعضائه الحاضرين و الذي لا ينبغي أن يقل عددهم عن سبعة أعضاء، وإزالة هذا اللبس ينبغي إعادة صياغة هذه المادة على النحو الآتي: "... بيدي آرائه ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه الحاضرين" أنظر في هذه المسألة:

- نوري مزرة جعفر: "المجلس الدستوري بين النظرية والتطبيق"، م.ج.ع.ق. إ.س، العدد04، 1990، ص946.

2- تنص المادة 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق، ص28: "لا يصح أن يفصل المجلس الدستوري في أية قضية إلا بحضور سبعة (7) من أعضائه على الأقل".

الأعضاء لتولي منصب رئاسة المجلس الدستوري، مما يجعلنا نعود للقول بضرورة منح أعضاء المجلس الدستوري أنفسهم صلاحية تعيين رئيس المجلس الدستوري¹.

المطلب الثاني

تأثير هيمنة رئيس الجمهورية على سلطتي التشريع والقضاء على استقلالية ممثليها في المجلس الدستوري

يكشف واقع العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي الجزائري على الإذعان أو التبعية الشبه مطلقة للأخيرة إزاء الحكومة²، وهذا إن على الصعيد العضوي أو الوظيفي. ينطبق نفس الأمر على هيئة القضاء التي تعد بمثابة جهاز خادماً للسلطة التنفيذية.

لا تشكل معالجة هذه المسائل أولوية ضمن دراستنا هذه إلا في الحدود التي تسمح بالتماس النتائج السلبية التي يمكن أن تتمخض عن هذا الوضع أو الواقع على استقلالية أعضاء المجلس الدستوري الممثلين للهيئة التشريعية³، ذلك أن المركز الضعيف والتبعية

1- كان هذا الوضع قائماً في ظل دستور 1963، إذ تنص المادة 63 منه: "يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا، ورئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا، وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية، ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم والذي ليس له صوت مرجح".

2- استعملنا مصطلح الحكومة في هذا السياق وفق مفهومه الضيق، الذي يعني به السلطة التنفيذية، التي تتألف من رئيس الجمهورية ومختلف القطاعات الوزارية التي يتولى الوزير الأول وفقاً للتعديل الدستوري الأخير مهمة التنسيق فيما بينها أنظر في هذا الموضوع:

- عباس عمار: الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر 2006، ص 86 وما يليها.

3- لذلك تبدو معالجة علاقة السلطة التنفيذية بهيئة التشريع، ولو سطحياً جداً هامة ضمن موضوع دراستنا، وهذا للأسباب التالية:

- القول بتوازن تشكيلة المجلس الدستوري استناداً لعدم انفراد سلطة معينة بحق تعيين أعضاء المجلس الدستوري يقتضي أن تصبغ علاقة السلطات التي تتقاسم حق التعيين بسمه التوازن والاستقلالية، وهذا ما يجب التأكيد منه.

- تناول علاقة السلطة التنفيذية بنظيرتها التشريعية أمراً مطلوباً، لتفسير الجوانب السلبية التي تطبع الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر كمشاشة استقلالية المجلس الدستوري وضعف حصيلته بالنظر لإحجام جهات الإخطار عن أعمال حقها في الإخطار.

لأخيرة غير كفيل بجعل ممثليها في المجلس الدستوري في منأى من الضغوطات المحتمل ممارستها من قبل الحكومة (الفرع الأول).

زودت السلطة التنفيذية بآليات ذات أهمية قصوى، تمكنها من إيجاد الطرق المواتية للتأثير في السلطة القضائية لحد يجعل القضاء في غير مصف السلطة، مما يحد من استقلالية ممثليها في المجلس الدستوري بشكل أو بآخر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ممثلو السلطة التشريعية

- الارتباط الوظيفي والعضوي للبرلمان برئيس الجمهورية يهدد مقومات حياد ممثليه في المجلس الدستوري -

اقتضى التغيير الذي أدخل على المنظومة المؤسساتية للدولة بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 1996، الذي شهد تبني مبدأ البيكامرالية باستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني¹، إعادة النظر في الحصة المخصصة للبرلمان على مستوى المجلس الدستوري، إذ أسند لمجلس الأمة حق انتخاب عضوين شأنه في ذلك شأن الغرفة السفلى².

1- فالمادة 92 من دستور 1989، المرجع السابق، التي تنص: "يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، حلت محلها المادة 98 من دستور 1996، المرجع السابق، والتي جاء النص فيها: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة الكاملة في إعداد القانون والتصويت عليه".

2- جدير بنا الإشارة هنا لفارق آخر، من ضمن مجموع الفوارق التي تفصل نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر عن نظيره الفرنسي، هذا الأخير يسمح لكل من رئيس مجلس الشيوخ والمجلس الوطني للانفراد بصلاحيّة تعيين الأعضاء الممثلين للبرلمان الفرنسي في المجلس الدستوري، وهذا على عكس الحل المعتد في النظام الجزائري أين يختار النواب أعضاء المجلس الدستوري، عن طريق الانتخاب. بالرغم من أن الخيار الجزائري يبدو أكثر ديمقراطية إلا أن النتيجة تبقى نفسها في كل الأحوال، ذلك أن الأعضاء الممثلين للبرلمان سينتمون بالضرورة للأغلبية البرلمانية.

كان من الممكن أن ينعكس هذا التغيير إيجابيا على السير الحسن للهيئة المنوط بها تجسيد مبدأ علو القاعدة الدستورية. ذلك أن رفع عدد الأعضاء الممثلين للبرلمان فيه جدير بمنع سيطرة الحكومة على هيئة الرقابة على دستورية القوانين، كونها صاحبة الأغلبية فيها، زيادة على انتماء الرئيس لأعضائها. يصعب تحقيق هذا التصور كون الأعضاء المنتخبين من طرف البرلمان، وفي النهاية يمثلون جهة تحتل مكانة على درجة كبيرة من الضعف والتبعية في النظام السياسي الجزائري. لا بأس في أن نلتمس ولو سطحيًا مظاهر هذا الضعف الذي تعانيه السلطة التشريعية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية.

فعلى الصعيد الوظيفي جاء التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 بما يمكن اعتباره محاولة لإعادة الاعتبار للبرلمان، وهذا من خلال التوسيع من المجال التشريعي بإدراج ما لا يقل عن أربعة مواضيع جديدة، ينعقد للبرلمان وحده اختصاص التشريع بشأنها بموجب قوانين عادية وهذا مقارنة بما كان الحال عليه في ظل دستور 1989¹. عمد المؤسس من خلال نفس التعديل إلى إدراج طائفة جديدة من النصوص التشريعية، وهي فئة القوانين العضوية التي تأتي في مرتبة أقل من الدستور وأعلى من

1- تتمثل تلك الميادين المضافة بموجب المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 1996، المرجع السابق، والتي تقابلها المادة 115 من دستور 1989، المرجع السابق، في:

- الضمانات الأساسية للموظفين، القانون الأساسي للتوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني، واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- إنشاء فئات المؤسسات.
- وهي ميادين تكتسي من الأهمية ما يبرر حصر التدخل لتنظيمها في السلطة التشريعية بوصفها الجهة المعبرة عن الإرادة العامة، مع ضرورة الإشارة إلى أن الاختصاص التشريعي للبرلمان لا ينحصر في الحدود المرسومة بمقتضى المادتين 122 و 123 من الدستور، المرجع السابق، بل له أن يشرع في عدد من المجالات التي يخصصها له الدستور كالمواد 18، 20، 49... من الدستور، المرجع السابق.
- لمزيد من التفاصيل حول الموضوع أنظر:

- MEKAMCHA (G) : « Le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996 », in IDARA. Vol 07, N°01 , 1997, p.p 67-72.

القانون العادي ضمن سلم تدرج القوانين في الدولة¹، وبالتالي المد أكثر من مجال الاختصاص التشريعي الحصري للبرلمان².

لم يغفل واضعوا دستور 1996 على إيراد مجموعة من القيود على البرلمان تحول دون اضطلاعهم بمهمة سن القوانين بكل سيادة³، وتزويد السلطة التنفيذية بمجموعة من الصلاحيات تضمن لها التفوق في الميدان التشريعي.

أولا- التفوق التشريعي لرئيس الجمهورية ينفي على البرلمان صفة السلطة.

يجعل الكم الهائل من الصلاحيات التشريعية التي يمتلكها رئيس الجمهورية من البرلمان مجرد هيئة تابعة، وفيما يلي تعداد مختصر لمظاهر التفوق التشريعي لرئيس الجمهورية.

1- المجال الغير محدود للسلطة التنظيمية المستقلة.

أوكلت لرئيس الجمهورية مهمة تنظيم المسائل التي تخرج عن المجال التشريعي⁴. يتجلى إذن أن السلطة التنظيمية المستقلة الممنوحة لرئيس الجمهورية، وبحكم مجالها الغير

1- لمزيد من المعلومات حول مفهوم هذه الطائفة من القوانين والفوارق الجوهرية القائمة بينها وبين القوانين العادية، أنظر : سعيداني لونساي جقيقة: "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1، 2007.

2- أنظر المادة 123 من دستور 1996، المرجع السابق.

3- على الصعيد النظري لم يغفل الدستور بالنص في مادته 2/98، على أن: "للبرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". - غير أن هذه المادة أتبعته بنصوص دستورية وتشريعية أخرى أفرغتها من محتواها وجردتها من فعليتها. ما لا شك فيه أن هذه الظاهرة ليست بالغريبة على نظام سياسي ينتمي إلى تلك الأنظمة التي عادة ما تحاول الظهور في ثوب الدولة الديمقراطية بالاعتماد النظري على مبادئ هذه الأخيرة من فصل بين السلطات وتعددية سياسية...، غير أنها لا تجسد هذه المبادئ من الناحية العملية، إذ تعمل على إفراغها من محتواها سواء بالاستناد إلى نصوص قانونية أخرى لعرقلتها أو دون ذلك، أنظر في هذا الصدد: دي فرجية مورييس: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، بيروت، لبنان، 1992، ص51 وما بعدها.

4- المادة 1/125 من دستور 1996، المرجع السابق، والتي تقابلها المادة 116 من دستور 1989، المرجع السابق.

حصري تشكل القاعدة فيما أصبح مجال القانون الذي يعود للبرلمان الاستثناء¹. الحقيقة أن هذا التوجه ما هو إلا نتيجة للتطور الذي عرفته الأنظمة السياسية المعاصرة² والتحول الذي شهده دور الدولة الذي صار تدخليا خاصة في الحياة الاقتصادية، مما اقتضى منها اتخاذ تدابير سمتها السرعة والفعالية وهذا وفقا لأساليب تقنية لا سياسية ما يتوفر لدى السلطة التنفيذية لا البرلمان الذي كان وإلى غاية نهاية الحرب العالمية الأولى، خاصة قبل اعتماد دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة 1958 ينفرد دون سواه في سن القوانين إعمالا لمبدأ سيادة البرلمان أحد المبادئ المحورية للقانون الدستوري التقليدي³.

2- سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر.

يضاف إلى صلاحية رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية في المجالات الغير مخصصة للبرلمان التي تعد في النهاية صلاحية تشريعية، ولو وفقا للمعيار المادي⁴ تمكنه من تولي الاختصاص التشريعي بصورة مباشرة عبر آلية الأوامر التي مكن دستور 1996 رئيس الجمهورية من استعادتها بعد أن جرده منها دستور 1989⁵. يعني هذا أن السلطة التشريعية وزيادة على حصر مجال تدخلها التشريعي، صارت تزام

1- وفي هذا يبرز دور المجلس الدستوري في التصدي، لأية محاولة بعدم من خلالها رئيس الجمهورية إلى تنظيم مسألة تدرج ضمن المواضيع التي يحتويها المجال المخصص للسلطة التشريعية، وهذا بإقرار عدم دستورية النص التنظيمي على أساس عيب عدم الاختصاص النوعي والموضوعي، ما يظهر فعلا الدور المحوري للمجلس الدستوري في صيانة مبدأ الفصل بين السلطات، من خلال منع أي من السلطات، في النهوض بمهام تعد من اختصاص سلطة أخرى.

2- هذا التطور صاحبه أيضا انتشار واسع لمؤسسة الرقابة على دستورية القوانين، والتي هي على قدر من الفعالية في الدول الديمقراطية ما يمكنها من التصدي لمحاولة التعدي على المجالات المحفوظة للبرلمان عكس حال الدول الأقل ديمقراطية.

3- راجع في هذا الخصوص:

- LECLERCQ (C) : Droit constitutionnel et institutions politiques, 1^e édition, Litec, Paris, 1999, p 524 et suivantes.

4- للإلمام أكثر بالموضوع راجع:

- مصطفى أبو زيد فهمي: الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1999، ص 590، وما يليها.

5- كرسست سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، بموجب المادة 124 من دستور 1996، المرجع السابق.

في حدود مجالها ذلك من طرف رئيس الجمهورية. إن ما يزيد من خطورة اختصاص التشريع بالأوامر على سيادة البرلمان، عدم فعالية الضوابط المؤطرة لنظام التشريع بأوامر.

3- سيطرة السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقوانين.

لاريب أن الأغلبية الساحقة من النصوص التشريعية المشكلة للمنظومة القانونية الوطنية، مصدرها الأولي مشاريع قوانين أعدتها الحكومة، قبل استكمال الإجراءات التشريعية الأخرى (من مناقشة، تصويت، مصادقة، إصدار و نشر) وهذا على الرغم من أن الدستور جعل المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين رئيس الحكومة¹ ونواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، إلا أن اقتراحات القوانين التي يحق لـ 20 نائبا تقديمها تكاد تنعدم.

يبقى السبب في ذلك مزدوجا، سبب يمكن وصفه بالخارجي ويتعلق بمجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية² التي يبقى أهمها اشتراط توقيع 20 نائبا على أي اقتراح قانون وهو الشرط المستبعد تحقيقه في التجربة البرلمانية الجزائرية التي تعوزها التعددية الحزبية بشكل فعلي. لذا يبقى السبب المباشر ذا صلة بالضعف الداخلي الذي سائر التجربة البرلمانية في الجزائر عبر مختلف المراحل التي سلكتها، كنتيجة لضعف التمثيل الذي يبرره ضعف التكوين العلمي لدى النواب إذ يبقى غالبيتهم من دون مستوى جامعي. أضف إلى ذلك التنازل الطوعي للنواب عن حقهم في اقتراح القوانين لفائدة الحكومة وهذا لاعتبارات حزبية

1- الوزير الأول حسب التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008، المرجع السابق، الذي لم يمس المادة 119 من دستور 1996، المرجع السابق، التي نظمت حق المبادرة بالقوانين، إذ يبقى رئيس الوزراء يحتفظ بإعداد مشاريع القوانين التي تعرض على مجلس الوزراء، هذا الأخير الذي يترأسه رئيس الجمهورية، بحسب المادة 77 بند 04 من الدستور المرجع السابق.

2- نحيل في هذا السياق إلى القانون العضوي رقم 99-02 لـ 08 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة و عملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية المؤرخة في 09 مارس 1999، العدد 15، لاسيما المواد من 20 إلى 25 منه.

متى كانت هذه الأخيرة تنتمي لنفس الحزب أو الائتلاف الحزبي الذي يمثلونه¹.

4- تحكم السلطة التنفيذية وحضورها في كل مراحل النص التشريعي.

تسجل الحكومة بقيادة رئيس الجمهورية حضورها عبر كل المراحل التي يسلكها النص التشريعي، منذ أن يكون مشروع أو اقتراح قانون إلى أن يصير نصا كاملا واجب التنفيذ. سنكتفي هنا بالتطرق لتلك الآليات التي تكون حاسمة في اكتمال النص التشريعي من عدمه. إن الحكومة، ليست الطرف الوحيد في ضبط جدول أعمال البرلمان الذي يعنى بإدراج مختلف المواضيع التي ستخضع لدراسة ومناقشة وتصويت البرلمان، إذ يشاركها في ذلك هذا الأخير.

تتمتع الحكومة بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة البرلمانية². يفقد هذا الوضع بالضرورة للبرلمان الحركية في أداء مهامه، فليس من المستبعد أن يجد نفسه مرغما على دراسة ومناقشة مشاريع أو اقتراحات قوانين يرى عدم ضرورة إدراجها في تلك الدورة على الأقل، كما قد يحرم من إدراج مواضيع أخرى³.

أولكت للوزير الأول مهمة تمكنه من التحكم في آلية تسوية أي انسداد تشريعي محتمل، فيما لو رفض مجلس الأمة الموافقة على النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي

1- ما ينم على إخلال صارخ بالواجب الدستوري الملقى على البرلمان، حيث تنص المادة 100 من دستور 1996، المرجع السابق: " واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيًا لثقة الشعب، و يظل يتحسس تطلعاته

2- أنظر في هذا الخصوص، القانون العضوي 99-02، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المرجع السابق، خاصة المواد 16، 17، 18 منه.

3- ثمة حقيقة يتعين علينا الإشارة إليها، مفادها أن بروز التفوق الحكومي في المجال التشريعي ليس حالة خاصة بالنظام السياسي الجزائري وحده، بل هناك ما يصطلح عليه بظاهرة عولمة قيادة الحكومة للعمل التشريعي في كل مراحله، أنظر:-

CHARBONNEAU (J.P) : Le parlement de plus en plus marginalisé, article publié sur le site : <http://www.perso-wanado.fr/Fredericcolard/Etat/transf>.

الوطني، إذ يتوقف انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء على طلب صادر منه. كما أن النص التوفيقي لا يمكن إيراد تعديلات عليه ما لم توافق الحكومة على ذلك¹.

تبقى سلطات الاعتراض على النص المصادق عليه من البرلمان والمعترف بها لرئيس الجمهورية أبرز صورة تعكس المركز المتفوق للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي على حساب صاحب الاختصاص الأصلي. تتمثل آليات الاعتراض الرئاسي في حق رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية والامتناع عن إصدار النص التشريعي المصادق عليه²، هذا فضلا عن إمكانية تعطيل النص القانوني بعدم نشره في الجريدة الرسمية ما يؤجل نفاذه على المخاطبين به، ذلك أن لا تكليف إلا بمعلوم.

لا يمكن التغاضي على جانب آخر من جوانب التفوق الرئاسي والمتمثل في صلاحية رئيس الجمهورية في تجاوز البرلمان، وهذا باللجوء المباشر لإرادة الشعب عبر تنظيم استفتاء شعبي قد ينصب على مواضيع ذات صيغة دستورية أو تشريعية³، وكذا الشأن بالنسبة لنظام إبرام المعاهدات الدولية الذي يكرس هيمنة رئيس الجمهورية في هذا المجال والدور الهامشي للبرلمان بشأنه⁴.

إذا كان هذا هو حال العلاقة الوظيفية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الظروف العادية فإنّ الوضع أخطر حال الظروف غير العادية، حيث يستأثر رئيس الجمهورية على

1- المادة 4/120، 5، 6، من دستور 1996، المرجع السابق، و المادة 28 و ما يليها من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق
2- رأينا رجاحة التطرق لآليات الاعتراض الرئاسي ضمن الفصل الثاني، المخصص لإخطار المجلس الدستوري، على خلفية تقديرنا لإمكانية اعتبارها علة من العلة التي تجعل رئيس الجمهورية يحجم عن إعمال حقه في إخطار المجلس الدستوري، أنظر أدناه.
3- وسند الدستور في ذلك المادتين 74 و 77 البند الثامن من دستور 1996، المرجع السابق، إذ تنص الأخيرة: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".
4- راجع في هذا الشأن:
- مختاري عبد الكريم: الممارسة الجزائرية في مجال المعاهدات الدولية على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، السنة الجامعية 2003-2004.

أغلب السلطات وهذا إعمالاً لنظرية المشروعية الاستثنائية. يلاحظ انعدام إطار قانوني تفصيلي يحدد تلك السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية في هذه الظروف ولا حدود لسلطته التقديرية¹.

تترجم، وعلى الصعيد الوظيفي دائماً، النصوص الدستورية والتشريعية المهيكلة للرقابة البرلمانية درجة الضعف والهون التي بلغت السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري. تقف وراء ضعف الأداء الرقابي للبرلمان على الحكومة عدة عوامل تتمحور في غالبها على عدم فعالية وسائل الرقابة التي زودت بها السلطة التشريعية.

صارت المناقشة العامة التي تنصب على برنامج الحكومة أو مخطط عمل الحكومة وفقاً للتعديل الدستوري الأخير²، إجراء شكلياً ليس إلا، تقضي عادة إلى الموافقة على برنامج الحكومة بنسب تكاد تكون بالإجماع وهذا بعد أن يجهد النواب الذين ينتمون إلى الأغلبية المباشرة أو الغير المباشرة المالية للحكومة أنفسهم في مدح هذه الأخيرة والإشادة بمعدّي برنامجها، دون تقديم أي اقتراحات أو اثراءات للبرنامج الحكومي. تكون بذلك إحدى أهم الوسائل الرقابية³، قد أفرغت من محتواها.

1- ينحصر ذلك الإطار في حدود المواد من 91 إلى 97، من دستور 1996، المرجع السابق.

- حول النظام القانوني للظروف الاستثنائية، أنظر:

- تفيدة عبد الرحمان: نظرية الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 1990.

2- صار على الوزير الأول و تنفيذاً لبرنامج رئيس الجمهورية إعداد مخطط عمل بذلك و هذا تطبيقاً للمادة 3/79، 2 من التعديل الدستوري لـ 2008، المرجع السابق.

وبهذا يضع حداً للجدل القائم حول حرية رئيس الحكومة في إعداد برنامج حكومته، ولو أنه وحتى قبل التعديل، برنامج الحكومة لا يعدو أن يكون مجرد صياغة لبرنامج القطب الوحيد من الناحية الفعلية للسلطة التنفيذية، أي رئيس الجمهورية.

3- أهمية تترجمها الآثار القانونية التي تتجر، عن احتمال رفض البرلمان لبرنامج الحكومة، مما يترتب عنه استقالة الأخيرة أنظر: المادة 81 من دستور 1996، المرجع السابق، المعدلة بموجب التعديل الدستوري لـ 2008، المرجع السابق.

يأتي عدم اقتران بعض من الوسائل الرقابية الضرورية لمتابعة النشاط الحكومي والمتمثلة في كل من السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي والاستجواب والتحقيق¹، بجزء قانوني أو بتعبير أدق خلوها من الطابع الردعي، ليجعل منها مجرد أساليب رقابية ذات دور استعلامي محض لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة. بالرغم من ذلك فإن الحكومة عادة ما تبدي مواقف سلبية في التعامل مع هذه الوسائل الرقابية².

أخضعت أداتي الرقابة البرلمانية، التي يترتب عن استعمالهما إثارة المسؤولية السياسية للحكومة باستقالة الأخيرة، ونعني بذلك التصويت على ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة³ لقيود تحد وبشكل شبه كلي من فعاليتها، ومن ضمنها القيد الزمني. لا يمكن إعمال هاتين الوسيلتين إلا في أعقاب المناقشة التي تتبع تقديم الحكومة لبيان سياستها العامة السنوي أمام المجلس الشعبي الوطني⁴. أخضع أسلوب ملتمس الرقابة لقيود أكثر صرامة تتمثل في أغلبية ثلثي 2/3 النواب المشتركة للموافقة على مقترح ملتمس الرقابة الذي تقدم به 1/7 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني. لا تسمح طبيعة التركيبة السياسية للمجلس

1- تؤسس وسائل الرقابة هذه، وبالترتيب على النصوص التالية المواد 134، 161، 133 من دستور 1996، المرجع السابق، إضافة إلى الأحكام التفصيلية الواردة في القانون العضوي رقم 99-02، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المرجع السابق.

2- ومن الأمثلة التي تؤثر على هذا الموقف، الجدل والاستياء الكبيرين الذين انجرا عن رفض مكتب المجلس الشعبي الوطني لعدد من الأسئلة الكتابية التي تقدم بها عدد من النواب خلال العهدة الربيعية الحالية، هؤلاء الذين أرجعوا موقف المكتب هذا، إلى تعليمة يكون قد أصدرها رئيس الحكومة عبد العزيز بالخادم، ما يعد خرقا صارخا لأحكام المادة 133 من دستور 1996، المرجع السابق، عن جريدة الخبر اليومي، العدد 5369، لـ 10 جويلية 2008، مقال تحت عنوان "البرلمان يتخلى عن ممارسة الرقابة على الحكومة". فيما قلما يلجأ إلى أداة التحقيق، وفي العدد القليل من المرات التي شكلت لجان برلمانية للتحقيق، حول قضايا معينة، لم تنشر تقاريرها، و أصدق مثال في ذلك لجنة التحقيق البرلمانية التي عينت للتحقيق حول عملية التزوير الواسعة النطاق التي طالت الانتخابات التشريعية لـ 25 أكتوبر 1997، أنظر في ذلك:

-BOUSSOUMAH (M) : La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels, de 1992 à 1998, O.P.U, Alger, 2005, p, 391.

3- الوسيلتين المكرستان على التوالي، بموجب المادتين 135 و 5/84، 4، 3 من دستور 1996، المرجع السابق.

4- وهو الإجراء الذي أدت ظاهرة عدم الاستقرار الحكومي إلى تجاهله.

الشعبي الوطني في عهد التعددية التسليم بإمكانية تحقيق هذه النسبة¹. يواجه المجلس الشعبي الوطني خطر تعرضه للحل، حال تصويته بعدم الموافقة على لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول وهذا بدلا أن يقبل الاستقالة التي يطلبها الأخير².

بهذا نكون قد وقفنا ولو بصفة سطحية على درجة هيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية لحد يفقد البرلمان مبررات تواجده والمقومات التي تجعل منه سلطة عامة مستقلة. لكن ماذا عن واقع العلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان على الصعيد العضوي؟

ثانيا - التبعية العضوية والسياسية للنواب لرئيس الجمهورية

يكاد يكون اعتماد نظام البيكامرالية باستحداث مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ليشكلا غرفتي البرلمان، وكذا تمكين رئيس الجمهورية من استعادة سلطة التشريع عن طريق الأوامر الاعتباران أو العاملين الذين حملا النظام القائم إلى إيراد تعديل على القانون الأساسي للبلاد سنة 1996.

إذا كانت المبررات حول تأسيس غرفة ثانية للبرلمان تتمحور أساسا حول الحرص على تحسين النظام التمثيلي³ وتعميق التوازن بين سلطات الدولة، وهذا بحسب ما جاء في المذكرة التي أعدتها رئاسة الجمهورية والمتعلقة بالمراجعة الدستورية⁴، فإن الحرص على

1- كيف لحكومة تستند على أغلبية برلمانية، ممثلة في التحالف الرئاسي تحوز ما لا يقل عن 249 مقعدا على مستوى المجلس الشعبي الوطني، أن تكون ضحية استعمال الأخير لأداة ملتزم الرقابة، وهو وضع أشبه بعهد الحزب الواحد.

2- تنص المادة 6/84، 5 من دستور 1996 معدلا، المرجع السابق: "لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي تصويتا بالثقة في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129".

3- لسنا نرى أهمية لتحسين النظام التمثيلي في هيئة ليس لها حتى حق المبادرة بقوانين ولا تعديلها.

4- بكرى إدريس: "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير" مجلة إدارة، عدد 01، لسنة 1998، ص ص 41-46.

تدعيم مركز رئيس الجمهورية واحتواء السلطة التشريعية بصفة مطلقة كان الهدف الحقيقي للتعديل¹.

أستحداث مجلس الأمة ليكون صمام أمان أو مكبح للمجلس الشعبي الوطني، وهذا على خلفية الانتخابات التشريعية التعددية الأولى لـ 26 ديسمبر 1991 والتي حصدت من خلالها الجبهة الإسلامية للإنقاذ على ما لا يقل عن 188 مقعدا في الدور الأول، وما تبع ذلك من توقيف للمسار الانتخابي ودخول البلاد في أزمة أمنية وسياسية أفضت هي الأخرى إلى أزمة دستورية مؤسسية². يشكل بذلك مجلس الأمة آلية قانونية تقي الرئيس التبعات السلبية، فيما لو قامت أغلبية برلمانية معارضة على مستوى الغرفة السفلى³.

تؤكد طريقة اختيار تشكيلة مجلس الأمة مصداقية هذا التحليل إذ ينتخب ثلثي (3/2) أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، فيما عهد لرئيس الجمهورية بحق تعيين الثلث (3/1) الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في

1 - أنظر:

- آيت العربي مفران: " النظرة الانتقادية لأهداف مجلس الأمة"، مجلة مجلس الأمة العدد 04، فيفري 2000.

2- أنظر في ذلك الدراسة القيمة التي قام بها:

- BOUSSOUMMAH (M) : La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 au 1998. Op.cit.

3- الحقيقة أن هذه المسألة ليست بالغريبة، على الدور المسند للغرف العليا في الأنظمة الدستورية المقارنة، إذ وبالرغم من التطورات التي عرفها نظام الغرفتين خاصة ما تعلق منها بطريقة تشكيل الغرفة العليا، إلا أن دور الأخيرة يبقى نفسه وهو المتمثل في تشكيل قوة موازية للمجالس النيابية وتدعيم الأغلبية الحكومية.

راجع في هذا الشأن:

- SOUSSE (M) : « Le bicaméralisme bilan et perspectives ». in R.D.P, L.G.D, N°5, 1997.

- BARTHELEMY (J) et DUEZ (P) : Traité de droit constitutionnel, Panthéon- Assas, paris, 2004 p 446 et suivantes.

- PARINI (P.H) : Régimes politiques contemporains, Masson, Paris, 1991.

المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية¹.

يؤدي مجلس الأمة، من جهة أخرى، في المجال الوظيفي دورا هامشيا من خلال حرمانه من حق المبادرة بالقوانين حق التصويت على برنامج الحكومة والاكتفاء بتقديم لائحة، وكذا الشأن بالنسبة لحرمانه من إيراد تعديلات على مشاريع القوانين المصادق عليها على مستوى المجلس الشعبي الوطني. ينحصر بذلك دور مجلس الأمة في حدود تمكين رئيس الجمهورية من وسيلة اعتراض هامة وذلك بالتحكم فيه وبقائه رهن إشارة الأول في الاعتراض على القوانين التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني².

بهذا نخلص إلى القول أن دور العضوين الممثلين لمجلس الأمة في المجلس الدستوري، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يختلف عن دور الهيئة التي يمثلونها المتمثل في خدمة رئيس الجمهورية ومسايرة مواقفه.

أما العضوين الآخرين المنتخبين من قبل المجلس الشعبي الوطني فمركزهما في المجلس الدستوري سيعكس لا محالة المكانة التابعة للهيئة التي يمثلونها إزاء رئيس الجمهورية من الناحية العضوية. جرت العادة على أن تسفر الانتخابات التشريعية التي شاهدها البلاد في عهد التعددية السياسية على نتائج تضع رئيس الجمهورية، في وضع لا

1- نص المادة 2/101 من دستور 1996، المرجع السابق.

- الواقع يؤكد أن معيار التكوين والكفاءة يظل بعيدا عن اهتمامات رؤساء الجمهورية، إذ يبقى الولاء والانتماء الحزبي وشرط الشرعية الثورية، الاعتبارات المستند إليها في انتقاء الثلث الرئاسي.

2- ولقد حددت النسبة التي يصادق بموجبها مجلس الأمة على النصوص التي تعرض عليه بما يتماشى والدور المنوط به أدائه إذ تنص المادة 3/120: "يناقش مجلس الأمة النص الذي يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه، بأغلبية ثلاثة أرباع 3/4 أعضائه". خاصة إذا علمنا أن الثلثين الآخرين ينتمون وبالضرورة وفقا لمنطق النظام السياسي الجزائري إلى التيار المساند لرئيس الجمهورية، أي التحالف الرئاسي المسيطر على المجالس المحلية.

يختلف عن ذلك الذي تبوؤه سابقه في مرحلة الحزب الواحد، وهذا باستناده الدائم إلى أغلبية برلمانية مطلقة من الطيف السياسي الذي ينتمي إليه¹.

تحرص هذه الأغلبية على أن لا ينتمي ممثلوها في المجلس الشعبي الوطني إلى تيارات سياسية أخرى، وهذا حتى و إن اقتضى الأمر خرق النصوص التنظيمية الضابطة لعملية انتخاب ممثلي المجلس الشعبي الوطني، على النحو الذي حدث في شهر نوفمبر 2007 إثر التجديد الجزئي لأعضاء المجلس الدستوري، أين رشح حزب جبهة التحرير الوطني السيد محمد عبو خارج الآجال القانونية المحددة لذلك، ما دفع بالتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية إلى مقاطعة جلسة انتخاب العضو الممثل للمجلس الشعبي الوطني².

الفرع الثاني

تبعية ممثلا السلطة القضائية لرئيس الجمهورية

تملك السلطة القضائية في نظام الرقابة على دستورية القوانين الجزائري الحق في انتخاب من يمثلها على مستوى المجلس الدستوري، شأنها في ذلك شأن السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ تبقى الهيئة القضائية ممثلة بعضوين³، تنتخب أحدهما المحكمة العليا بينما ينتخب مجلس الدولة العضو الآخر.

يمثل تواجد القضاة على مستوى المجلس الدستوري أهمية معتبرة، فهو يتماشى مع

1- تطرقنا إلى هذه المسألة، ضمن مبحثنا الثاني، حين تسألنا عن جدوى منح حق الأخطار للأقلية المعارضة في البرلمان، أنظر أدناه.

2- JOURNAL, EL WATAN, n°5116, du 5 novembre 2007, p2.

3- المادة 164 من دستور 1996، المرجع السابق، و يكون بذلك الجهاز القضائي الأقل تمثيلا مقارنة بالسلطات الأخرى التي تشاركه مهمة التمثيل في المجلس الدستوري، وهو وضع منتقد، إذ أن المنطق يقتضي توسيع و رفع المستوى التمثيلي للقضاء تماشيا و التعديل الذي طال الجهاز القضائي، بمقتضى التعديل الدستوري لـ 1996، الذي أسس لنظام الازدواجية القضائية، وهذا باعتماد قضاء إداري إلى جانب القضاء العادي، إذ عوض منح الهيئة القضائية حصة إضافية، يقتسم مجلس الدولة بوصفه الجهة القضائية المقومة لأعمال جهات القضاء الإداري حق انتخاب العضوين مع المحكمة العليا، وهذا ما يبرز جانب من جوانب المركز الضعيف الذي يحتله القضاء في الجزائر.

اقتراحات صاحب الفضل في بلورة فكرة الرقابة على دستورية القوانين من طرف جهات قضائية غير عادية، أو ما سماه بالمحاكم أو المجالس القضائية الدستورية الذي يركز على ضرورة تزويد هيئات الرقابة الدستورية بقضاة، نقصد هنا "كلسن"، وهذا بالنظر لتكوينهم ومعارفهم التي تتلاءم والمهام المرتبطة بالمنازعة الدستورية¹. كما أن انتمائهم لهيئة غير سياسية جدير بالتخفيف من المخاوف الناشئة عن احتمالات تسييس الهيئة الرقابية وبالتالي جنوحها إلى رقابة الملائمة لا الرقابة الدستورية، مع كل ما يمثله ذلك من خطر على حقوق أفراد المجتمع وحررياتهم².

إن المؤسس الجزائري، وإن لا نقصي إمكانية مساهمة الاعتبارات التي أوردناها أعلاه في تحريك إرادته في تمكين الجهاز القضائي من المساهمة في عمل المجلس الدستوري، أراد تعميق استقلالية المجلس الدستوري بإشراك السلطات الثلاث³. متجاوزا في ذلك نظيره الفرنسي الذي حصر التمثيل في المجلس الدستوري بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

1 - TURPIN (D) : Contentieux constitutionnel, Op.cit, p 310.

2- يبقى الطرح جدير بالانتقاد، إذ لا يمكن بأي حال، أن نسلم أن القضاة أو رجال القانون بصفة عامة مجردون من أي انتماء اديولوجي سياسي. خاصة أن تجربة المجلس الدستوري الفرنسي الذي لا تتضمن تشكيلته أعضاء ممثلين للجهاز القضائي، أثبتت أن المراحل التي شهدت سواد أغلبية مشكلة من أعضاء ذوي تكوين قانوني و خاصة القضاة، اتسمت بالتسييس المفرط لعمل المجلس الدستوري، مقارنة بتلك المراحل التي استحوذ فيها السياسيون على مناصب العضوية في الهيئة الرقابية الفرنسية التي طبعها الفعالية والحرص الكبير على صيانة حقوق الأفراد وحررياتهم، وذلك في الفترة الممتدة من 1977 إلى 1980، كما ذهب إليه:

-FAVOREU (L) et PHILIP (L) : Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 8^e édition, Dalloz, France, 1995.

3-ولو أن الفقه الدستوري يستثني القضاء من نطاق مبدأ الفصل بين السلطات، و يخلعون عنها صفة السلطة، مستثنين في ذلك إلى منظر مبدأ الفصل بين السلطات مونتسكيو، أنظر في ذلك:

LAGGOUNE (W) : « La justice dans la constitution Algérienne du 22 novembre 1976 », in R.A.S.J.E.P, N°2, 1981, p188.

لا يهم الوصف الذي يلحق بالقضاء سواء أكان سلطة، جهازاً، مرفقاً عاماً وما إلى ذلك من أوصاف، بقدر ما يهم المركز الذي يحتله في النظام السياسي للدولة والذي يفترض أن يكون مركزاً مستقلاً، يتوفر على المقومات الضرورية التي تمكنه من أداء وظيفته بعدالة، وفي حالنا هذا تبدو تلك الاستقلالية أكثر أهمية.

ذلك أن الغرض المتوخى من تمثيل القضاء في المجلس الدستوري، كما أشرنا إليه ضمان استقلالية الأخير وحياد أعضائه بتمكين السلطات الثلاث من حق التمثيل فيه، لكن هل يحتل القضاء في الجزائر مركزاً جديراً بخدمة هذا الهدف، مما يحرم السلطة التنفيذية من التأثير في العضوين الممثلين للهيئة القضائية؟

يبقى الثابت للأسف، أن القضاء يحتل مركزاً ضعيفاً لا يمكن معه وصف السلطة القضائية إلا بذلك الجهاز التابع والخادم للسلطة التنفيذية¹. بالرغم من الضمانات الدستورية المقررة للقضاء على مستوى النصوص² والرامية إلى إيجاد أنجع الصيغ لإبعاد القضاء عن تأثير السلطة السياسية، يبقى رئيس الجمهورية حائزاً على آليات دستورية جد فعالة تمكنه من جعل القضاء مجرد هيئة تابعة له.

تكمن أهم آليات التحكم في الهيئة القضائية في تلك التي تجعل من السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، الجهة المهيمنة على عملية تعيين القضاة وإدارة مسارهم المهني. يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء³، الذي يقرر وطبقاً للشروط التي

1- نظراً لكون السلطة القضائية، وما يحيط بها من مسائل تتعلق بمركزها، لا يندرج ضمن سياق دراستنا إلا بالقدر الذي يسمح بدحض الطرح القائل باستقلالية المجلس الدستوري إستناداً لعدم انفراد سلطة معينة بحق التعيين فيها، نحيل إلى الدراسة القيمة لـ بوشير محند أمقران: عن انتفاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2007.

2- ومن ذلك نذكر على سبيل المثال المواد 138، 140، 145، 147... من دستور 1996، المرجع السابق، والتي تؤكد كلها أن السلطة القضائية والقضاة مستقلون ولا يخضعون إلا للقانون.

3- المادة 154 من دستور 1996، المرجع السابق.

يحددها القانون تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي¹. تكون تلك الهيمنة قد تنامت في أعقاب التعديل الذي طرأ على القانون الأساسي للقضاء سنة 2004، الذي خول صلاحية تحديد شروط الترشح لمسابقة التوظيف لفائدة السلطة التنفيذية².

يحد احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين القضاة والتحكم في مسارهم المهني نتيجة لنفوذه الكبير ومركزه على مستوى المجلس الأعلى للقضاء، الذي يمثل الجهة التأديبية للقضاة من استقلال القضاة ويجعلهم عرضة لضغوطاته ومساوماته، ما يجعلهم يحدون عن أداء دورهم في إحقاق العدالة، وهو الوضع الذي تثبته الممارسة³.

ينطبق هذا الوضع على عضوي المجلس الدستوري الذين انتخبتهما الهيئة القضائية الذين تدفعهم رغبة الاستمرار في الوظيفة وكسب درجات إضافية في سلمهم الوظيفي إلى الاستسلام لضغوطات السلطة التنفيذية والسير وفق توجهها، وبالتالي المساس باستقلالية المجلس الدستوري.

1- نص المادة 155 من دستور 1996، نفس المرجع.

2- بوشير محند أمقران: عن انتفاء السلطة القضائية في الجزائر، المرجع السابق، ص 177.

3- نقلت جريدة الخبر في عددها 5371، لـ 13 جويلية 2008، أن المجلس الأعلى للقضاء و خلال دورته العادية لسنة 2008 درس ما يقارب 50 طلب استقالة، تقدم بها قضاة، عبروا من خلالها عن استحالة الاستمرار في وظيفتهم في ظل الوضع الذي تشهده الهيئة القضائية والذي يطبعه التدخل في صلاحياتهم والتعرض لضغوطات خارجية، كما كشفت ذات الدورة على استمرار العمل بمعيار المجاملة والولاء، خلال عملية النقل والترقية التي شهدتها ذات الدورة.

- هذا ويرى البعض الآخر، أن الدور الذي تحتله السلطة التنفيذية على مستوى المجلس الأعلى للقضاء، لا يمكن بأي حال من الأحوال التأثير على استقلال القضاء، ما دام دورها يتوقف عند حدود التسيير الإداري لجهاز القضاء، أنظر:

- سعد عبد العزيز: أجهزة ومؤسسات النظام القضائي الجزائري، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1988، ص34.

المبحث الثاني

عدم فعلية ضمانات استقلالية وحياد أعضاء المجلس الدستوري

تقتضي أهمية وخطورة المهام الرقابية الموكلة للمجلس الدستوري¹ إحاطة أعضاء الأخير بضمانات جديرة بكفالة استقلاليتهم وحيادهم في أداء تلك المهام، شأنهم في ذلك شأن قضاة الهيئات القضائية العادية.

عمدت الدول التي تبنت مؤسسة الرقابة على دستورية القوانين، رقابة قضائية كانت أم سياسية، إلى تضمين منظومتها التشريعية والتنظيمية المنظمة لذات المؤسسة أحكاما تهدف إلى ضمان استقلالية أعضاء وقضاة هيئات الرقابة الدستورية إزاء السلطات التي تتولى رقابة أعمالها. يبقى ما يميز تلك الضمانات وإن اختلفت من نظام لآخر تقاطعها إلى أبعد الحدود مع تلك المقررة لصالح القضاة المنتمون إلى السلطة القضائية.

شكل هذا التشابه إحدى العناصر البارزة التي استند عليها الباحثون لإلحاق الصبغة القضائية بالمجلس الدستوري وبالوظيفة التي يؤديها. تساءل الأستاذ يلس شاوش بشير في هذا السياق عن جدوى إقرار تلك الضمانات، لو لم يكن المجلس الدستوري هيئة قضائية².

نرى من جهتنا، أن الاستناد إلى هذا العنصر لحسم الجدل القائم حول الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري لصالح الاتجاه الذي يسلم بالطبيعة القضائية لذات الهيئة موقف منتقد إلى حد ما، ذلك أنه ثمة عناصر أخرى أكثر أهمية، ترفع لصالح التوجه القائل

1- تبرز أهمية وخطورة صلاحيات المجلس الدستوري، طبيعة الأعمال الخاضعة لرقابته كالانتخابات الرئاسية والتشريعية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، ... وهي كما يظهر، تشكل أدوات وآليات ممارسة السيادة الوطنية.

2-YELLES-CHAOUCHE (B) : Le conseil constitutionnel Algérien, du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative, O.P.U, Alger, 1999.p.30.

بالطابع السياسي للجهاز المكلف بالرقابة على دستورية القوانين، كالطريقة المعتمدة في اختيار أعضائه على النحو الذي رأيناه بالإضافة لنظام الإخطار. يبقى بحسب تقديرنا المعيار الواجب اعتماده في حسم الجدل، هو الوقوف على ما يبديه المجلس الدستوري من آراء وما يتخذه من قرارات، في مجال الرقابة على دستورية القوانين. تعكس هذه المعاينة بالضرورة مدى فعالية هذه الضمانات وتقيد أعضائها بالضوابط التي تحكم مهمتهم وعدم الجروح لرقابة الملائمة، التي تحركها في الغالب اعتبارات سياسية¹.

على غرار ما هو ثابت في الأنظمة المقارنة، واقتداء بنظام الرقابة الدستورية الفرنسي، يوفر نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر مجموعة من الضمانات الدستورية (المطلب الأول) والتنظيمية (المطلب الثاني) بغية وضع أعضاء المجلس الدستوري الجزائري موضع الحياد والتجرد، ففيما تتمثل تلك الضمانات وما مدى احترامها على الصعيد العملي؟

1- فلا شك أن ما ساهم في حمل الفقه الدستوري في فرنسا، للاعتراف بالطابع القضائي للمجلس الدستوري، هي المواقف الشجاعة والتجرد والحياد الذين أبانهما عبر العديد من قراراته، خاصة في مرحلتين حاسمتين من تجربته الثرية، الفترة من 1981 إلى 1986 التي ميزها هذا التغيير الحاصل على صعيد الأغلبية، هذه الأخيرة ووفقا لمنطق التداول السياسي على السلطة، حاولت إحداث ثورة في المنظومة القانونية الفرنسية، وهي المحاولة التي تصدى لها المجلس الدستوري الفرنسي، عبر العديد من قراراته لاعتبارات قانونية بحة وحماية للدستور. التزم المجلس نفس الموقف في فترة التعايش التي شهدتها فرنسا ابتداء من 1986 و هذا من خلال تأطير المراحل بنجاح بتغليب القانون على السياسية، أنظر في هذا الخصوص:

-FAVOREU (L) : La politique saisie par le droit, alternances, cohabitation et conseil constitutionnel, Economica, paris, 1988.

المطلب الأول

الضمانات الدستورية

أقر دستور 1996 ثلاثة ضمانات غاية في الأهمية، ويكون ذلك ما يبرر معالجتها في الدستور مع كل ما تتميز به أحكام هذا الأخير من سمو¹ يقي المجلس الدستوري من مخاطر إهدار تلك الضمانات من قبل سلطتي التشريع والتنفيذ، بالتعرض لها إما بالتعديل أو الإلغاء على نحو يمس باستقلالية أعضاء المجلس الدستوري وحيادهم.

تتم الطريقة التي عولجت بها هذه الضمانات على قصور وغموض تقلل من شأن تلك الضمانات، وهذا بفتح إمكانية أمام السلطات العامة، خاصة السلطة التنفيذية للمساس باستقلالية أعضاء المجلس الدستوري، بإيراد تأويلات لتلك النصوص المعالجة لذات الضمانات بما يخدم رؤاها.

تقف من جهة أخرى، نصوص دستورية وقانونية أخرى ذات صلة بالتنظيم والسير المؤسساتي للدولة عقبة أمام هذه الحصانات، مما يفقدها فعليتها.

1- خاصة في مفهومه الجامد، الذي يستعصى معه على البرلمان إيراد تعديلات على الدستور، لكن الأمر مختلف بالنسبة لرئيس الجمهورية المستحوز، على حق المبادرة في اقتراح أي تعديل دستوري، والأخطر من ذلك هو اعتراف الدستور للأخير بإمكانية تجاوزه لشرط العودة للشعب بوصفه السلطة التأسيسية، وذلك بإعمال المادة 176 من الدستور التي يكتفي بموجبها رئيس الجمهورية بالحصول على موافقة المجلس الدستوري وثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان، لتمرير مشروع التعديل الدستوري، وهو أمر يسير على رئيس الجمهورية تحقيقه بحكم هيئته على الهيئتين السالفتين الذكر.

الفرع الأول

محدودية دور العهدة في ضمان حياد أعضاء المجلس الدستوري

على عكس القضاة الذين نص الدستور صراحة على حمايتهم من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات، التي قد تضر بأداء مهامهم وتمس نزاهة حكمهم¹، لم يستفد أعضاء المجلس الدستوري من حكم مماثل وبذات الوجاهة والصيغة المباشرة، إذ عولجت مسألة حصانة هؤلاء بطريقة أخرى وهذا بإقرار آليات تصب جلها فيما يخدم استقلاليتهم.

يأتي في مقدمة تلك الضمانات، آلية العهدة الواحدة لأعضاء المجلس الدستوري الذين يضطلعون بمهامهم مرة واحدة مدتها ستة (6) سنوات. يجدد نصف أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث (3) سنوات²، وهذا بالنظر لأهميتها عن سائر الضمانات الأخرى في إحقاق استقلالية المجلس الدستوري³.

تتضمن هذه الآلية شقين. يتمثل شقها الأول في استحالة تجديد الثقة في العضو المعين أو المنتخب من قبل إحدى الجهات الممثلة في المجلس الدستوري، بعد استكمال له مدة

1- المادة 148 من دستور 1996، المرجع السابق.

2- المادة 3/164، 4 من دستور 1996، نفس المرجع، تقابلها المادة 154 من دستور 1989، المرجع السابق، فيما لا أثر للعهدة في دستور 1963، المرجع السابق.

3- وتكون تلك الأهمية، وراء اعتماد تقنية العهدة أو الولاية الواحدة على مستوى هيئات وأجهزة أخرى، على شاكلة السلطات الإدارية المستقلة الناشطة في مجال الضبط الاقتصادي والمالي، التي يقتضي الاقتصاد الليبرالي استقلاليتها إزاء الدولة، مثال ذلك مجلس المنافسة والمجلس الأعلى للإعلام المنحل...، أنظر في هذا السياق:

-ZOUAÏMIA (R) : Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Houma, Alger, 2005, p41 et suivantes .

الستة (6) أو الثلاثة (03) سنوات، فيما لو طاله التجديد النصفى لأعضاء المجلس الدستوري¹، لكن ما الغرض من تحديد مدة العضوية وعدم قابليتها للتجديد؟

إن الحكمة من حظر تجديد ولاية أعضاء المجلس الدستوري على غرار ما هو قائم في الأنظمة المقارنة² هو دحض احتمالات تطلع عضو المجلس الدستوري للظفر بعهدة جديدة حين انقضاء ولايته الأولى، بأن يعاد تعيينه أو انتخابه من طرف السلطة التي

1- بعد تاريخ تنصيب عضو المجلس الدستوري الجديد، ميعاد النهاية الفعلية لعهد العضو السابق بسبب انقضائها إذ تنص المادة 03 من المرسوم الرئاسي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري والقانون الخاص لبعض أعضائه بعد تعديل 2004: " تنتهي عهد عضو المجلس الدستوري، المحددة في المادة 164 من الدستور، بسبب انقضائها، عند تاريخ تنصيب العضو الجديد". وهو الحكم الذي من الممكن أن يتنزع به في تمديد عهد العضو المنتهية ولايته، ما ينطوي على خرق أحكام الدستور المحددة لمدة العهد.

- غير أن الشروع في عملية التجديد أو الاستخلاف يتم خلال الخمسة عشرة (15) يوما التي تسبق انتهاء العضوية أو بعد خمسة عشر يوما، تسري اعتبارا من تاريخ تبليغ الجهة المعنية بالاستخلاف، فيما لو كان سبب شغور منصب العضو لسبب غير الانتهاء العادي لعهدته أي بسبب الوفاة، الاستحالة أو حدوث المانع المطلق كما هو محدد في المادة 57 من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري

- تحدد قائمة أعضاء المجلس الدستوري بمجرد تعيينهم أو انتخابهم بمرسوم رئاسي و الذي ينشر في الجريدة الرسمية هذا ما يقضي به المرسوم الرئاسي رقم 89-143، مؤرخ في 07 أوت 1989، يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، الجريدة الرسمية المؤرخة في 07 أوت سنة 1989، العدد 32 المعدل والمتمم بموجب :
- المرسوم الرئاسي رقم 01-102، مؤرخ في 21 أفريل سنة 2001، الجريدة الرسمية المؤرخة في 10 أكتوبر سنة 2001 العدد 58، و كذلك:

- المرسوم الرئاسي رقم 02-157، مؤرخ في 16 ماي سنة 2002، الجريدة الرسمية المؤرخة 16 ماي سنة 2002 العدد 36.
- لا ينبغي أن يفهم من هذا النص أن تعيين كل أعضاء المجلس الدستوري يعود لرئيس الجمهورية ، حيث يقتصر دور المرسوم الرئاسي على تثبيت الأعضاء المعيّنين والمنتخبين من قبل الجهات الممثلة في المجلس الدستوري، مما يبين الطبيعة الكاشفة والغير منشئة للمرسوم الرئاسي المحدد لقائمة أعضاء المجلس الدستوري.

2- ونقصد بالدرجة الأولى نظام الرقابة على دستورية القوانين الفرنسي، الذي لا يسمح بأكثر من ولاية واحدة لأعضاء المجلس الدستوري، مدتها تسعة (9) سنوات، وفقا لأحكام المادة 56 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958، تضاف إليه أنظمة أخرى على غرار المحاكم الدستورية في اسبانيا، بلجيكا، النمسا، فيما تتأرجح الأنظمة الأخرى بين السماح بتجديد عهد أعضاء الهيئات المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين مثل المحكمة الدستورية للبرتغال، وبين أنظمة أخرى، لا يعمل فيها أصلا بآلية العهد، إذ يعين قضاة محاكمها الدستورية لفترة غير محددة الزمن، كنظام الرقابة على دستورية القوانين الأمريكي والمصري، أنظر في هذا السياق:

- إبراهيم حسين: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
- BON (P), MODERNE (F), RODREQUEZ (y) : La justice constitutionnelle en Espagne, Economica, Paris, 1984.
- ROUSSILLON (H) : Le conseil constitutionnel, 3^e édition, Dalloz, France, 1996.

يمثلها¹، مما يحمله على تأدية مهامه المرتبطة بالرقابة على دستورية القوانين وسائر الوظائف التي يضطلع بها المجلس الدستوري، وتحديد مواقفه على نحو يرضي الجهة التي يمثلها، بل أكثر من ذلك الإقدام على تنفيذ أي تعليمات قد يتلقاها من تلك الجهة التي تبقى تراقب مدى ولاءه.

تظهر أهمية هذه الضمانة في تحصين المجلس الدستوري من احتمال صيرورته مجرد جهاز يعكس الصراعات الثائرة بين الجهات الممثلة فيه، ونعني بهما خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية، متى كانت لهما منافع للتأثير في الأعضاء المنتمون إليهما. لا يكون لهما في ذلك أفضل من مساومتهم في مناصبهم ومستقبلهم فيها، فيما لو ثبتت لهما مكنة التجديد لممثليهم.

يراد من تحديد مدة الولاية بستة (06) سنوات كأقصى حد على أن يجدد نصف أعضاء المجلس الدستوري بعد كل ثلاثة (03) سنوات، التوفيق بين شرطي التجديد والاستقرار. فأما الأول فيسمح بتزويد الهيئة الرقابية بكفاءات جديدة فضلا عن كون ذات العامل يساهم في استقلالية المجلس الدستوري²، فيما يعد عنصر الاستقرار والثبات عاملا محوريا في السير الحسن للهيئة، وعليه تبدو الستة (06) سنوات قصيرة وغير كافية في نظرنا، إذا ما قرنت بتلك المحددة في النظام الفرنسي والمقدرة كما أسلفنا بتسعة (09) سنوات³.

1-LUCHAIRE (F) : Le conseil constitutionnel, Economica, France, 1980, p76.

2- جدير بنا الإشارة إلى الفراغ الذي يعتري النصوص المنظمة للمجلس الدستوري، فيما يخص الطريقة المعتمدة في تجديد أعضائه، ولو أن الممارسة تكشف عن اعتماد القرعة آلية لذلك، لأن ترك الحرية للهيئة المعنية أو المنتخبة في اختيار العضو الذي سيوضع حدا لمهامه، يجعل من عملية التجديد الجزئي هذه، موعدا لتصفية الحسابات، لينصب اختيارها في هذه الحالة على العضو، المقدر لإخلاله بواجب الولاء.

3- الملاحظ أن هذه العهدة تكاد تنطبق مع العهدة البرلمانية والرئاسية والمقدرة بخمسة (05) أعوام، ما يفسح المجال بأن تتصادف نهاية الولاية بالنسبة لأعضاء المجلس الدستوري مع بداية عهدة رئاسية و برلمانية جديتين ما يمكن الأغليبتين الجديتين من اختيار من تراه أهلا بكل حرية، وفقا للمعايير التي تراها.

يمكن الشق الثاني من هذه الضمانة في عدم إمكانية عزل أعضاء المجلس الدستوري من قبل الجهة المعنية أو المنتخبة لهم. هذا وإن جاءت النصوص الدستورية المنظمة للرقابة الدستورية خالية من أي حكم صريح يعالج نظام العزل، فنظام العهدة في حد ذاته ينفي أي احتمال لوضع حد لولاية عضو المجلس الدستوري المقدرة كما أسلفنا بستة (06) سنوات، ما لم يشمل التجديد الدوري لنصف عدد أعضاء المجلس الدستوري باستكمال له لسنواته الثلاثة.

يمكن أن تنتهي ولاية عضو المجلس الدستوري قبل انقضاءها القانوني العادي، في حدود ما تضمنه الباب الخامس من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المواد من 55 إلى 58 منه. تنحصر هذه الإمكانيات في خمسة حالات، إذ يمكن أن تنتهي ولاية عضو المجلس الدستوري حين تصبح الشروط المطلوبة لتولي المنصب غير متوفرة فيه وصورة ذلك مثلا، مزاولة وظيفة تتنافى وعضويته في المجلس الدستوري، يضاف إليها حالات إخلال العضو بإحدى واجباته إخلالا خطيرا¹ ووفاة عضو المجلس الدستوري أو حصول مانع له أو استقالته².

لا شك أن تحصين أعضاء المجلس الدستوري ضد أي قرار بتتحيثهم أو تجريدهم من عضويتهم بالمجلس قد يصدر من قبل الجهة المعنية أو المنتخبة لهم، جدير ببعث الطمأنينة والثقة في أنفسهم، مما يدفعهم للالتزام بالحياد والنزاهة في أداء وظائفهم، بعدم إيلاء أي اعتبار لتهديدات قد تطلقها السلطة التي يمثلونها.

1- أفردنا لهذه الحالة عنوانا، وأدرجناها في دراستنا، بوصفها إحدى ضمانات الاستقلالية، بالنظر لمنح المجلس الدستوري دون سواه صلاحية النظر في هذا الإخلال، أنظر أدناه.

2- بالنسبة للحالات الثلاثة الأخيرة، نصت المادة 57 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق "يترتب على وفاة عضو في المجلس الدستوري، أو استقالته أو حصول مانع دائم له، إجراء المجلس الدستوري مداولة تبلغ نسخة منها إلى رئيس الجمهورية، وحسب الحالة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المحكمة العليا أو رئيس مجلس الدولة".

لما كانت قيمة القاعدة القانونية بصفة عامة، تبرز من خلال درجة تطبيقها وقابلية الأحكام التي تحتويها للتجسيد¹ نرى حكمة التساؤل عن حظوظ تحقيق الغاية المتوخاة من إقرار تقنية العهدة الواحدة الغير قابلة للتجديد؟

يصطدم حكم المادة 3/164 من دستور 1996 مع نصوص قانونية أخرى ذات صلة بالسير المؤسساتي للدولة، ما من شأنه أن يحد من فعليته، فالطابع غير المتجدد لعهدة عضو المجلس الدستوري إنما يراد منها، كما أسلفنا، تحصين الأخير من الضغوطات المحتمل ممارستها من قبل الهيئة المعنية له والتأثير على مواقفه نظير التجديد له. لكن يبقى أن عضو المجلس الدستوري وإن لم يتطلع للاستمرار في مزاولة مهامه على مستوى هذه الهيئة الرقابية، إلا أنه في المقابل يأمل في الظفر بوظيفة من الوظائف العليا للدولة². يتوقف تحقيق هذا المبتغى في النظام السياسي الجزائري على نيل رضا الشخصية المحورية فيه، ونعني بذلك رئيس الجمهورية، بحكم انفراده بصلاحيات تقليد الوظائف العليا للدولة³.

يدرك عضو المجلس الدستوري، تمام الإدراك، أن الإخلاص لرئيس الجمهورية ومسايرة مواقفه إزاء مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية التي تعرض على المجلس الدستوري لفحص مدى دستوريته من عدمها، هو فقط ما يمكنه من تبوء إحدى المهام المرتبطة بالمناصب العليا في الدولة. أعقب إقدام رئيس الجمهورية على تعيين السيد **السعيد بوشعير**⁴ سفيراً للجزائر بالهند عدة تعاليق صبت في مجملها على اعتبار ذات

1- أنظر في هذا الصدد، الدراسة الوافية حول ظاهرة عدم فعالية القاعدة القانونية في الجزائر لـ كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل دكتوراه الدولة في القانون فرع القانون العام، معهد الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.

2- خاصة في ظل المعدل المتوسط، لسن أعضاء المجلس الدستوري الجزائري، عكس نظيره الفرنسي الذي يستكمل على مستواه أعضاؤه حياتهم المهنية نظراً لسنهم المتقدم.

3- تجسد هذه الهيمنة في التوظيف من خلال عدة نصوص في الدستور وسائر القوانين، غير أنه تبقى المادة 78 من دستور 1996، المرجع السابق، وكذا المرسوم الرئاسي رقم 99-240 لـ 27 أكتوبر 1999، الجريدة الرسمية، عدد 76 سنة 1999، أهم مرجعين يبرزان تلك الهيمنة الصارخة التي يحظى بها رئيس الجمهورية في مجال التوظيف.

4- رئيس المجلس الدستوري الجزائري في الفترة الممتدة من 1995 إلى 2001.

الإجراء مكافأة من رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري، الذي أشرفت عهده على نهايتها، نظير تنفيذه لتعليماته¹.

تشير الممارسة إلى عدم احترام ضمانات العهدة الواحدة لأعضاء المجلس الدستوري ذلك إما بالتمديد من مدة العضوية المحددة بست (06) سنوات، كما هو الشأن بالنسبة للتشكيلة الأولى التي امتد تواجدها بالمجلس لسبعة (07) سنوات، أي من 1989 إلى 1996 وإما باختصار مدة الولاية تلك، ونعني تشكيلة المجلس الدستوري الثانية التي جددت بالكامل عدا رئيسها في 02 أفريل 1998، ما اعتبره السيد بن قراح عمار، عضو المجلس الدستوري السابق تصفية للحسابات².

الفرع الثاني

إعمال مبدأ التنافي بين الوظائف

يخضع أعضاء المجلس الدستوري الجزائري لمبدأ التنافي، أو عدم جواز الجمع بين الوظائف³. يعني مبدأ التنافي في مدلوله العام، حظر الاضطلاع بمهنتين أو عدة مهام في آن واحد، وهو مبدأ يقتضيه اعتبارا في التفرغ الكامل للمهام والتفاني فيها والتزام الحياد في أدائها وهما الاعتباران أو الشرطان اللذان لا غنى عنهما في مجال الرقابة على دستورية القوانين.

تستدعي طبيعة مهام المجلس الدستوري المرتبطة بعمل السلطتين التشريعية

1- وهو الطرح الذي تقاسمه المختصون، وغير المختصين من المتابعين للشأن السياسي بصفة عامة، أنظر:

- جريدة البلاد، العدد 395، لـ 19 فيفري 2001، مقال نشر في الصفحة 03.

- العام رشيدة: المجلس الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 135.

2-BENGUERRAH (A) : « Le conseil constitutionnel face au défi démocratique », article publié dans le journal EL WATAN, n° 5561, du 18 février 2009, p22.

3-تم إقرار المبدأ أو الضمانة بموجب المادة 2/164 من دستور 1996، المرجع السابق، التي تنص: "... بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى..."

والتنفيذية، من خلال إخضاع النصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة عنهما على التوالي لرقابته، ومنع عضو بالمجلس الدستوري من تولي عضوية نيابية أو وظيفة عامة موازاة مع عضويته بالمجلس الدستوري، ما من شأنه الحد من استقلاليته وحياد أعضائه، متى أمكن للسلطتين السالفتي الذكر الضغط عليه والتأثير فيه عبر تلك الوظائف التي يمارسها والتي تجعله تابعا لها إما حزبيا أو عضويا.

جاءت معالجة هذه الضمانة بطريقة تعوزها الدقة والتخصيص والتفصيل، إذ اكتفى بنص دستوري وحيد¹. لم يتطرق لذات المسألة ضمن الإطار التنظيمي التفصيلي الضابط لصلاحيات المجلس الدستوري والمتمثل في النظام المحدد لقواعد عمله².

يدفع هذا الواقع للتساؤل فيما إذا كان منع الجمع بين العضوية في المجلس الدستوري وبين وظيفة أو عضوية أخرى، منعا مطلقا أم أن ثمة استثناءات تجيز للعضو الاضطلاع بمهام أخرى بجانب وظيفته الأصلية؟

توحي الصيغة الشاملة التي تميز نص المادة 164 من دستور 1996 بالحظر الكلي للجمع بين الوظائف المفروض على عضو المجلس الدستوري، إذ لم تشر ذات المادة لعضوية أو وظيفة أو مهمة دون أخرى³، ولو أن التفكير ينصرف بالدرجة الأولى إلى وظيفة الوزير والنيابة البرلمانية.

1- المادة 164 من دستور 1996، المرجع السابق

2- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لـ 06 أوت 2000، المرجع السابق.

3- يبدو نظام الرقابة الدستورية الفرنسي، أقل صرامة في هذه المسألة، إذ ليس على عضو المجلس الدستوري الفرنسي التخلي على وظيفته الأصلية للظفر بالعضوية بالمجلس الدستوري باستثناء منصب الوزير أو النيابة في البرلمان أو العضوية في المجلس الاقتصادي الاجتماعي أو تولي منصب مسؤولية، أو قيادي على مستوى أي حزب سياسي، ولو أن تجربة المجلس الدستوري الفرنسي تشير إلى أن أغلب الأعضاء الذين تعاقبوا عليه، تخلوا طوعا عن وظائفهم السابقة وهذا حرصا على ضمان حيادهم و تحيينا لاستقلالية المجلس. أنظر في تفصيل هذا:

- BOUDANT (J) : « Le président du conseil constitutionnel ». Op.cit. p609 et suivantes.

يبقى السبب في ذلك لا يخفى، فكيف لوزير عكف أو ساهم في إعداد لائحة تنظيمية أو مشروع قانون وصادق عليهما على مستوى مجلس الوزراء أو نائب في البرلمان شارك ضمن المجموعة المقترحة لقانون ما وصوت عليه، أن يتخذ موقفا محايدا إزاء ذات اللائحة التنظيمية أو النص التشريعي وهو بصدد تفحص مدى مطابقته للدستور أو دستوريته على مستوى المجلس الدستوري، فالراجح أن يتعامل مع تلك النصوص بالطريقة نفسها التي اعتمدها في مجلس الوزراء أو إحدى غرفتي البرلمان¹.

نرى الحل بشأن الإشكالات التي تطرحها مسألة عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس الدستوري والوظائف الأخرى، في ما جاء في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الذي منح الأخير صلاحية النظر في أمر أحد أعضائه، حين تصبح الشروط المطلوبة فيه لممارسة مهامه في المجلس الدستوري غير متوفرة²، إذ قد تكون إحدى تلك الشروط غير المتوفرة عدم تخليه عن وظيفته السابقة قد يكون المجلس الدستوري من يقدر تنافيا وعضويته فيه³؟

1- يبدو نظام الرقابة الدستورية اللبناني، نموذجا مثاليا في التعامل مع هذه المسألة، إذ ذهب بشأنها بعيدا، بأن سلب عضو المجلس الدستوري اللبناني من إمكانية الترشح لعضوية مجلس النواب أو لانتخابات رئاسة الجمهورية أو لرئاسة مجلس الوزراء أو يكون وزيرا، لمدة سنتين بعد انتهاء ولايته في المجلس الدستوري، وهذا تجنباً لمحاولات الترغيب من جانب السلطات العامة للعضو أنظر: محمد رفعت عبد الوهاب: رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر، 2008، ص331 وما يليها.

2- تنص المادة 55 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق: " يعقد المجلس الدستوري، اجتماعا بحضور كل أعضائه حينما تصبح الشروط المطلوبة لممارسة مهمة أحد أعضائه غير متوفرة...".

3- ثمة تفصيل صغير ينبغي الإشارة إليه، في معرض الحديث عن مسألة عدم جواز الجمع بين العضوية في المجلس الدستوري ووظائف أخرى، حيث ثمة استثناء وإن كان غير ذي تأثير على قاعدة التنافي، مفاده إمكانية مشاركة أعضاء المجلس الدستوري في الأنشطة العلمية والفكرية، إذا كانت لهذه المشاركة علاقة بمهام المجلس الدستوري ولا يكون لها تأثير على استقلاليتهم ونزاهتهم مع ربط هذه الإمكانية بقيد الترخيص الذي يصدره رئيس المجلس الدستوري، فيما يكون العضو المشارك في هذه الأنشطة مدعوا، لتقديم عرض عن مشاركته في أول اجتماع يعقد، هذا ما تقضي به المادة 54 مكرر من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المعدل بموجب المدونة المؤرخة في 14 جانفي 2009، الجريدة الرسمية المؤرخة في 18 جانفي 2009 العدد 04.

الفرع الثالث

إقرار اختصاص المجلس الدستوري بإعداد وسن قواعد عمله

خول المؤسس الجزائري للمجلس الدستوري صلاحية وضع قواعد عمله¹. يندرج هذا التوجه في سياق الإرادة الواضحة لديه، والرامية إلى إحاطة المجلس الدستوري بحصانات تكفل استقلاليته إزاء السلطات العامة وبالتالي تمكينه من اتخاذ قراراته وإبداء آرائه بكل حرية بعيدا عن أي ضغوطات محتملة².

يبرز جدوى هذه الضمانة في المساهمة في تحقيق استقلالية المجلس الدستوري وحياده، في تلك الأهمية التي يكتسبها الإطار الإجرائي على صعيد أداء المهام القانونية بالنسبة لهيئة أو مؤسسة ما. إذ بقدر ما يكون هذا الإطار واضحا وخاليا من أي تعقيدات بقدر ما يكون الأداء فعالا والعكس صحيح. من هذا المنطلق من المستبعد أن تعتمد السلطة التشريعية أو التنفيذية إلى صياغة قواعد إجرائية هدفها إضفاء الفعالية على نشاط الهيئة المنوط بها مراقبة أعمالها، فيما لو كلفنا بإعداد قواعد عمل هذه الأخيرة.

بالرغم من كون المؤسس خص المجلس الدستوري دون سواه، بحق إعداد قواعد عمله أعطت السلطة التنفيذية نفسها امتياز اقتسام ذلك الحق مع هيئة الرقابة الدستورية وهذا من خلال إصدار مرسوم رئاسيا عاجل مواضيع ترتبط بتنظيم وسير عمل ذات الهيئة³، وهذا من دون أي سند دستوري أو قانوني يذكر.

1- تنص المادة 2/167 من دستور 1996، المرجع السابق: "... يحدد المجلس الدستوري قواعد عمله".

2- زيكارة نبيل: المجلس الدستوري بين السياسية والقانون، مذكرة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1997/1998، ص 61.

3- نقصد بذلك المرسوم الرئاسي رقم 89-143 لـ 07 أوت 1989، يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، وهو النص الذي لا يزال ساري المفعول، بدليل إقراره ضمن الأسس القانونية المستند إليها في صياغة النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لـ 06 أوت 2000، المرجع السابق، وقد تعرض هذا المرسوم لعدة تعديلات آخرها:

- المرسوم الرئاسي 04-105 لـ 05 أفريل 2004، يتم المرسوم الرئاسي رقم 89-143، الجريدة الرسمية المؤرخة في 07 أفريل 2004.

عالج النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري إلى جانب مجموع الأحكام الإجرائية المرتبطة باختصاصاته في مجالي رقابة المطابقة والرقابة الدستورية ورقابة صحة الانتخابات والاستفتاء، مواضيع ذات أهمية قصوى. تتمثل تلك المواضيع أساسا في تلك الأحكام المعالجة للآثار المترتبة عن آراء وقرارات المجلس الدستوري والمنظمة ضمن قانونه الداخلي بشيء من التفصيل¹.

المطلب الثاني

الضمانات التي أقرها النظام الداخلي للمجلس الدستوري والتنظيم المتعلق به

لم تقتصر مسألة تنظيم الرقابة على دستورية القوانين في الشق المتعلق بضمانات استقلالية أعضاء الهيئة الرقابية وحيادهم على الدستور، إذ عكف أعضاء المجلس الدستوري أنفسهم، وتنفيذا لأحكام النص الدستوري الذي أناط بهم إعداد قواعد عملهم تضمين النظام المحدد لقواعد عملهم ترتيبات تعنى بمسألة استقلاليتهم وحيادهم.

1- تتمثل تلك النصوص فضلا عن المواد من 02 إلى 05 في المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق، ص 31، والمبرزة للقيمة القانونية لأرائه وقراراته، إذ تنص: "آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن".

- فضمن هذا النص عولجت مسألة على قدر من الأهمية، بما يؤهلها لتجد لها مكانا ضمن أحكام الدستور المنظمة للرقابة على دستورية القوانين. هذا وقد كانت ثمة فرصة لتدارك الوضع خلال اعتماد دستور 1996، غير أنها لم تستغل بالرغم من اللبس والجدل الذي دار بشأن القيمة القانونية لآراء المجلس الدستوري وقراراته، ما حدا بالأخير إلى التنبيه والتأكيد على الصبغة الإلزامية والنهائية لها. بمناسبة فحصه لدستورية المادة 08 من قانون الانتخابات، بموجب القرار رقم 01- ق.أ.م.د. 95، لـ 06 أوت 1995، الجريدة الرسمية. عدد 43، لـ 08 أوت 1995.

- كما أن النص على القوة الإلزامية لقرارات وآراء المجلس الدستوري في الدستور، والاعتراف لها بحجية الشيء المقضي فيه كفيhle بحسم الجدل القائم حول الطبيعة القانونية للرقابة الدستورية على القوانين في الجزائر لصالح التوجه القائل بالصبغة القضائية لها راجع:

- YELLES-CHAOUCHE (B) : Le conseil constitutionnel en Algérie, Op.cit, p15.

قد تطرح هذه المعاملة التمييزية في طريقة معالجة الضمانات المقررة لكفالة استقلالية أعضاء المجلس الدستوري، بأن نظم بعضها بمقتضى الدستور¹ فيما تم تعداد وإقرار البعض الآخر ضمن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، تساؤلا فيما إذا كانت الأخيرة أقل شأنًا من الأولى، ما يبرر إغفال النص عليها في الدستور؟

يبدو أن المسألة وما فيها لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تفسر على النحو السابق إذ لا نرى أي سبب يدفع بنا للإلتفات من أهمية مبدأ أو واجب التحفظ (الفرع الأول) الملقى على عاتق عضو المجلس الدستوري، حفاظا على مصداقية الأخير، فيما لا نرى أي مبرر لعدم النص صراحة في الدستور على إسناد مهمة المتابعة التأديبية لأعضاء المجلس الدستوري للهيئة نفسها (الفرع الثاني) بالرغم من أهميتها القصوى كضمانة من ضمانات الاستقلالية، فيما زود المجلس الدستوري بهياكل إدارية خاصة به لممارسة مهامه الدستورية (الفرع الثالث)

الفرع الأول

واجب التحفظ

يتعين على أعضاء المجلس الدستوري التقيد بالزامية التحفظ وعدم اتخاذ أي موقف علني في المسائل المتعلقة بمداومات المجلس الدستوري². كما يبدو من فحوى هذا الحكم

1- مع كل ما يوفره ذلك من مزايا تعطي تلك الضمانات قيمة وقوة إلزامية إضافية، وحول أهمية المعالجة الدستورية لأية مؤسسة وكل ما يحيط بها من مسائل، نحيل إلى:

- بسيوني عبد الغني: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1997، ص 170 وما بعدها.
2- هذا ما جاء في نص المادة 54 الواردة في الباب الخامس المخصص للقواعد المتعلقة بأعضاء المجلس الدستوري ضمن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لـ 06 أوت 2000، المرجع السابق.
- نشير فقط إلى أن هذا النظام ألغي بموجب النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2012، ج.ر.ج. المؤرخة في 03 ماي 2012، العدد 26، ولو أن ذات النظام لم يغير شيئا فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين.

لم يوفق واضعي النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري في وضع صياغة واضحة ودقيقة لهذه الضمانة¹.

غير أن الهدف المتوخى من وراء فرض هذا الالتزام على أعضاء المجلس الدستوري، والمتمثل في ضمان حياد أعضاء المجلس الدستوري وكذا إضفاء المصادقية على آراء وقرارات الأخير، من شأنه أن يكشف عن الصور المتعددة التي يمكن أن تتضوي تحت لواء هذا الواجب.

يفرض واجب التحفظ على أعضاء المجلس الدستوري، الامتناع عن الكشف عن أسرار المداولات وما دار في خضمها من نقاش والوجهة التي اتخذها صوت كل عضو وإعمالا لمبدأ التحفظ دائما يتعين على الأعضاء تجنب إبداء رأي علني أو استشارات وفتاوى² تتعلق بقضايا ومسائل تبقى إمكانية عرضها على المجلس الدستوري للبت فيها قائمة³.

لا تقتصر طرق الكشف عن الموقف على إعطاء استشارات وفتاوى غير رسمية، إذ على عضو المجلس الدستوري الحرص على عدم إتيان سلوك جدير بأن يؤول على أنه

1- حيث أنه فضلا عن سعة مجال واجب التحفظ، الذي يمكن تصوره وفقا للصيغة التي جاء بها هذا الالتزام ضمن المادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق، جاء الشق الثاني من هذه المادة، ليقص من حدود هذا الواجب إلى أضيق الحدود، بما يوحي أن أعضاء المجلس الدستوري ملزمون فقط بعدم إفشاء أسرار مداولات المجلس، في حين أن هذا الالتزام ليس إلا جزءا صغيرا متفرعا عن واجب التحفظ الذي له عدة صور، وعليه نرى لو صيغت هذه الضمانة على النحو الآتي: "يحظر على أعضاء المجلس الدستوري طوال مدة عضويتهم، اتخاذ أي موقف علني أي كانت صورته إزاء المسائل التي فصل فيها المجلس الدستوري، أو من الممكن أن تشكل محلا لقرار أو رأي منه مستقبلا".

2- لا نقصد هنا تلك الاستشارات الرسمية، التي يديرها المجلس الدستوري وخاصة رئيسه، حين تطلبها منه إحدى الجهات المخولة لها دستورا، اللجوء إلى استشارة المجلس الدستوري، مثال ذلك استشارة المجلس الدستوري بشأن إمكانية إصدار تعديلا دستوريا دونما يعرض على الاستفتاء الشعبي، إعمالا لنص المادة 176 من دستور 1996، المرجع السابق.

3- كأن يجري أحد أعضاء المجلس الدستوري حوارا صحفيا، يكشف من خلاله عن موقفه إزاء قرار حكومي أو قانون صادق عليه البرلمان، خاصة تلك القرارات والقوانين التي تصحبها متابعة استثنائية للرأي العام، وبالتالي تكون محلا لسجال سياسي حاد.

يشكل إما موقفا إيجابيا أو سلبيا تجاه إحدى تلك المسائل التي تختص بها الهيئة التي يعد عضوا فيها، ومن هنا ليس لأعضاء المجلس الدستوري المشاركة في التجمعات أو التظاهرات التي تكتسي طابعا سياسيا.

يبرز مما سبق، هذا الارتباط الوثيق القائم بين واجب التحفظ وكذا عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس الدستوري ووظائف أخرى، إذ لا يتصور في أي حال من الأحوال أن يترفع العضو عن إبداء موقفه إزاء مسألة قد يكون مدعوا للبت فيها على مستوى المجلس الدستوري، وهو يحتفظ بصفته كنائب في البرلمان ممثلا لتشكيلة حزبية معينة، أو لا يزال وزيرا عليه أن يبقى حريصا على الدفاع عن مواقف حكومته.

ما يجب ألا نغفل عنه في الأخير، هو أن امتناع عضو المجلس الدستوري عن اتخاذ موقف علني إزاء قضية من القضايا التي من الممكن عرضها على المجلس الدستوري لا يعني البتة، أنه ليس لهذا العضو تصور بخصوص تلك القضية وأنه لم يحسم بعد موقفه إزائها إلى حين التداول بشأنها، فمن المرجح أنه اتخذ موقفا مسبقا حول المسألة، قد يكون ذات الموقف الذي عبرت عنه الحساسية السياسية التي ينتمي إليها¹.

1- لا نرى في ذلك من مثال نستشهد به عن هذا الطرح، أفضل مما قاله "دانيال ماير"، أحد رؤساء المجلس الدستوري الفرنسي السابقين:

« Une fois au conseil, on ne fait partie de rien ; le parti socialiste je paye ma cotisation à ma section, mais depuis trois ans, je n'y ai pas mis les pieds, je ne vais à aucune réunion...oui, il est absolument nécessaire de se démarquer complètement, de couper les ponts avec le militantisme, ce qui ne m'empêchepas de me réjouir de l'élection d'un camarade, et d'être triste s'il a été battu, mais la c'est pas du militantisme c'est du sentiment », repris par :

- BOUDANT (J) : « Le président du conseil constitutionnel », .Op.cit., p.p. 602- 603.

الفرع الثاني

نظام المتابعة التأديبية لأعضاء المجلس الدستوري

إذا كان المبدأ العام هو حظر عزل أعضاء المجلس الدستوري من قبل الجهة المعنية أو المنتخبة لهم فإنه وبالمقابل، تطرأ معطيات على صلة بالجانب الانضباطي للعضو بأن يخل بواجباته إخلالا خطيرا، يستحل معه الإبقاء عليه ضمن تشكيلة المجلس الدستوري حرصا على سمعته ومصداقيته.

يطرح هذا الإشكال مسألة الجهة الأنسب للنظر في قضية العضو المخل بإحدى الواجبات التي تفرضها عليه صفته تلك. إن إسناد المهمة للجهة أو السلطة التي يمثلها العضو المعني لا يخدم بصورة أكيدة استقلالية أعضاء المجلس الدستوري، فحينها تكون تلك السلطة قد خولت صلاحية تمكنها من التحكم في مواقف العضو الممثل لها وتأديبه بعزله فيما لو عصى لها أمرا، لا لأنه أخل بإحدى الواجبات التي يفرضها عليه الإطار القانوني المؤطر للمجلس الدستوري.

يبقى الحل لذلك فيما اهتدى إليه صائغو نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، وهذا بإناطة المجلس الدستوري ذاته بمهمة الإشراف على المتابعة التأديبية لأعضائها¹، حين ارتكابهم لأفعال تكيف على أنها تتطوي على إخلال خطير بواجباتهم. يشكل هذا التوجه تدعيما لسلطات الهيئة وبالنتيجة لاستقلاليتها.

1- تنص المادة 55 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لـ 06 أوت 2000، المرجع السابق: "يعقد المجلس الدستوري اجتماعا بحضور كل أعضائه حينما تصبح الشروط المطلوبة لممارسة مهمة أحد أعضائه غير متوفرة أو عندما يخل بواجباته إخلالا خطيرا".

تخضع المتابعة التأديبية للعضو المتهم بالتصل الصارخ من إحدى واجباته لإجراءات جد معقدة تقلل من فرص إفضاء تلك المتابعة إلى وضع حد لعضوية المعني. فزيادة على اشتراط حضور جميع أعضاء المجلس في جلسة التأديب¹، ليس للمجلس الدستوري أن يفصل في أمر العضو المعني إثر المداولة إلا بالإجماع ودون حضوره².

تبقى أكثر النقاط تعقيدا وغموضا ما ورد ضمن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، حين أكد أنه وفي حالة ما إذا سجل عليه إخلالا خطيرا في أعقاب المداولة يطلب المجلس الدستوري منه تقديم استقالته³، فهل يعني بالاستقالة هذه التتحي الطوعي للعضو؟ أم انه يقصد بذلك الاستقالة بقوة القانون القسرية المعمول بها في نظام الرقابة الفرنسي وهو الحل الأكثر ورودا، إذ تفادى مصطلح التتحي لاعتبارات تتعلق بالحرص على عدم المساس بسمعة وشرف العضو المدعو لمغادرة المجلس الدستوري.

الفرع الثالث

استقلالية الهياكل الإدارية للمجلس الدستوري

تستدعي المكانة الهامة التي يحتلها المجلس الدستوري، تبعا لأهمية وخطورة مهامه عدم ترك أي تفصيل صغير جدير بضرب استقلالية الهيئة المنوط بها أداء تلك المهام. تتجلى من هذا المنطلق، أهمية وضرة تزويد المجلس الدستوري بهياكل ومصالح إدارية لتتولى

1- المادة 55 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع نفسه.

2- المادة 56 من نفس النظام، نفس المرجع، على خلاف ما هو قائم في نظام الرقابة على دستورية القوانين الفرنسي، أين يكون القرار التأديبي الذي يصدره المجلس الدستوري الفرنسي إزاء أحد أعضائه بأغلبية أعضائه، مع عدم الاعتداد بالصوت المرجح لرئيسه، أنظر:

- LUCHAIRE (F) : Le conseil constitutionnel, organisation et attributions, 2^e édition, Economica, paris, 1997, p 83 et suivantes.

3- هذا ما جاء في المادة 56 في فقرتها الثانية، من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق.

المسائل المتعلقة بالتسيير الإداري والفني لهذه الهيئة، وعدم إسناد هذه المهام لمصالح إدارية خارجية تابعة لسلطات أخرى، كالسلطة التنفيذية مثلا، وعليه تم استحداث عدد من المصالح الإدارية الداخلية تابعة للمجلس الدستوري. تتمثل تلك الهياكل في:

أولا - الأمانة العامة.

زود المجلس الدستوري بأمانة عامة يتولى تسييرها أمين عام. تتمحور مهمته الأساسية في اتخاذ التدابير اللازمة لتحضير أشغال المجلس الدستوري¹ في مجال المنازعة الدستورية بصفة عامة، ومن ضمن تلك التدابير التحضيرية استلام رسائل الإخطار في مجال الرقابة على دستورية القوانين. تتولى مصالح الأمانة العامة تسجيل رسالة الإخطار تلك في سجل خاص بالإخطارات، فيما يسلم إشعار باستلامها للجهة المخطرة. كما تودع لدى الأمانة العامة تصريحات الترشح لانتخاب رئيس الجمهورية والتي تثبت تسلمها بوصل. تسجل لدى الأمانة العامة مختلف الاحتجاجات والطعون الخاصة بمختلف الانتخابات التي يختص المجلس الدستوري بالبت في صحتها².

يقوم كذلك الأمين العام بتنسيق الأعمال أثناء جلسات المجلس الدستوري وهو بذلك يقوم بتسجيل آراء المجلس الدستوري وقراراته. كما يتولى إدراجها في الأرشيف والمحافظة عليها طبقا للتشريع المعمول به³. يقوم أيضا الأمين العام بعمل تنسيقي بين مختلف مصالح وهياكل المجلس الدستوري.

1- نص المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 157-02 مؤرخ في 16 مايو سنة 2000، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 89-143 مؤرخ في 7 غشت سنة 1989 والمتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، ج.ر.ج، مؤرخة في 19 ماي 2002، العدد 36.

2- أنظر المواد 10، 24، 32، 38 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق.

3- هذا ما تقضي به المادة 20 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، نفس المرجع.

تظهر هذه المهام الدور الجد هام الذي تتولاه الأمانة العامة وأمينها العام، وهي صلاحيات يتوقف على طريقة أدائها حسن سير عمل المجلس الدستوري من عدمه. يتطلب الأداء السليم لتلك المهام توفر معيار الكفاءة والنزاهة في الأمين العام، وهما المعياران اللذين ينبغي أن يأخذهما رئيس الجمهورية في الحسبان أثناء تعيينه للأمين العام، ما دام هو المكلف بتعيينه هو و مدراء مختلف المصالح والهياكل المشكلة للمجلس الدستوري، وهذا ما يزيد من فرص هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري¹.

ثانيا - مركز الدراسات والبحوث والمصلحة الإدارية.

يزود أيضا المجلس الدستوري بمركز للدراسات والبحوث وبمصلحة إدارية². يعد مركز البحوث والدراسات الذي يتولى إدارته مدير، هيكلًا داخليًا للتفكير والاقتراح في مجال القانون الدستوري، وهو بذلك مدعو لتطوير البحث في مجال القانون الدستوري المقارن وكذا العمل على ترقية ثقافة دستورية فعالة والعمل على نشرها. كما يقوم مركز الدراسات والبحوث بإرساء قنوات وقواعد التعاون مع الجامعات ومراكز الدراسات والبحوث الوطنية والأجنبية. يعكف مكتب الدراسات على إعداد مختلف الدراسات والبحوث، التي تهم أعمال المجلس الدستوري، يمكنه في هذا المجال الاستعانة بأي شخص أو هيئة تتمتع بكفاءات ثابتة في مجال القانون الدستوري بصفة عامة³.

1- تنص المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 89-143، معدلة بموجب المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 02-15، المرجع السابق: "وظائف كل من الأمين العام والمدير العام لمركز الدراسات والبحوث الدستورية ومديري الدراسات والبحوث والمديرين ورؤساء الدراسات في المجلس الدستوري، هي وظائف عليا في الدولة ويتم التعيين فيها بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس المجلس الدستوري".

2- المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 02-157، المرجع السابق.

3- وردت مختلف الصلاحيات التي يتمتع بها مركز الدراسات والبحوث في المادة 6 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 02-157، المرجع السابق.

يعتبر تزويد المجلس الدستوري بمركز للدراسات والبحوث أمرا حتميا، قياسا بأهمية صلاحيات المجلس الدستوري المرتبطة بالمنازعة الدستورية بشكل عام والرقابة على دستورية القوانين بشكل خاص. تتطلب مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلماما على درجة كبيرة بمختلف فروع القانون وعلى وجه الخصوص القانون الدستوري، ما يعني النتائج الايجابية التي قد تتعكس على اجتهادات المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، فيما لو أدى هذا المركز دوره بشكل فعال، وعمل على إعداد دراسات وبحوث تتقح بأحدث المستجدات في مجال القضاء الدستوري، الشيء الذي سيفيد كثيرا أعضاء المجلس الدستوري في إصدار آراء وقرارات نوعية في مجال الرقابة على دستورية القوانين.

خلاصة الفصل الأول:

يبدو ظاهرياً أن المجلس الدستوري الجزائري له من الخصائص ما يجعله مستقلاً حيال السلطة السياسية للدولة. تقرأ تلك الاستقلالية من الطريقة التي تعتمد في اختيار أعضائه، إذ جعل المؤسس الجزائري كل من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية تتقاسم حق انتخاب وتعيين أعضاء المجلس الدستوري. تساهم هذه الطريقة من الناحية النظرية في ضمان استقلالية المجلس الدستوري، متى كان أعضاؤه لا ينتمون لسلطة واحدة دون غيرها من السلطات الأخرى، ما من شأنه أن يمكن تلك السلطة من التحكم والهيمنة على الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين.

يجعل النظام السياسي الجزائري من الصيغة المعتمدة في اختيار أعضاء المجلس الدستوري عديمة الجدوى، وهذا بالنظر للمركز المهيمن للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، والمكانة التابعة لكل من الهيئتين التشريعية والقضائية، ما يجعل ممثليها في المجلس الدستوري عرضة للتأثير والضغط السياسي، الذي قد يمارسه رئيس الجمهورية تبعاً لتحكمه في سلطتي التشريع والقضاء. إن ما يزيد من احتمالات هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري وبالتالي تسييسه، انفرادة بسلطة تعيين رئيس المجلس الدستوري ذو المركز الممتاز، الذي يتجلى على وجه الخصوص في الطابع المرجح لصوته على مستوى مداولات المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين.

تتسم الضمانات الدستورية والتنظيمية المقررة لضمان استقلالية المجلس الدستوري وحياد أعضائه بالضعف وعدم الفعلية، كما هو الحال مثلاً بالنسبة لمبدأ العهدة الواحدة الغير قابلة للتجديد، بالنسبة لأعضاء المجلس الدستوري، والتي تمنع السلطة المعينة أو

المنتخبة لعضو من أعضاء المجلس الدستوري عزله أو التجديد له، حين انقضاء عهده وبالتالي تحصينهم ضد المساومات التي قد يتعرضون لها نظير عدم عزلهم أو التجديد لهم، وهي كما يبدو ضمانه جد هامة لحياة أعضاء المجلس الدستوري من الجانب النظري، غير أنها تبقى عديمة الفعلية بفعل تحكم رئيس الجمهورية بسلطة التعيين في الوظائف العليا في الدولة. يجعل هذا أعضاء المجلس الدستوري يسعون لتأكيد ولائهم لرئيس الجمهورية بغية الظفر بمنصب من المناصب العليا، خاصة أن التجربة الدستورية الجزائرية تشير إلى أن أغلب أعضاء المجلس الدستوري أعيد تعيينهم في وظائف سامية في الدولة.

الفصل الثاني

عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

تلقى مسألة النظام الإجرائي الضابط لسير عمل هيئة ما اهتماما وفيرا من قبل الباحثين، ضمن دراساتهم المنصبة على تلك الهيئة، وهذا تبعا لأهمية هذا العنصر في إبراز مدى فعالية تلك الهيئة في الاضطلاع بالمهام المسندة لها.

يكتسي عنصر الاستقلالية ضمن موضوع الرقابة على دستورية القوانين قيمة مضافة من حيث الأهمية، ذلك انه ليس من فائدة ترجى من مجرد تكريس واسع للحقوق والحريات العامة مع تمكين المجلس الدستوري من حمايتها، ما لم يرفق ذلك بقواعد إجرائية فعالة تسمح له بمنع أي خرق محتمل لنصوص الدستور المكرسة للحقوق والحريات الأساسية¹.

كرس المؤسس الجزائري مجموعة من الإجراءات تعززها الفعالية بشكل صارخ وهذا بجعل الإخطار آلية ينبني عليها تحرك المجلس الدستوري (المبحث الأول) مما جعله عاجزا في أن يكون في مستوى مجال الرقابة الواسع والمتعدد الصور (المبحث الثاني).

1- استغرب الأستاذ (محمد بجاوي) للانتقادات التي طالت المجلس الدستوري خلال فترة رئاسته له، عن موقفه السلبي إزاء عشرات النصوص الماسة بحقوق الأفراد وحرياتهم، مشيرا أن هؤلاء يجهلون أن هذه الهيئة لا حول لها في الوقوف في وجه هذه الخروق بفعل القيود الإجرائية المفروضة عليها: أنظر في هذا :

- بجاوي محمد: "المجلس الدستوري: صلاحيات، انجازات وأفاق"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، 2004، ص4.

المبحث الأول

آثار محدودية الإخطار السلبية على فعالية الرقابة على دستورية القوانين

لا يعبر الإجراء القانوني الذي يستند عليه المجلس الدستوري في أداء مهامه المرتبطة بالمنازعة الدستورية، فيشقها المتعلقة برقابة المطابقة والرقابة الدستورية عن أي إرادة لدى المؤسس في إضفاء الفعالية على دور المجلس الدستوري في مجال حماية الحقوق والحريات العامة بصيانة مبدأ سمو الدستور.

يتوقف تحرك المجلس الدستوري لوضع حد للخروقات المحتملة لحقوق الأفراد وحيرياتهم التي يضمنها لهم الدستور، على مبادرة إحدى الجهات المخول لها حق الإخطار بعرض النص القانوني أو التنظيمي المقدر عدم دستورية عليه¹. إنما يزيد هذا العائق حدة محدودية مجال الإخطار (المطلب الأول)، فضلا عن استبعاد وإقصاء جهات يفترض أن تكون هي أولا لمعنيين بمؤسسة الرقابة على دستورية القوانين (المطلب الثاني).

لا شك أن اختزال حق الإخطار في جهات، لكل منها دور تلعبه في الوظيفة التشريعية جدير بتغذية المخاوف الناتجة عن احتمالات الانحراف بوظيفة الرقابة على دستورية القوانين نحو رقابة الملائمة، في إطار الصراع الذي قد يطرأ بين هذه الجهات المالكة لحق الإخطار، خاصة إذا اقترن ذلك باستقلالية هشة للمجلس الدستوري².

1- يعد نظام سير عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة والرقابة الدستورية، والذي يتمحور على آلية الإخطار، أهم الحجج المستند إليها في إلحاق الصبغة السياسية بالمجلس الدستوري وهذا نظرا لحصره حق الإخطار في جهات سياسية ثلاثة ما يتناقض وإجراءات التقاضي المتبعة أمام الجهات القضائية العادية، أنظر في ذلك:

- بن سهلة ثاني بن علي: "المجلس الدستوري بين الرقابتين السياسية والقضائية، دراسة مقارنة على ضوء التطور الدستوري في الجزائر"، المرجع السابق، ص 81.

- نسيب محند أرزقي: أصول القانون والنظم السياسية، الجزء الأول: مفهوم القانون الدستوري، ظاهرة الدولة والدستور، دار الأمة، الجزائر، 1988، ص 143.

2- شيهوب مسعود: "الرقابة على دستورية القوانين، النموذج الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، 2005، ص 19.

المطلب الأول

محدودية الجهات المخولة حق إخطار المجلس الدستوري

- تحرك المجلس الدستوري رهن إرادة الجهات التي يتولى ضبط نشاطها -

يساهم الكشف عن الجهات التي لها الحق دون سواها في إخطار المجلس الدستوري ليحسم في الشبهات التي أثير تحول دستورية نص قانوني ما، في تفسير الشلل الذي أصاب هيئة الرقابة على دستورية القوانين وعجزها عن صد حملات الخرق، التي تطل الدستور عبر سن تشريعات وتنظيمات تفرض قيودا أو تعدم حقوق وحريات الأفراد الأساسية.

لا يقتصر سبب هذا الشلل في ضيق مجال الإخطار بحصره في شخصيات ثلاثة والمتمثلة في كل رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة¹ فحسب إنما لطبيعة هذه الجهات كما يظهر، إذ لكل منها دور في اتخاذ الأعمال أو التصرفات القانونية التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري. يجر هذا الاعتبار لطرح تساؤل مفاده: كيف لهيئات ساهمت، كل في حدود صلاحياتها المبينة دستورا في سن قانون ما أن تبادر هي نفسها إلى إثارة عدم دستوريته؟

يتحقق هذا الاحتمال في حالات معينة فقط، كأن تصبو إحدى هذه الجهات مثلا إلى

1- المادة 166 من دستور 1996. المرجع السابق.

- فيما كان الإخطار حكرا على جهتين في دستور 1989، المادة 156، إذ يحق فقط لرئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني إخطار المجلس الدستوري، وذلك لعدم اعتماد نظام البيكاميرالية في ذات الدستور، إذ لا وجود لمجلس الأمة، هذا ولرئيس المجلس الوطني ورئيس الجمهورية في ظل دستور 1963 في مادة 64 إخطار المجلس الدستوري. يرى بعض من الكتاب أن هذا التوجه له ما يبرره، إذ أن أهمية مهام المجلس الدستوري في مجال رقابي المطابقة والرقابة الدستورية لا تحتل التوسيع من حق الإخطار بأن يسمح للأفراد مثلا من إخطار المجلس الدستوري، راجع:

- GUESMI (A): « Le contrôle de constitutionnalité en Algérie, réalité et perspectives » in R.A.S.J.E.P, N° 3, 1991, p400.

- وهو موقف منتقد، ذلك أن الغرض المتوخى من الرقابة على دستورية القوانين، يتطابق وفي حدود ما مع الغاية من إقدام الأفراد على التقاضي أمام القضاء العادي، سعيًا منهم على استرداد حقوقهم المهضومة وإن اختلفت الإجراءات والنتائج.

إضفاء شرعية مدعمة لنص من النصوص التي يحتويها مجال الرقابة على دستورية القوانين وبالتالي وضع حد للانتقادات التي طالته من المعارضة السياسية أو الرأي العام بصفة عامة أوفي حالة المعاشية، بأن تكون الأغلبية البرلمانية والأغلبية على مستوى السلطة التنفيذية من لوتين سياسيين متعارضين¹.

لا يكمن سبب إحجام جهات الإخطار عن إعمال هذا الحق في كون ذلك يعد بمثابة فرض لرقابة إرادية على أعمالها فحسب، بل لعل مختلفة ومتباينة، فبعضها يتبوأ مركزاً سامياً يمنحه وسائل رقابة بديلة تبدو أكثر فعالية، وهو حال رئيس الجمهورية (الفرع الأول)، فيما يفتقد بعضها الآخر لمقومات المجابهة التي تجعلها تبادر بتحريك الرقابة على دستورية القوانين، ويتعلق الأمر برئيسي غرفتي البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

حق رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري

- صلاحية ثانوية للشخصية المحورية في النظام السياسي الجزائري -

يعد إسناد رئيس الجمهورية حق إخطار المجلس الدستوري أمراً منطقياً، إذ يكون

1- وهي الحالة التي لم تشهدها التجربة الدستورية في الجزائر، إذ لم يكن نظام الأحادية السياسية أو الحزب الواحد يسمح بذلك، فيما حالت صورية التعددية الحزبية المكرسة منذ اعتماد دستور 1989 والذي أحدث قطيعة مع ما كان سائداً باعتناق مبدأ التعددية الحزبية، مع ما تخلل هذه الفترة من أزمات دستورية ومؤسسية، وبروز فيما بعد ما يسمى بتعدد الأحزاب دون تعددية سياسية. تجذرت هذه الظاهرة أكثر بفعل تأسيس مع اصطلاح عليه بالتحالف الرئاسي الملفت حول المنهج السياسي لرئيس الجمهورية منذ سنة 1999، ليكن بذلك بمثابة صمام أمان ضد أي احتمال في حدوث معاشية سياسية، للإلمام أكثر بهذا الموضوع نحيل إلى:

- بوشعير سعيد: النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.

- بوقفة عبد الله: آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003.

- لعشب محفوظ: التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.

- شريط الأمين: خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991.

- ناجي عبد النور: النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قلمة، الجزائر، 2006.

- BRAHIMI (M): « La loi fondamentale de 1989 : la constitutionnalisation des silences » in R.A.S.J.E.P, N°1 et 2, 1992, pp. 7-42.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

بذلك قد زود بآلية هامة تمكنه من الاضطلاع الفعال بالمهمة الجوهرية والمبدئية المكلف بها والمتعلقة بالسهر على حماية الدستور¹. يستدعي الحرص على فرض احترام الدستور من رئيس الجمهورية، عدم السماح بخروقات محتملة على أحكامه عبر نص تشريعي أو معاهدة أو نص تنظيمي. لن يتأت له ذلك إلا إذا توفر على صلاحيات دستورية هامة. تكون إحدى تلك الصلاحيات إلى جانب على سبيل المثال الاستقالة وتنظيم انتخابات رئاسية مسبقة، حل البرلمان أو تنظيم استفتاء شعبي²، تمكينه من حق إثارة عدم دستورية نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة بتوجيه رسالة إخطار إلى المجلس الدستوري، مشتملة على التصرف القانوني الخاضع لرقابته والذي يحتوي على أحكام منافية للدستور³.

1 - تنص المادة 70 من دستور 1996، المرجع السابق "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور".
2 - ROMI (R) : « Le président de la république, interprète de la constitution » in R.D.P, 1987 p 1267 et suivantes.

3 - لا يشترط في رسالة الإخطار تعداد الأسباب التي أدت إلى إثارة عدم دستورية النص المرفق برسالة الإخطار، خلافا لعريضة افتتاح الدعوى المودعة أمام جهات القضاء العادي، إذ تنص المادة 09 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق، "يخطر المجلس الدستوري برسالة إخطار توجه إلى رئيسه، وذلك في إطار أحكام المادتين 165 و 166 من الدستور، ترفق رسالة الإخطار بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه أو اتخاذ قرار بشأنه".

- فهذا العنصر، أي عدم ضرورة تسبيب رسالة الإخطار إلى جانب انقضاء فكرة المصلحة الخاصة في التقاضي في المنازعة الدستورية، في شقها المتعلق بالرقابة على دستورية القوانين والاكفاء بصفة صاحب الإخطار، يبرز الطابع غير الوجاهي في المنازعة السالفة الذكر، وبالتالي التوسيع من الحدود الفاصلة بينها وبين المنازعة القضائية العادية وتعميق الجدل الفقهي حول طبيعة الرقابة على دستورية القوانين. فإقدام إحدى الجهات التي تحوز حق الإخطار على أعمال الأخير، لا يمكن اعتباره تهجما على الجهة التي صاغت النص القانوني محل المنازعة، إنما تصبو من خلال ذلك إلى وضع حد لذلك النص صيانة للدستور ومبدأ سموه على سائر النصوص. يدفع هذا للقول بعدم وجود طرفي نزاع ولا تبادل للطلبات و الدفع. لا يمكن اعتبار هذا سببا كافيا لتجريد الرقابة على دستورية القوانين من الطابع القضائي، تجريدا مطلقا، وذلك لاعتبارات عدة أهمها، أن المفهوم الواسع للنزاع بصفة عامة صار يستوعب المنازعة المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين، إذ لم يعد ينحصر في وجود طرفي نزاع، مدعي ومدعى عليه، ذوي مصالح متعارضة. أضف إليه أن المصلحة المتوخاة من تحريك الرقابة على دستورية القوانين، تنصف بطابعها الموضوعي والعام المجرد وهذا بالعمل على حماية الدستور من الخروقات التي قد تطاله من قبل سلطتي التشريع والتنفيذ ما من شأنه أن تنجر عنه أضرارا على حقوق الأفراد وحررياتهم، أنظر في تفصيل هذا الموضوع:

- FAVOREU (L) : « Le conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics » in R.D.P, 1967, p 52.

- LEBRETON (J.P) : « Les particularités de la juridiction constitutionnelle » in R.D.P, 1983, p120 et suivantes.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

لا يشكل لجوء رئيس الجمهورية أمام المجلس الدستوري لإثارة عدم دستورية نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة الوسيلة الوحيدة التي تمكنه من حماية الدستور، إذ ثمة حالات أخرى ينفرد رئيس الجمهورية بمقتضاها في إخطار المجلس الدستوري لطلب الاستشارة في مسائل ذات صلة بالسير المؤسساتي للدولة، كاستشارة رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري قبل إعلان حالة الطوارئ. يستشير كذلك رئيس الجمهورية المجلس الدستوري حين يقرر الحالة الاستثنائية، مواجهة لخطر محتدم يوشك إصابة المؤسسات الدستورية للدولة¹.

يتقاسم رئيس الجمهورية حق إخطار المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، كما سلفت الإشارة إليه، مع كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، لكن هذا ليس إزاء جميع النصوص القانونية التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري، إذ ثمة حالات يستأثر بشأنها رئيس الجمهورية بحق الإخطار تتمثل تلك الحالة في رقابة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان التي يكون الإخطار بها قبلها ووجوبيا (أولا). جعل الطابع الإجباري لهذه الرقابة أغلب الحالات التي أخطر فيها رئيس الجمهورية المجلس الدستوري، أن كان موضوعها إما قانونا عضويا أو نظاما داخليا. يعزف رئيس الجمهورية عن أعمال حق الإخطار في سائر الحالات لكونه ذو طابع اختياري وهذا لا شيء إلا لحيازته لوسائل رقابية بديلة متمثلة في أدوات الاعتراض التشريعي الرئاسي، التي تغنيه من اللجوء إلى المجلس الدستوري (ثانيا).

1- وهي الحالات المنصوص عليها على التوالي في المادتين 1/91 و 2/93 من دستور 1996، المرجع السابق.

أولا- انفراد رئيس الجمهورية بحق إخطار المجلس الدستوري لرقابة مطابقة القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور.

يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري وجوبا لإبداء رأيه في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان¹ وقبل إصدارها. يبدو اختيار المؤسس لرئيس الجمهورية دون سواء للاضطلاع بهذه المهمة أمرا منطقيا وهذا ليس فقط لأهمية ومكانة هذه الفئة من القوانين والتوقيت أو المرحلة التي تتم فيها رقابتها، أي قبيل إصدارها وهي الصلاحية التي تعود للرئيس، إنما لكونه حامي الدستور كما أشير إليه آنفا².

يستحسن بالنظر للطابع الإلزامي والشكلي للإخطار ولرقابة المطابقة الشاملة لكافة الأحكام التي يتضمنها النص القانوني العضوي التي يمارسها المجلس الدستوري، حتى وإن لم يثر عدم دستوريتها رئيس الجمهورية، لو أسندت مهمة إخطار المجلس الدستوري بشأن هذه الفئة من القوانين للوزير الأول. يتوافق هذا المقترح مع الدور الإداري والتنسيقي الصرف الذي يؤديه الأخير على مستوى السلطة التنفيذية، التي يعد رئيس الجمهورية قطبها الوحيد³، أو على الأقل تمكنه من حق تفويض صلاحية الإخطار في هذه الحالة للوزير الأول باعتباره المكلف بتقديم مشروع القانوني العضوي، والدفاع عنه على مستوى غرفتي البرلمان، وهذا من باب التخفيف

1- هذا ما تقتضي به المادة 2/165 من دستور 1996، والملاحظ إن هذه المادة يعثرها نقص، إذ اكتفت بالإشارة إلى أن فحص مدى مطابقة القوانين العضوية للدستور، يكون بعد أن يصادق عليها البرلمان دون إضافة عبارة " وقبل أن يصدرها رئيس الجمهورية"، ولو أن هذا الأمر يبدو واضحا، بما أن النص أشار إلى أن المجلس الدستوري " يبدي رأيه وجوبا"، والرأي كما سيظهر فيما يلي من دراستنا هذه، يتخذ المجلس الدستوري حين يمارس الرقابة على النص القانوني الغير النافذ أي الذي لم يصدر بعد.

2- فلا نرى داع لاقتسام رئيس الجمهورية هذه الصلاحية مع باقي الجهات، ما دام الإخطار بشأنها إلزاميا، والمجلس الدستوري يتفحص مدى مطابقة كافة الأحكام التي يحتويها مشروع القانون العضوي المحال إليه، دون أن يشير إليها رئيس الجمهورية ضمن رسالة الإخطار، أنظر: - TURPIN (D) : Contentieux constitutionnel, Op.cit.p 324.

3- هو الوضع الذي كان قائما حتى قبل التعديل الدستوري الأخير، الذي يكاد لا يغير من مركز رئيس الحكومة سابقا إلا التسمية إذ صار تطلق عليه تسمية " الوزير الأول"، انظر ما سبق من دراستنا هذه أعلاه، ولتكوين فكرة أوفى خصوص هذا الموضوع نحيل إلى الدراسة المفصلة والتحليلية، التي أنجزها:

- TALEB (T) : « Du monoclisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien » (première partie), In R.A.S.J.E.P, n° 3, 1990, p.p. 427-470.

- TALEB (T) : « Du monoclisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien » (deuxième partie), In R.A.S.J.E.P, n° 4, 1990, p.p. 705-752.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

من وطأة الصلاحيات الدستورية الثقيلة الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية والطابع الشكلي لعملية الإخطار في حالة القوانين العضوية.

يخطر الوزير الأول في نظام الرقابة على دستورية القوانين الفرنسي المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين العضوية، وهذا ليس لكون الوزير الأول الفرنسي يحتل مكانة ثانوية في النظام الدستوري الفرنسي، بل يتبوء مركزا هاما على مستوى السلطة التنفيذية، بتوفره على صلاحيات دستورية هامة بصفة مستقلة عن رئيس الجمهورية. تتدعم تلك الصلاحيات بالخصوص خلال فترات المعاشة المتكررة في التجربة الدستورية الفرنسية، إذ ينفرد في هذه الحالة الوزير الأول بقيادة السياسة العامة للدولة بحكم استناده لأغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية¹.

جعل المؤسس الجزائري من عملية إخطار المجلس الدستوري بشأن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان اختصاصا مانعا لرئيس الجمهورية، ليس لشريكه في إجراء إخطار المجلس الدستوري حق مقاسمته في هذه الحالة. تخضع الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لمراقبة مطابقتها للدستور على سبيل الوجوب، وهذا قبل الشروع في تطبيق أحكامها².

1- راجع في هذا:

- LECLERQ (C) : Droit constitutionnel et institutions politiques, Op.cit, p 598 et suivantes.

- LASCOMB (M) : « Le premier ministre clef de voûte des institutions » in R.D.P, n° 01, 1981, p105 et suivantes.

2- تنص المادة 3/165 من دستور 1996، المرجع السابق: "... كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة".

- يعاب على هذه الفقرة من نص المادة 165، عدم وضوحها، وعدم تناولها لإجراءات مراقبة مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور بشكل واضح ودقيق، إذ لم تشر إلى الطبيعة الإلزامية لإخطار المجلس الدستوري بشأنها وكذا التأقيت المحدد للقيام بهذا الإجراء. يبدو أن اكتفاء المؤسس بالإشارة إلى تطبيق الإجراءات المشار إليها في الفقرة السابقة من نفس المادة دون تحديد أي من الفقرتين السابقتين، ولو أن الأرجح أن المؤسس قصد الفقرة الثانية منها والخاصة بمراقبة مطابقة القوانين العضوية للدستور، في غير محله، كما أغلفت المادة نفسها النص على إجبارية إخضاع كل التعديلات التي تطرأ على النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان لمراقبة المطابقة للدستور.

- تم تدارك هذه النقائص بمقتضى النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000، المرجع السابق، في مادته 05، إذ نص على إلزامية عرض النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان على المجلس الدستوري قبل البدء في تنفيذ أحكامه، ونفس الإجراء يعتمد إزاء أي تعديل يطاله.

يعد تكليف رئيس الجمهورية بهذا الإجراء خيارا منتقدا إلى حد ما، فإذا كان الأمر صائبا بخصوص القوانين العضوية، لكونه المشرف على إجراء إصدارها الذي يؤجل على سبيل الوجوب إلى ما بعد إيداء المجلس الدستوري رأيه فيها، فإن الأمر مخالفا حين يتعلق الأمر بالنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان الذي لا يخضع لإجراء الإصدار، إذ يعتبر ساري المفعول بمجرد تصويت الغرفة البرلمانية المعنية عليه، طبعاً بعد إعلان المجلس الدستوري مطابقته للدستور.

يبرز جليا مما سبق راحة وصواب إسناد مهمة إخطار المجلس الدستوري بشأن النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، لرئيس كل غرفة بالنسبة للنظام الداخلي للغرفة التي يرأسها. يبرر هذا الحل في كون رقابة المجلس الدستوري للنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان تمتد لتمس جميع النصوص والأحكام المحتواة في النظام الداخلي محل فحص المطابقة، دون اشتراط إثارة عدم مطابقتها للدستور من قبل الجهة المخطرة شأنها في ذلك شأن القوانين العضوية¹. يوصد بذلك الباب أمام احتمال تعامل رئيس الغرفة المعنية مع المسألة وفقا لمعايير مصلحية لا موضوعية، فيما لو تم تقييد رقابة المطابقة تلك في حدود الأحكام التي يثير عدم دستوريته رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بحسب الحال. يفسح الخيار الأخير المجال أمام احتمال تطبيق أحكام من النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان، على الرغم من عدم مطابقتها للدستور لا لشيء إلا لكونه خارج مجال الأحكام التي أثارت الجهة المخطرة عدم مطابقتها للدستور.

يتميز نظام الرقابة على دستورية القوانين الفرنسي عن نظيره الجزائري في هذا السياق أيضا، حيث اهتدى للحل الثاني، بأن جعل من مهمة إخطار المجلس الدستوري بيد

1 -TURPIN (D) : Contentieux constitutionnel, Op.cit, p324.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

رئيس كل غرفة من غرفتي البرلمان الفرنسي بالنسبة للنظام الداخلي للغرفة التي يرأسها. أقرّح ضمن المشروع الأول لدستور 1958 بأن تكون رقابة هذه الأنظمة اختياريا، إلاّ أنّ ضغط الرافضين لهذا التوجه حال دون ذلك خوفا من تكرار ما كان سائدا في ظل الجمهورية الرابعة، حين كان البرلمان يسند لنفسه مهام لم يمنحه إياها الدستور بل الأنظمة الداخلية التي يعدها ويصوت عليها النواب¹.

ثانيا- أدوات الاعتراض التشريعي الرئاسي تغني رئيس الجمهورية عن إخطار المجلس الدستوري.

يملك رئيس الجمهورية مجموعة هامة وفعالة من الصلاحيات الدستورية تمكنه من اعتلاء مركز مهيم على الصعيد التشريعي. يصطلح على تلك الصلاحيات بأدوات الاعتراض الرئاسي²، والتي يعد اختصاص إخطار المجلس الدستوري بقصد إلغاء نص تشريعي ما أو عدم السماح بإنتاج آثاره ضمن مراقبة مطابقة أو دستورية ذلك النص إحدى تلك الوسائل.

تفسر طبيعة تلك الأدوات الفعالة إلى حد ما، ظاهرة امتناع رئيس الجمهورية عن استعمال صلاحية إخطار المجلس الدستوري³. يشابه الدور الذي تلعبه أدوات الاعتراض الرئاسي إلى حد ما ذلك الذي قد يؤديه إجراء إخطار المجلس الدستوري، خاصة في حالة ما إذا كان الداعي إلى ذلك مواجهة تمرد الأغلبية البرلمانية الموالية للرئيس بإفراغها

1 - GIQUEL (J) : Droit constitutionnel et institutions politiques, 16^e édition, Montchrestien France, 1999, p 320 et suivantes.

2- pour de plus amples développements par rapport à ce sujet, nous renvoyons à :

- BENABBOU-KIRANE (F) : Droit parlementaire algérien, tome2, O.P.U., Alger, 2009, p 54 et suivantes.

3- ولو أن السبب الرئيسي، يكمن في ظاهرة التطابق والتلازم الدائم للأغليبتين الرئاسية والبرلمانية المميزة للنظام السياسي الجزائري، ما يضمن لرئيس الجمهورية منتوجا تشريعيا متوافقا مع رؤاه، وبالتالي ما الداعي لإخطار المجلس الدستوري بشأنها، أنظر في هذا:

- GUESMI (A) : « Le contrôle de la constitutionnalité en Algérie réalité et perspectives », in R.A.S.J.E.P., n° 03, 1991.

لمحتوى مشاريع القوانين المحالة إليها من طرف رئيس الجمهورية¹.

يتجلى على ضوء ما سبق ذكره، أن منح رئيس الجمهورية هذا الكم المعتبر من آليات الاعتراض الرئاسي، يعد ضمن العناصر المسببة لعدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر كون النص الذي يخول رئيس الجمهورية حق إخطار المجلس الدستوري يصطدم بنصوص دستورية أخرى تكبح وضعه موضع التنفيذ، كونها تنظم هي الأخرى صلاحيات دستورية لرئيس الجمهورية، يفي استخدامها بالغرض الذي قد يتوخاه من إقدامه على إخطار المجلس الدستوري، على سبيل الندية في مواجهة الأغلبية البرلمانية المعارضة وهذا بمجرد إلغاء نص تشريعي لا ينال رضاه. نذكر من ضمن صور استعمال رئيس الجمهورية لأدوات الاعتراض الرئاسي:

1- إمكانية تعطيل القانون بطلب قراءة ثانية بدل إخطار المجلس الدستوري.

إذا كان بإمكان رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري بعد مصادقة البرلمان على نص تشريعي وقبل إصداره على سبيل الخيار، بقصد منع هذا النص الذي يعترض عليه رئيس الجمهورية من إنتاج آثاره، فالأرجح أنه لن يغامر باختيار هذا الحل خاصة إذا كان المجلس الدستوري خارج سيطرته، مما لا يضمن له تحقيق غرضه من الإقدام على إخطار المجلس الدستوري، الذي قد لا يكون تشكيكا في دستورية إحدى أحكامه وإنما دفاعا عن مشروعه القانوني.

1- مثلما يبدو ظاهريا، حصلا في الآونة الأخيرة، إذ تم إيراد تعديلات جوهرية على ما يعرف بمشاريع القوانين العضوية المتعلقة بالانتخابات والأحزاب السياسية...، التي تدرج ضمن المسار الإصلاحي الذي يبادر به رئيس الجمهورية، والتي تم الترويج لها وتحميلها ما لا تطيق، إذ يبقى الرأي العام ينتظر ردة فعل رئيس الجمهورية إزاء ما يمكن اعتباره تمردا من قبل برلمانيو أحزاب التحالف الرئاسي، وما إذا كان سيستعمل وسائل الاعتراض الرئاسي التي يملكها لإنقاذ مشروعه الإصلاحي المفترض، كأن يطلب قراءة ثانية أو تنظيم استفتاء، ولو أن التجربة الدستورية الجزائرية، تضطرننا للقول بأن هذا الذي يجري لا يمكن تصنيفه إلا ضمن الممارسات التي دأب عليها النظام، الذي لم تتغير طبيعته إلى يومنا هذا وهذا بسعيه الدائم في وقت الأزمات إلى التكيف مع المستجدات وإيجاد صيغ توافقية بين مختلف الزمر المشكلة له، بإنشاء تحالفات جديد فيما بينها، راجع في هذه المسألة:

- BRAHIMI (M) : Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, O.P.U, Alger, p 167 et suivantes..

يهتدي رئيس الجمهورية في هذه الحالة لوسيلة اعتراض أكثر فعالية تقي بغرض ردع الأغلبية البرلمانية، التي تجنح إلى توظيف القانون لصالحها حالة هيمنتها¹. تكمن تلك الأداة في إجراء طلب قراءة أو مداولة ثانية على قانون تم التصويت عليه². ينتج عن استخدام رئيس الجمهورية لهذا الإجراء، أن يصبح النص محل الاعتراض معلقا وهذا إلى حين تحقيق شرط ظفره بأغلبية ثلثي أصوات نواب المجلس الشعبي الوطني عليه يمكن لشرط الأغلبية هذا أن يفضي إلى ما يهدف إليه رئيس الجمهورية، إذ قد يؤدي ذلك إلى تعديل القانون في صيغته المقدمة من قبل النواب، وبالتالي الإبقاء على مشروع القانون كما صادق عليه مجلس الوزراء.

2- الامتناع عن إصدار القانون ونشره.

يعتبر الإصدار اختصاصا مبدئيا وتقليديا لرئيس الجمهورية³، يترجم إجراء الإصدار إتمام إجراءات إقراره من طرف البرلمان، وصيرورته قانونا نهائيا واجب التنفيذ. يؤدي امتناع رئيس الجمهورية عن اتخاذ إجراء الإصدار في أجل الثلاثين يوما، التي تلي تسلمه النص المصادق عليه من قبل البرلمان⁴ إلى تعليق أو تأجيل تطبيق القانون وهو أمر وارد، خاصة أن المؤسس لم يرتب أي جزاء على أي تعامل سلبي من قبل رئيس الجمهورية مع هذا الاختصاص⁵.

1-DIMITRI (G.L) : Le droit constitutionnel de la V^e république, 3^e édition, Dalloz, Paris, p807.

2-تنص المادة 127 من دستور 1996، المرجع السابق، " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

3- تنص المادة 126 من دستور 1996، المرجع السابق " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه ...".

4- مع ضرورة الإشارة إلى إمكانية وقف هذا الميعاد بسبب إخطار رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري، للفصل في مدى دستوريته في إطار الرقابة السابقة لإصدار القانون، المعترف بها للمجلس الدستوري.

5-تصنف بعض الأنظمة، امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون على كونه جريمة خيانة عظمى، راجع في هذا:

- راغب ماجد الحلو: القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 158.

- أما في الجزائر فبالرغم من النص على جريمة الخيانة العظمى، وتأسيس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية على الأفعال التي توصف بالخيانة العظمى، المادة 158، من دستور 1996، إلا أنها لم تشر إلى تلك الأفعال التي تنطوي على جريمة الخيانة العظمى، أضف إلى ذلك أن القانون العضوي المنظم لسير عمل المحكمة لم يصدر إلى الآن.

قد يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الاختيار بنية تعطيل تطبيق القانون، وهذا لاعتبارات عدة، إذ قد يكون ذلك بدافع ربح الوقت ومنع تطبيق القانون دفاعاً عن مصالح حزبية أثناء الانتخابات مثلاً ... ، خاصة في حالة ما إذا كان على دراية مسبقة أن المجلس الدستوري لن يعلن عدم دستورية أحكام يراها لا تخدم مصلحة حزبه.

3- اللجوء المباشر لإرادة الشعب لإلغاء قانون ما بدل إحالته على رقابة المجلس الدستوري.

كرس دستور 1996 حق رئيس الجمهورية في اللجوء للشعب¹، وهذا دون توضيح القضايا التي تعد ذات أهمية وطنية، مما يبقي مجال اللجوء للاستفتاء واسعاً دون أي شروط تقيده. تطرح إمكانية لجوء رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية فيما لو أعيد إليه مشروع القانون، الذي أحيل على البرلمان على غير الصيغة الأولية بفعل التعديلات العميقة التي أدخلها عليه النواب، ففي هذه الحالة بإمكان رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري على أساس الرقابة الوقائية الاختيارية²، مع إثارة عدم دستورية تلك النصوص المعدلة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني وهو احتمال وارد خاصة إذا كان المجلس الدستوري في صف رئيس الجمهورية.

لن يجد رئيس الجمهورية، فيما لو قدر أن رأي المجلس الدستوري سيأتي مسانداً للمجلس الشعبي الوطني، وهذا بإعلان مطابقة مشروع القانون ذلك للدستور من وسيلة أوفى بالغرض الذي يصبو إليه، من عرض مشروع القانون في صيغته الأولى على الاستفتاء الشعبي، خاصة أن التجربة الدستورية في الجزائر أثبتت قبول الشعب لكل الاستفتاءات المجراة لحد الآن آخرها الاستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، مع

1- وهذا بموجب المادتين 4/7 و 8/77 منه إذ تنص الأولى: " لرئيس الجمهورية أن يلتجأ إلى إرادة الشعب مباشرة"، فيما تنص المادة 8/77 على: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

2- شريطة ألا يكون النص، مشروع قانون عضوي، حيث تكون الرقابة في هذه الحالة وجوبية.

ضرورة الإشارة إلى أن اغلب الانتخابات المنظمة في الجزائر رافقتها شكوك حول نزاهتها وشفافيتها وقبلت باحتجاجات، من قبل أغلبية الأحزاب السياسية مع تسجيل التعامل السلبي للمجلس الدستوري مع الطعون المقدمة أمامه¹.

الفرع الثاني

صورية حق رئيسي غرفتي البرلمان في إخطار المجلس الدستوري في الظروف العادية
أعترف للسلطة التشريعية ممثلة في رئيسي غرفتيها بحق إخطار المجلس الدستوري للثبوت من دستورية تصرف قانوني ما للدستور²، مع التذكير بأن كل من دستوري 1963 و 1989 لم يجرّد البرلمان المشكل آنذاك من غرفة واحدة من حق الإخطار³.

كان بالإمكان تفعيل دور المجلس الدستوري، بفضل تمكين رئيسي غرفتي البرلمان من حق إخطار هو عدم حصر ذلك بيد رئيس الجمهورية. يبقى أنه وكما سبق أن ذكرنا أن تحريك أو إضفاء الفعالية على الرقابة على دستورية القوانين، وفقا لنظام سير عمل المجلس الدستوري الساري المفعول، والقائم على آلية الإخطار يرتبط بطبيعة العلاقة التي تجمع بين الجهات التي تحوز على صلاحية إخطار المجلس الدستوري والتي ينبغي أن تنتم بالاستقلالية والمعارضة حتى لا تطبع ولا سمة واحدة من هذه السمات، الصلة الرابطة بين رئيسي غرفتي البرلمان من جهة ورئيس الجمهورية من جانب آخر، بل تبقى صبغة الولاء والتبعية ووحدة اللون السياسي الميزة التي طبعت تلك العلاقة على مر

1- حازم صلاح العجلة: الرقابة الدستورية، ودورها في ضمان الحقوق والحريات الأساسية، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001/2002، ص101.

2- تنص المادة 166، من دستور 1996 " يخطر رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري".

3- إذ لرئيس الجمعية الوطنية في ظل دستور 1963، إخطار المجلس الدستوري فيما منح حق الإخطار لرئيس المجلس الشعبي الوطني، بمقتضى المادة 156 من دستور 1989.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

مختلف المراحل التي سلكتها التجربة الدستورية في الجزائر، شأنهما في ذلك شأن الغرف التي يتولى رئاستها¹.

أولاً- حق رئيس المجلس الشعبي الوطني في إخطار المجلس الدستوري.

لا يبرر إحجام رئيس المجلس الشعبي الوطني عن استعمال حقه في إخطار المجلس الدستوري إلا انتمائه إلى الأغلبية البرلمانية، التي تصوت على القوانين وتسير على نفس النهج السياسي الذي يسلكه رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن أي عملية إخطار قد يقدم عليها رئيس المجلس الشعبي الوطني، لن تفسر إلا باعتبارها بمثابة تمرد وتحدي لرئيس الجمهورية، في الوقت الذي كان من الواجب تصنيف تلك الخطوة في خانة الحرص على حماية حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية. وعليه لا يتصور إقدام رئيس المجلس الشعبي الوطني على إخطار المجلس الدستوري إلا في حالة التعايش، أي ب بروز أغليبتين رئاسية ونيابية متعارضتين.

يعبر عدد الإخطارات التي قام بها رئيس المجلس الشعبي الوطني عن مصداقية التحليل السابق، إذ لا تتعدى ثلاثة إخطارات²، ولنا أن نقارن بين هذا العدد المحتشم من

1- عن جوانب تبعية البرلمان لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، راجع ما سبق من دراستنا، أعلاه.

2- وهما على التوالي:

- إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني للمجلس الدستوري حول مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور والذي أعقبه إصدار المجلس الدستوري للقرار رقم 3-ق.ن.د-م د ، 89 مؤرخ في 10 ديسمبر سنة 1989 المنشور في الجريدة الرسمية المؤرخة في 20 ديسمبر 1989، العدد 54. أكد المجلس الدستوري من خلال هذا القرار حرصه على صيانة مبدأ الفصل بين السلطات بإعلانه عدم مطابقة إحدى أحكامها للدستور لكونها تمنح اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني صلاحيات لا تندرج ضمن اختصاصاتها.

- إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني للمجلس الدستوري، حول دستورية القانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية والذي أدى إلى إصدار المجلس الدستوري للرأي رقم 2-ر.ق.م د 1989، أحكام الفقه الدستوري الجزائري رقم 1 1997.

- إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني للمجلس الدستوري للنظر في دستورية القانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية، أصدر المجلس الدستوري بشأنه: الرأي رقم 3-ر.ق.م د - 1989، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 1 1997. الحقيقة أن رئيس المجلس الشعبي أقدم على إخطار المجلس الدستوري بخصوص قانوني تأجيل الانتخابات البلدية والولائية ليس بغرض إلغاء بعض أحكامها لعدم دستورتها إنما بهدف إسكات الرأي العام المنتقد لها.

الإخطارات وبين الكم الهائل من النصوص القانونية، التي صدرت منذ اعتماد نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر. ثمة ملاحظة أخرى من الصعب التغاضي عنها تتمثل في عدم إثارة عدم دستورية أي مرسوم رئاسي، ولو أن المنطق يقتضي أنتشكّل المراسم مواضع إخطارات رؤساء غرفتي البرلمان اللتان لا تتدخلان بأي شكل من الأشكال في إصدارها.

ثانيا - المركز التابع لرئيس مجلس الأمة إزاء رئيس الجمهورية يستبعد إمكانية استعمال حقه في إخطار المجلس الدستوري.

كلف رئيس مجلس الأمة، بتمكينه من حق إخطار المجلس الدستوري، بمهمة تستدعي توفر مجموعة من الشروط والمقومات لا يتوفر عليها المركز الذي يحتله، فهو رئيس غرفة برلمانية أسست بموجب دستور 1996 بغرض كبح الجموح المحتمل للمجلس الشعبي الوطني ومنع انفرادة بالتشريع، وبالتالي تقوية المركز التشريعي لرئيس الجمهورية¹.

أنتخب رؤساء مجلس الأمة منذ نشأته من بين الأعضاء المنتمّنون إلى التّلك الرئاسي. تمثّل هذه الحقيقة علة إضافية تجبر بشكل أو بآخر رئيس مجلس الأمة على الإحجام عن إخطار المجلس الدستوري، خاصة مع تفشي ظاهرة اللّاعوي والضعف الفكري والقيمي الذي يطبع نواب البرلمان الجزائري². أظهرت التجربة الدستورية في الجزائر، مدى حرص رئيس الجمهورية على أن يكون رئيس مجلس الأمة من المنتمين لزمّته السياسية، وهذا ما يفسر الخرق الصارخ الذي تعرضت له المادة 181 في فقرتها الثانية والمادة 11 من القانون العضوي الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس

1- حول دور ومركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، أنظر، ما سبق في دراستنا هذه أعلاه.

2- ذبيح ميلود: الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 73.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹، إذ أقدم أعضاء مجلس الأمة في جلستهم المنعقدة في 12 أفريل 2001 على استبدال رئيس مجلس الأمة، مفسرين بذلك المادة 181 التي تعفي رئيس مجلس الأمة من عملية القرعة الخاصة بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة خلال كل ثلاثة سنوات، إذ يستكمل عهده الرئاسية الأولى التي مدتها ستة (06) سنوات تفسيرا خاطئا، على أساس أن نفس المادة تسمح باستمرار عضويته في المجلس لا صفة أو منصب الرئاسة. الحقيقة أن عملية الاستبدال هذه تمت بإيعاز من رئيس الجمهورية وهي تتم على خلفيات سياسية.

أظهرت نفس العملية من جهة أخرى، انحياز المجلس الدستوري إلى جانب رئيس الجمهورية، حين قبل إخطار هذا الأخير الذي يطلب فيه تفسيراً للمادة 181 من الدستور السالفة الذكر، على الرغم من عدم تنظيم صلاحية تفسير الدستور التي اعترف المجلس الدستوري بها لنفسه، مستندا في ذلك إلى المادة 70 من الدستور التي تجعل من رئيس الجمهورية حاميه، ولو أن رئيس الجمهورية من خلال سلوكه هذا كان يصبو لنتيجة واحدة، ألا وهي الحصول على تفسير يمكنه من إقصاء السيد بومعزة بشير من منصب رئاسة مجلس الأمة، وهو ما كان له، فيما رفض المجلس الدستوري الإخطار الذي تقدم به رئيس مجلس الأمة الذي يطلب فيه هو الآخر، تفسيراً لأحكام المادة 181 من دستور 1996 لعدم التأسيس².

1- تنص المادة 11 من القانون العضوي رقم 99-02، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المرجع السابق: "مع مراعاة أحكام المادة 181 من الدستور، ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة وفقا لإحكام المادة 114 من الدستور". حررت هذه المادة على هذا النحو، بعدما أعلن المجلس الدستوري مطابقتها الجزئية للدستور بموجب رأيه رقم 08/ر.ق.ع/م د/99، مؤرخ في 21 فبراير سنة 1999، ج.ر.ج.ج، مؤرخة في 09 مارس 1999 العدد 15.

2- راجع في هذا الموضوع:

- العام رشيدة: المجلس الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 189.

- بوكري إدريس: "بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة"، مجلة إدارة، عدد 21، 2001 ص.ص. 77-86.

لم يتلق المجلس الدستوري إلا إخطارا واحدا، مصدره رئيس مجلس الأمة موضوعه فحص دستورية القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان¹، وهو عدد ضئيل جدا والأخطر من ذلك أن محله قانون يعنى بالحقوق المادية للنواب. تشكل هذه الممارسة إخلالا بالتزام دستوري، مؤداه أن واجب البرلمان في إطار اختصاصاتها لدستورية أن يبقى وفيما ثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته. لا شك أن إحدى تلك التطلعات هي الحفاظ على حقوقهم وحياتهم الدستورية ضد أي خرق محتمل من طرف المشرع أو رئيس الجمهورية عبر المراسيم التنظيمية الرئاسية، وهو واجب في وسع رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني تأديته، بفضل سلطة إخطار المجلس الدستوري المعترف لهما بها.

المطلب الثاني

عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين نتيجة إقصاء جهات أساسية من حق إخطار المجلس الدستوري

تعد قضية عدم فعالية إجراءات رقابة دستورية القوانين وضرورة تعديلها، على نحو يضمن التكريس الفعلي للرقابة على دستورية القوانين أكثر من مجرد مطلب. يعود الضعف والهون الذي أصاب المجلس الدستوري، في الاضطلاع الفعال بمهامه المرتبطة بمراقبة دستورية القوانين إلى تلك القيود الإجرائية المفروضة عليه، والتي تجعله عاجزا

1- أصدر المجلس الدستوري بشأنه: الرأي رقم 04/ر.ق.م/د/98، مؤرخ في 13 جوان 1998، ج.ر.ج. مؤرخة في 16 جوان سنة 1998. أفضى فحص دستورية هذا النص، إلى كشف مغالاة نواب البرلمان في تقويم وتحديد أجورهم ما اعتبره المجلس الدستوري مساسا وخرقا لمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، ما أدى به إلى إعلان عدم المطابقة الجزئية لبعض أحكامه للدستور منها المادة 4 من نفس القانون.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

عن إيقاف سلطتي التنفيذ والتشريع عند حدودها في مساعيها الرامية للتضييق على حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية.

إذا كان مبدأ التوسيع من دائرة الجهات المخول لها حق إخطار المجلس الدستوري يفرض نفسه ويحقق الإجماع لدى كافة الباحثين، فإن تحديد تلك الأطراف التي ينبغي أن يمسها أي تمديد محتمل لمجال الإخطار يطرح بعض الإشكالات والاختلافات. تتمحور تلك الخلافات أساساً، حول طبيعة تلك الجهات التي ينبغي أن يشملها التوسيع المحتمل لمجال الإخطار والضوابط التي ينبغي أن يخضع لها إجراء الإخطار بعد تعديله.

يبقى رغم ذلك الحل واضحاً، ويمكن استخلاصه من طبيعة ودور الرقابة على دستورية القوانين نفسها والغرض المتوخى منها، فترسيخ أسس دولة القانون وصيانة مكاسب ومبادئ الديمقراطية، والتي مقدمتها مبدأ التعددية الحزبية، يقتضي عدم إقصاء المعارضة أو الأقلية البرلمانية بصفة عامة من آلية الإخطار، التي تساعد على أداء مهامها التشريعية والرقابية بشكل فعال (الفرع الأول). وكون الرقابة على دستورية القوانين تعنى أساساً بحماية حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، فمن اللامعقول أن يدان الفرد على أساس نص قانوني غير دستوري دونما يتمكن من الدفع بعدم دستوريته (الفرع الثاني)، فيما يبقى من الممكن تمكين جهات أخرى على غرار القضاء ورئيس الوزراء المجلس الدستوري ذاته، من حق الإخطار (الفرع الثالث).

الفرع الأول

أحقية الأقلية البرلمانية في إخطار المجلس الدستوري

تستجيب ضرورة منح نواب البرلمان حق إخطار المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين¹ لاعتبارات مختلفة، أهمها أن إقصاء الأقلية المعارضة من مجال الإخطار يتنافى مع مبدأ التعددية السياسية، فيما يتوافق مع القاعدة القائلة أن الأقلية البرلمانية قد أخطأت قانوناً لأنها سياسياً أقلية" وهذا ما يتعارض وأدبيات الديمقراطية التعددية².

يبقى مركز الأقلية البرلمانية المعارضة في الجزائر جد ضعيف، إذ لا تتوفر على أية صلاحية أو آلية تسمح لها بالمساهمة في صياغة النصوص التشريعية. تجد المعارضة البرلمانية نفسها، في ظل هذه المعطيات، مضطرة للإذعان لإرادة ومواقف الأغلبية البرلمانية الموالية بدورها للأغلبية الرئاسية. لذا فمن شأن أي تعديل محتمل للنظام الإخطار، بشكل يمكن المعارضة من الاستفادة من هذا الحق تحسين مركزها التشريعي بأن تزود بأداة جديرة بأن تمكنها من الدفاع عن موقفها المعارض لنص تشريعي حاز على مصادقة الأغلبية البرلمانية، وهذا على الرغم من عيوب عدم الدستورية التي تشوب أحكامه التي أثارها المعارضة.

يمكن للمعارضة البرلمانية في ظرف مماثل أن تلجأ للمجلس الدستوري ملتزمة منه

1- استعملنا مصطلح "نواب البرلمان" بدلا من المعارضة البرلمانية، حتى لا يفهم أن حق الإخطار سيقصر على النواب المحسوبين على المعارضة، إذ قد تكون مجموعة من النواب على الرغم من انتمائها للأغلبية البرلمانية، التي تستعمل حقها في إخطار المجلس الدستوري عبر رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، بحسب الحالة بحاجة إلى إعمال حق الإخطار بشأن قانون عارضت موقف الأغلبية التي تنتمي إليها إرائه، وإن كان هذا الاحتمال مستبعد حدوثه، إذ لم يسبق أن برزت أقلية منشقة عن الأغلبية البرلمانية في التجربة البرلمانية الجزائرية.

2- بجاوي محمد: "المجلس الدستوري، صلاحيات، إنجازات و آفاق"، المرجع السابق، ص 42.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

فحص مدى توافق أحكام معينة من النص القانوني محل الإخطار مع الدستور التي قد تعمل على تعدادها، وهذا إما قبل أن يصدره رئيس الجمهورية ضمن الرقابة السابقة التي يمارسها المجلس الدستوري أو تنتظر إلى ما بعد إصداره ما دام أنها تبقى تحتفظ بحق إثارة عدم دستورية نفس النص، في إطار الرقابة اللاحقة التي تؤذيها الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين.

سيستفيد المجلس الدستوري هو الآخر من تعديل مماثل، فالأكيد أن الاستعمال المنتظم للمعارضة لحقها في الإخطار، سيؤدي إلى إخراجها من دوامة الجمود والقيود المفروضة عليه، ما يجعله يؤدي دوره في تأطير وضبط المنظومة القانونية للدولة بشكل فعال. ينصب تحقيق هذا المطلب بشكل مضمون، في صالح الأفراد الذين يهتمهم أن لا يتعرض لحقوقهم المكفولة دستورا.

أضفى التعديل الدستوري الفرنسي الذي أجري في 19 أكتوبر 1974، فعالية غير مسبقة على أداء المجلس الدستوري، وهذا بفضل السماح للمعارضة باستعمال حق الإخطار، حيث أصبح ممكنا لستين (60) نائبا أو ستين (60) شيخا إثارة عدم دستورية قانون ما قبل صيرورته واجب التنفيذ أي قبل صدوره.

ساهم هذا التعديل في الارتقاء بمركز المعارضة إلى حد حمل رئيس الوزراء الفرنسي، الذي كانت حكومته آنذاك المبادرة بهذا التعديل، على التصريح بأن التعديل الدستوري الذي يسمح بموجبه للمعارضة بحق إخطار المجلس الدستوري الفرنسي، يشكل اللبنة التي كانت تنقص صرح النظام الديمقراطي الفرنسي وليس مجرد تعديل إجرائي شكلي¹. لم يكن بمقدور المعارضة، بموجب هذا التعديل، إخطار المجلس الدستوري

1 -LECLERCQ (C) : Droit constitutionnel et institutions politiques, Op.cit, p,p, 419-420.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

الفرنسي حول دستورية جميع التصرفات القانونية الخاضعة لرقابته، حيث تم تأجيل أهليتها في إخطار المجلس الدستوري، للثبوت من مطابقة الالتزامات الدولية للدستور إلى غاية التعديل الدستوري الذي أجري في 25 جوان 1992 الذي طال المادة 54 من دستور 1958 المتعلقة برقابة مطابقة الالتزامات الدولية للدستور، مع اشتراط نفس النصاب في الإخطار بشأنها، أي ستون (60) نائبا أو شيخا مع عدم إمكانية قبول إخطار مصدره مجموعة أعضاء مشكلة من كلا غرفتي البرلمان¹.

ترتبت على هذا التعديل نتائج جد مشجعة بفضل الاستخدام المستمر لحق الإخطار من قبل المعارضة، ما أدى إلى تفعيل دور المجلس الدستوري الفرنسي الذي مر هو الآخر بفترة فراغ قبل التعديل الدستوري لسنة 1974. تقف وراء ضعف أداء المجلس الدستوري في تلك الفترة، قلة استعمال كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الوزراء لحقهم في إثارة عدم دستورية القوانين. استخدمت المعارضة البرلمانية في فرنسا صلاحية الإخطار، خلال الفترة الممتدة من سنة 1974 إلى سنة 1994 مأتي (200) مرة²، وبذلك لا تمثل مجموع القرارات التي أصدرها المجلس الدستوري الفرنسي قبل سنة 1974 سوى 5% من مجمل حصيلته، في الفترة الممتدة من 1958 إلى 1995³.

تشير هذه النتائج إلى أن منح المعارضة البرلمانية في الجزائر حق إخطار المجلس الدستوري، في مجال الرقابة على دستورية القوانين، يمكن أن يشكل حلا لظاهرة عدم فعالية أداء المجلس الدستوري الجزائري في ذات المجال. ينبغي إضفاء نوع من الخصوصية على الحكم الإجرائي الذي سينظم تدخل المعارضة في مجال الرقابة على دستورية القوانين، مقارنة بالإجراء المعتمد في النظام الفرنسي.

1 -TURPIN (D) : Contentieux constitutionnel, Op.cit, p.p. 326-327.

2 -Ibid, p 326.

3 -FAVOREU (L) et LOIC (P) : Les grandes décisions du conseil constitutionnel, Op.cit, p02.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

تتعلق تلك الخصوصية التي نقصدها، بقضية النصاب المطلوب من المعارضة استيفائه، حتى تتمكن من الطعن في دستورية قانون ما. سيكون أمرا مبالغا فيه و فوق طاقة المعارضة البرلمانية الجزائرية، فيما لو حدد ذلك العدد بستين (60) نائبا أو عضوا من أعضاء مجلس الأمة، في ظل نظام سياسي تكاد تتعدم فيه المعارضة السياسية بصفة عامة، ما انعكس على التركيبية السياسية والحزبية لغرفتي البرلمان، إذ لا يتجاوز عدد المقاعد التي تحوزها الأحزاب المحسوبة على المعارضة على مستوى المجلس الشعبي الوطني مثلا، وبأي حال من الأحوال ثلاثون (30) مقعدا.

ينبغي، وعلى ضوء المركز الهش الذي تحتله المعارضة في الجزائر، أن يحدد ذلك العدد على نحو لا يتجاوز عدد النواب أو أعضاء مجلس الأمة المشكلين للمجموعة البرلمانية والمقدر بعشرة (10) نواب¹، بهذا الشكل فقط يكون أي تعديل دستوري يراد من خلاله إعادة الاعتبار للمعارضة البرلمانية، من خلال إشراكها في عملية إخطار المجلس الدستوري ذا طابع فعلي بالإمكان ترجمته للواقع العملي.

يرتبط من جهة أخرى، نجاح تعديل دستوري مماثل بموضوع استقلالية المجلس الدستوري، حيث لا جدوى من مجرد الرفع من عدد الإخطارات بحكم الاستعمال المعتبر للمعارضة لحقها في إخطار المجلس الدستوري، فيما لو كان الأخير منحازا لصف الأغلبية البرلمانية المتطابقة مع الأغلبية الرئاسية، حينها لا يمكن أن نتصور مجلس دستوري يقدم على إعلان عدم دستورية النص القانوني المصادق عليه من قبل الأغلبية البرلمانية أو مرسوم رئاسي أصدره رئيس الجمهورية، واللذان شكلا محلا لطعن بعدم

1- هذا ما تقضي به المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج.ر.ج، مؤرخة في 30 يوليو سنة 2000، العدد 46، التي تنص على: "تتكون المجموعات البرلمانية من عشرة (10) نواب على الأقل"، فيما تنص المادة 2/49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المنشور في ج.ر.ج، مؤرخة في 28 نوفمبر 1999، العدد 84، على ما يلي: "تتكون المجموعات البرلمانية من عشرة (10) أعضاء على الأقل".

الدستورية رفعت المعارضة البرلمانية، ما يستدعي تحصين المجلس الدستوري ضد كل احتمالات التسييس.

الفرع الثاني

عدم منطقية إقصاء المواطنين من حق إخطار المجلس الدستوري

لا يعترف للمواطن الجزائري منازعة دستورية قانون ما كطريقة من طرق الدفاع عن حقوقه وحرياته العامة، على الرغم من أن أنجع سبل صيانة الدستور تكمن في إسناد حق رفع الطعن بعدم الدستورية أمام المحاكم والمجالس الدستورية للأفراد. يساهم هذا التوجه في إرساء وتدعيم أسس دولة القانون¹.

إن تكريس حق المواطن في إخطار المجلس الدستوري أمر ضروري وهذا لعل متعددة، فالهدف من تأسيس نظام الرقابة على دستورية القوانين يتمثل أساسا في السهر على احترام الدستور، من خلال ضمان عدم التعرض لحقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية. يعتبر منتقد وغير منطقي أي نظام رقابي يقصي المواطن من حق الطعن بعدم دستورية نص قانوني، أتحذ سندا في إدانته أمام المحاكم العادية. صار من الغير مجدي التعويل على ممثلي الشعب على مستوى البرلمان للدفاع عن حقوق من انتخبوهم، بالنظر للشرح الكبير الحاصل في العلاقة الرابطة بين النواب ومن انتخبوهم أو الرأي العام بصفة عامة²، ما يظهر الحاجة الماسة لمنح الأفراد إمكانية إثارة مسألة عدم الدستورية.

لم يكن وضع المواطن الفرنسي أحسن حال من نظيره الجزائري، حيث جرد هو الآخر من حق إخطار المجلس الدستوري الفرنسي. شكل هذا الوضع محلا لانتقادات

1- بجاوي محمد: " المجلس الدستوري، صلاحيات، إنجازات وآفاق"، المرجع السابق، ص44.

2 - RESTIER – MELLERAY (C) : « Opinion publique et démocratie, les débats parlementaires et la réforme de la saisine du conseil constitutionnel », in R.D.P1991.Paris, p. 1040 et suivantes.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

لاذعة من قبل فقهاء القانون الدستوري الفرنسي. استرسل هؤلاء النقاد في ذات الموضوع، بإبداء مقترحات، تتمحور حول ضرورة تمكين الأفراد، من الدفع بعدم دستورية نص قانوني، ذو دور حاسم في الفصل في النزاع القضائي المطروح أمام جهات القضاء العادي.

شكّلت مختلف تلك المقترحات المرجعية لمشروع التعديل الدستوري لسنة 1990 و1993 الذين كان مآلهما الفشل¹. تضمن المشروعان عدة أحكام، تنظم طريقة إخطار الأفراد للمجلس الدستوري الفرنسي، إذ استقر على صيغة الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية، وذلك عن طريق التمسك بغيب عدم الدستورية الذي يشوب قانون لا مناص عن تطبيقه للفصل في النزاع المعروض أمام إحدى المحاكم.

لا يسمح بالإحالة الآلية للدفع بعدم الدستورية الذي يثيره المتقاضي إلى المجلس الدستوري. يمر الطعن بعدم الدستورية ضمن مسار البت فيه بمرحلتين أوليتين، تفحص من خلالهما مدى جدية فحواه المتمثل في عدم دستورية قانون ما، وكذا التأكد فيما إذا لم يكن القانون المعني بالدفع محلاً لقرار سابق يتعلق بدستوريته. يقوم قاضي هيئة الحكم بعد التأكد من جدية ذلك الطعن، بإحالة الدفع بعدم الدستورية إلى محكمة النقض أو مجلس الدولة بحسب الحالة. تعكف الهيئتان، بدورهما، على التثبت من مدى تأسيس الدفع، لتقررا فيما بعد إخطار المجلس الدستوري الذي يكون قراره حاسماً، في المسار الذي ستسلكه الخصومة، التي أسفرت حيثياتها عن طعن بعدم دستورية نص قانوني واجب التطبيق

1- بخصوص مختلف المراحل التي مر بها مطلب تكريس حق الأفراد، في إخطار المجلس الدستوري الفرنسي ومضامين مختلف المقترحات ومشروع التعديل الدستوري لسنة 1990 و1993، أنظر:

- DUGRANRUT (B) : « Faut t-il accorder aux citoyens le droit de saisir le conseil constitutionnel? » in R.D.P, 1990. Paris, p.p 309-334.

- TURPIN (D) : Contentieux constitutionnel, Op.cit, p.p, 327-334.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

للفصل فيها. إذا قرر المجلس الدستوري عدم دستورية القانون المدفوع بعدم دستوريته يلغى القانون محل الدفع بعدم الدستورية و يحظر تطبيق القانون المصرح بعدم دستوريته على الدعاوى المستقبلية.

أدى التعديل الدستوري الذي تم في جويلية 2008، والذي جسد مشروع التعديل لسنتي 1990 و 1993، من خلال الاعتراف للمتقاضين بحق إخطار المجلس الدستوري عن طريق الدفع بعدم الدستورية¹ إلى تدعيم حقوق وحرقات المواطنين وكذا تفعيل الرقابة على دستورية القوانين، كون المتقاضي سوف لن يتقاعس في استعمال حقه في إخطار المجلس الدستوري دفاعا عن حقوقه ضد انحرافات المشرع، على خلاف الهيئات السياسية المخول لها حق الإخطار التي يخضع تعاملها مع هذا الحق لاعتبارات سياسية. سمح هذا التعديل، من جهة أخرى، بممارسة المجلس الدستوري الفرنسي لنوع من الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين، بفضل الدفع بعدم الدستورية التي يرفعها المتقاضين، ما يزيل الحصانة على القوانين السارية المفعول التي لم تمسها الرقابة السابقة والتي تبقى نافذة على الرغم من عدم دستوريته، تأسيسا على عدم العمل بالرقابة الدستورية اللاحقة على صدور القانون فيما سبق.

نرى رجاحة ومنطقية مسايرة المؤسس الجزائري للتطور الذي شهده نظام الرقابة على دستورية القوانين الفرنسي، وهذا بالسماح للأفراد بالمشاركة في فرض احترام الدستور، متى أمكن لهم إثارة عدم دستورية قانون ما. يحبز أيضا اعتماد الصيغة

1- L'article 61-1 de la constitution Française modifiée, stipule : « lorsque à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la constitution garantit, le conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du conseil d'Etat ou de la cours de cassation qui se prononce dans un délai déterminé, une loi organique détermine les conditions d'applications du présent article », sur le site Internet : <http://www.Legifrance.gouv.fr>

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

الفرنسية، أي الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية. يتعين على المؤسس، في حال اعتماد هذه الصيغة، جعل الجهتين المقومتين لأعمال الجهات القضائية المشكلة لمختلف درجات التقاضي، ونعني بهما المحكمة العليا ومجلس الدولة¹، المصفتان اللتان يثبت لهما اختصاص النظر في مدى تأسيس الدفع بعدم الدستورية، المحال عليهما بحسب الحالة إما من المحاكم والمجالس القضائية بالنسبة للمحكمة العليا أو المحاكم الإدارية بالنسبة لمجلس الدولة.

لا يضمن مجرد الاستتساخ الميكانيكي، للتطور الحاصل في فرنسا إعطاء نفس النتائج. ينبغي إذن لضمان تطبيق فعلي لأي تعديل محتمل، يسمح بموجبه للأفراد بالدفع بعدم دستورية قانون ما توفر مجموعة من الشروط المبدئية، أهمها إلزامية إرساء الأسس اللازمة الكفيلة بضمان استقلالية جهاز القضاء، خاصة المحكمة العليا ومجلس الدولة بوصفهما الجهتين اللتين ستفحصان مدى جدية وتأسيس الطعن بعدم الدستورية حتى لا يتم التعامل مع هذه الدفوع بناء على اعتبارات سياسية وضمان إحالة الطعون المؤسسة فعلا إلى المجلس الدستوري. يستوجب الأمر أيضا، تكوين قضاة متخصصين في القانون الدستوري بصفة عامة يعهد لهم البت في تلك الدفوع على مستوى المحكمة العليا ومجلس الدولة.

يعاد طرح قضية تشكيلة المجلس الدستوري وضرورة إعادة النظر فيها، وهذا أمام المخاوف المتعلقة بإتقال كاهل المجلس الدستوري بفعل الحجم الضخم من الإخطارات التي ستصله، فيما لو تم توسيع حق الإخطار إلى كل من المعارضة البرلمانية والأفراد. يؤدي تجسيد تلك الضرورة أو المطلب، ليس فقط إلى ضمان استقلالية المجلس الدستوري لكن

1- تنص المادة 152 من دستور 1996، المرجع السابق: " تمثل المحكمة العليا، الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم، يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

لمواجهة الارتفاع المحتمل لعدد الإخطارات في أعقاب تعديل مماثل. يكمن فحوى ذلك المطلب، في اعتماد معيارا الكفاءة والتخصص¹ في اختيار أعضاء المجلس الدستوري وكذا التوسيع من تشكيلته، بالرفع من عدد أعضائه إلى ثلاثة عشر (13) عضوا مثلا، أو أكثر مع ضرورة توزيع هذا العدد الإضافي على جهات تتوفر فيها مقومات وشروط الاستقلالية والكفاءة، كسلطة القضاء وهيئة الدفاع، عبر تمكين منظمات ونقابات المحامين مثلا من انتخاب ممثليها على مستوى المجلس الدستوري، وكذا الأساتذة الجامعيين ذوي الرصيد العلمي المعتبر في مجال القانون الدستوري، على أن يعمل على تحديد وإيجاد آليات اختيارهم على مستوى المجالس العلمية لكليات ومعاهد الحقوق.

الفرع الثالث

في إمكانية منح حق الإخطار لأطراف أخرى

إذا كان الباحثون يجمعون على ضرورة منح حق الإخطار لكل من المعارضة البرلمانية والأفراد على الشكل المشار إليه سابقا، فإنهم يختلفون بخصوص تمديد مجال الإخطار ليشمل جهات أخرى على غرار القضاء (أولا) رئيس الحكومة أو الوزير الأول (ثانيا) والمجلس الدستوري (ثالثا).

1- وهي المعايير التي لا يقيم لها أي وزن في اختيار القائمين على مختلف مؤسسات الدولة، وفي هذا الخصوص يقول الأستاذ براهيم محمد:

« ... Il apparaît, de toute évidence et au simple coup d'œil sur ces aspects de la question que le système politique Algérien ne repose pas non plus sur l'élite du pays...s'il est fait appelle a des intellectuels, le choix de ces derniers est toujours conditionné », propos de :

- BRAHIMI (M) : Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, Op.cit.p 169.

أولاً - إمكانية إدماج القضاء ضمن مجال الإخطار.

يعبر إقصاء السلطة القضائية من حق إخطار المجلس الدستوري، على تهميش جهاز القضاء ومكانته التابعة في النظام السياسي الجزائري. يشير هذا التوجه أيضاً، إلى الضرب بمبدأ توازن السلطات، لكون كلا من سلطتي التنفيذ والتشريع يتمتعان بصلاحيات إخطار المجلس الدستوري، مما يستوجب تمكين الهيئة القضائية من حق إثارة مسألة عدم دستورية القوانين¹، قياساً بهذا التوازن الظاهري القائم بين السلطات الثلاث الممثلة في تشكيلة المجلس الدستوري.

يبدو مطلب جعل الجهاز القضائي يتمتع بحق الإخطار مؤسسا، غير أننا نرى أن مجرد تمكين الأفراد المتقاضين من حق الدفع بعدم دستورية قانون ما، على الشكل المشار إليه أعلاه، أي باعتبار الدفع بعدم الدستورية يؤدي إلى إشراك القضاة بصورة غير مباشرة، حين يقومون بالتنبث من توفر الشروط المطلوبة لإحالة ذلك الدفع إلى المجلس الدستوري، جدير بالسماح للقضاء بالمساهمة في حماية مبدأ سمو الدستور وصيانة الحقوق والحريات العامة، بموجب آلية إخطار المجلس الدستوري.

ثانياً: مدى ملائمة توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري إلى رئيس الحكومة أو الوزير الأول.

إن رئيس الحكومة أو الوزير الأول وفقا للتعديل الدستوري لنوفمبر 2008، وإن كان ذا مركز تبعي وضعيف، بحكم الانتفاء الفعلي لمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري²، يملك من الخصائص والصفات ما يؤهله للتمتع بصلاحيات إخطار المجلس

1 - بوبتره علي: "ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني العدد 05، 2004، ص 57.

2 - أنظر في هذا الخصوص، ما سبق من دراستنا هذه، أعلاه.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

الدستوري، بالنظر لمهامه الدستورية المرتبطة بتنفيذ القوانين والتنظيمات¹، فهو المكلف بتنفيذ القوانين والتنظيمات، كما يوقع على المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك²، في حين يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول³.

تظهر هذه الصلاحيات أن الوزير الأول يتولى منصبا يجعل منه الجهة الأكثر تعاملًا واحتكاكا بالقوانين، التي يعكف على صياغة أحكامها التنفيذية في شكل مراسيم فعيب عدم الدستورية يتجلى وينكشف أكثر فأكثر، حين يتم إعداد اللوائح التنظيمية التنفيذية للقانون الذي ينطوي على شائبة عدم الدستورية. يكفي هذا السبب للقول بالزامية انضمام الوزير الأول إلى قائمة الأطراف الماسكة بآلية إخطار المجلس الدستوري، للثبوت من مدى دستورية قانون ما.

ثالثا- الإخطار الذاتي للمجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين.

لا يتصدى المجلس الدستوري لأي تصرف قانوني أو يفحص مدى دستوريته من تلقاء نفسه، وهذا على غرار الهيئات القضائية العادية، ما لم تبادر إحدى جهات الإخطار بإثارة عدم دستوريته. يبرر هذا الاستبعاد بعدة أسباب، فتمكن المجلس الدستوري من حق الإخطار الذاتي سيجعل منه سلطة فوق كل السلطات، مما يغير حتما من طبيعة مهامه القانونية التي تتوقف عند حدود ضبط العمل التشريعي والتنظيمي لسلطتي التشريع والتنفيذ، حماية لمبدأ سمو الدستور وصيانة الحقوق والحريات الأساسية التي كرسها وبالتالي إلbasها صبغة سياسية. لن يبقى المجلس الدستوري حينها، مجرد حكما بل طرفا

1- يرى "كلسن" ضرورة السماح لكل السلطات والمؤسسات العمومية المساهمة في تطبيق القاعدة القانونية، بالطعن في دستورية أي تصرف قانوني ينطوي على شبهات عدم الدستورية، أنظر:

-KELSEN(H) : «La garantie juridictionnelle de la constitution, la justice constitutionnelle» Op.cit, P 245.

2- هذا ما تقضي به المادة 85 من دستور 1996، بعد تعديل نوفمبر 2000، المرجع السابق.

3- المادة 125 من دستور 1996، المرجع السابق.

أيضا في المنازعة الدستورية.

تقف هذه العلل وراء استبعاد المقترح، الذي تقدم به الرئيس الفرنسي السابق Giscard d'Estaing في أكتوبر 1974، والذي جاء في منطوقه ضرورة أعمال صلاحية الإخطار الذاتي للمجلس الدستوري الفرنسي¹.

يمارس المجلس الدستوري الجزائري نوع من الإخطار الذاتي، عندما يمتد فحصه لعدم دستورية نص قانوني ما، محل إخطار إحدى الجهات المخول لها هذا الحق إلى أحكام يتضمنها ذلك النص، غير أنها لم يشملها منطوق الإخطار². لا يمكن رغم ذلك اعتبار هذا الإجراء بمثابة إخطار ذاتي للمجلس الدستوري، ففي كل الأحوال هو تصدى لأحكام واردة ضمن نص أخطر به، بيد أن الإخطار التلقائي الكامل يعني أهلية المجلس الدستوري في إلغاء نص قانوني ما أو التصريح بعدم دستورية بعض من أحكامه دون أن ينتظر عرضه عليه من لدن إحدى الجهات الماسكة بآلية الإخطار.

نرى من جهتنا، صواب عدم العمل بآلية الإخطار الذاتي للمجلس الدستوري الجزائري³. تقف عدة أسباب وراء هذا الموقف، فالحجج المقدمة في تبرير تجريد هيئات الرقابة على دستورية القوانين بصفة عامة، كما رأينا، تكتسي مصداقية أكبر في نظام

1-TURPIN (D) : contentieux constitutionnel, Op.cit, P 323

2-تنص المادة 08 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق: " إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم التصدي لأحكام أخرى لم يخطر المجلس الدستوري بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أو تصدى لها، وكان فصلها عن بقية النص يؤدي إلى المساس ببنيتها كاملة، فإنه في هذه الحالة يعاد النص إلى الجهة المخطرة".

3-رأى البعض ضرورة إسناد المجلس الدستوري حق الإخطار الذاتي، عبر رئيسه مع إخضاع تلك الصلاحية إلى قيود وضوابط معينة كأن تكون مخالفة النص القانوني للدستور صارخة لا لبس فيها، أنظر:

- شيهوب مسعود: "الرقابة على دستورية القوانين، النموذج الجزائري"، المرجع السابق، ص 28.

- وهو مقترح منتقد، فضابط الجسامة الذي يشترطه لكي يبادر رئيس المجلس الدستوري بتحريك الرقابة على دستورية نص ما، معيار مرن يخضع للسلطة التقديرية لرئيس المجلس الدستوري، مع التذكير أن رئيس المجلس الدستوري معين من طرف رئيس الجمهورية، وبالتالي جعل الإخطار التلقائي للمجلس الدستوري بيد رئيسه وبمعزل عن إرادة باقي أعضائه، أمرا ينطوي على مخاطر تسييس عمل المجلس الدستوري.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

الرقابة المعتمد في الجزائر، أين تبدو مخاطر الجنوح إلى تسييس مهمة الرقابة على دستورية القوانين أكثر وروداً، خاصة بالنظر إلى طريقة اختيار أعضاء المجلس الدستوري، والتي تسمح بجعل هذه الهيئة تحت هيمنة السلطة التنفيذية، أضف إلى ذلك هشاشة المقومات التي تتبني عليها دولة القانون في النظام السياسي الجزائري، ولو أن المجلس الدستوري يمتلك من الصلاحيات ما يجعله مرشحاً لأن يكون المحرك الأساسي في عملية بناء دولة القانون، شريطة توفر إرادة سياسة إصلاحية فعلية لتحقيق هذا المسعى.

المبحث الثاني

مجال الرقابة على دستورية القوانين

- مجال واسع وممارسة محدودة -

يباشر المجلس الدستوري الجزائري مهامه المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين ضمن مجال واسع، يفوق بكثير هامش تحركه الضيق والمقيد بإجراء الإخطار الذي يتسم نطاقه هو الآخر بالضيق الشديد، ما حد من فعالية المجلس الدستوري. جعل هذا الإجراء حصيلة المجلس الدستوري محتشمة، لا تعبر عن مجال الرقابة الشاسع الذي مكنه المؤسس من إتيان صلاحيته الرقابية ضمنه. يطرح هذا مرة أخرى، إشكالية عدم فعالية القاعدة القانونية في الجزائر، كون الأحكام المنظمة لمجال تدخل المجلس الدستوري للاضطلاع باختصاصاته ذات الصلة بالرقابة على دستورية القوانين، أعاققت ترجمتها للواقع أحكام أخرى تتعلق بتلك المحددة لإجراءات تدخل المجلس الدستوري.

تتجلى سعة مجال الرقابة على دستورية القوانين، على ضوء اعتماد المؤسس الجزائري لصورتي الرقابة السابقة على صدور التصرف القانوني، وكذا الرقابة اللاحقة لدخول ذلك التصرف مرحلة ما بعد النفاذ (المطلب الأول)، كما يظهر أيضا ذلك الاتساع من زاوية التصرفات القانونية الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري (المطلب الثاني).

المطلب الأول

عدم جدوى تأسيس رقابة سابقة ولاحقة على دستورية القوانين

يفصل المجلس الدستوري في دستوريته المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية، هي الصياغة التي استعملها المؤسس الجزائري¹ للدلالة على أن المجلس الدستوري يمارس نوعين من الرقابة، وهذا وفقا للمرحلة التي يكون عليها التصرف القانوني موضوع الإخطار، إذ بالإمكان إخضاع ذلك التصرف القانوني لرقابة المجلس الدستوري قبل صدوره، أي قبل بلوغه مرحلة النفاذ(الفرع الأول)، كما لا يفلت نفس التصرف أو النص القانوني من رقابته، بمجرد أنه استكمل كامل المراحل الإجرائية وبالتالي صار واجب التنفيذ(الفرع الثاني).

الفرع الأول

الرقابة السابقة على دستورية القوانين

تصنف الرقابة على دستورية القوانين ما إذا كانت سابقة أو لاحقة، تأسيسا على التوقيت الذي يحال خلاله التصرف القانوني إلى المجلس الدستوري، أي بالنظر إلى كونه ساري المفعول أو لا يزال في مراحله الإجرائية الإعدادية.

يقصد بالرقابة السابقة أو القبلية التي يباشرها المجلس الدستوري تلك التي تطل التصرف القانوني قبل صيرورته واجب التنفيذ. من الواضح إذا، أن هذه الرقابة تمارس قبل استكمال إجراء حاسم، ضمن المسار الإجرائي الذي يسلكه النص القانوني والذي

1- المادة 1/165 من دستور 1996، المرجع السابق، التي تقابلها المادة 155 من دستور 1989، المرجع السابق.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

يصبح بموجبه واجب التنفيذ من قبل المخاطبين به. يتمثل ذلك الإجراء في الإصدار الذي يعد صلاحية خالصة يتمتع بها رئيس الجمهورية.

يبدو واضحا أيضا، أن المؤسس تحاشى استعمال مصطلح "إصدارها" باعتبار ذلك النص اشتمل على تصرف قانوني يخضع للمصادقة من قبل رئيس الجمهورية وليس للإصدار، مفضلا بذلك استخدام مصطلح "قبل أن تصبح واجبة التنفيذ"، والتي يشير بموجبها إلى كل التصرفات الخاضعة للرقابة على دستورية القوانين السابقة.

لم يغفل المجلس الدستوري الجزائري، بمناسبة إبدائه لمعظم آرائه التي تتدرج ضمن رقابته السابقة الإشارة بالتدقيق إلى المرحلة التي أخطر في خضمها بشأن تصرف قانوني لم يدخل بعد حيز التطبيق. يوضح المجلس الدستوري، حين تحييثه لآرائه دائما أن الإخطار قد تم بين مرحلة ما بعد المصادقة والتصويت عليه من قبل غرفتي البرلمان على شاكلة الرأي الآتي: "...اعتبارا أن القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعلمه المعروض على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور قد حصل وفقا لأحكام المادة 123 من الدستور، على مصادقة المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 13 فيفري 1998، خلال دورته العادية المفتوحة بتاريخ 4 أكتوبر 1997، ومصادقة مجلس الأمة في جلسته المنعقدة بتاريخ 25 مارس 1998، خلال دورته العادية المفتوحة بتاريخ 02 مارس 1998..."¹.

يفهم من منطوق هذا الرأي، أن مصادقة البرلمان بغرفتيه على التصرف القانوني محل الإخطار ضروريا، ما يعني أن المجلس الدستوري سيصرح بعدم دستورية التصرف

1- رأي رقم 06/ر.ق.ع.م.د/98 مؤرخ في 19 مايو سنة 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر.ح.ج، مؤرخة في أول يونيو سنة 1998، العدد 37.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

القانوني لعيب في الشكل، فيما لو قدم أمامه قبل أن يستوفي إجراء عرضه على البرلمان لنيل مصادقته.

لا يستغنى موقف فقهي اعتبار الرقابة التي تمارسها المحاكم والمجالس الدستورية على النصوص الخاضعة لرقابتها، والتي لم تستكمل بعد الإجراءات التي تؤهلها لبلوغ مرحلة النفاذ، صورة للرقابة على دستورية القوانين التي تقتضي حسبهم أن تكون تلك التصرفات القانونية محل الرقابة والفحص سارية المفعول. يرى أصحاب هذا الموقف¹ أن المصطلح الدال خير الدلالة على هذا النوع من الرقابة، هو الرقابة على دستورية مشاريع القوانين. تماثل بذلك هذه الرقابة صوراً عديدة من الرقابة العامة العادية، إذ يعكف النواب خلال مناقشة مشروع القانون وكذا رئيس الجمهورية حين يعاد إليه المشروع مصادقاً عليه قصد إصداره، على ضبط مشروع القانون ومراجعته على نحو يجعله لا يتعارض مع أحكام الدستور.

تتوفر الرقابة السابقة على دستورية القوانين على مزايا هامة، كونه رقابة وقائية تجنب صدور قانون غير دستوري، مع كل ما يمكن أن يحمله ذلك من إهدار لحقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، وهذا بمنع التصرفات القانونية التي تحتوي على أحكام منوئة للدستور من استكمال الإجراء الذي يدخلها حيز التنفيذ. لا تطرح بذلك الرقابة السابقة على دستورية القوانين إشكالات كنتلك المرتبطة بمسألة تنفيذ قرارات المحاكم والمجالس الدستورية، التي تقضي بعدم دستورية نص قانوني أو تنظيمي ساري المفعول، والذي نشأت بموجبه مراكز قانونية، ما ينغص طمأنينة الجهات المخاطبة بالنص محل قرار عدم الدستورية.

1- علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية مصر، 1978، ص 107 وما يليها.

يميز المؤسس الجزائري بين نوعين من الرقابة السابقة على دستورية القوانين رقابة إلزامية أو وجوبية (أولا) ورقابة اختيارية (ثانيا) وفي الحالتين يتخذ المجلس الدستوري رأيا في أعقاب فحصه لمدى مطابقتها للدستور أو دستوريته (ثالثا).

أولا- الرقابة السابقة الإلزامية على دستورية القوانين

خص المؤسس الجزائري نوعا من التصرفات القانونية بمعاملة تمييزية في مجال الرقابة على دستورية القوانين، وهذا بإخضاعها على سبيل الوجوب لرقابة المجلس الدستوري، ما يجعل الهيئات المنفردة بحق الإخطار بشأن تلك التصرفات القانونية ملزمة بعرضها على المجلس الدستوري قبل أن تصبح واجبة التنفيذ وإلا اعتبرت غير دستورية لعيب في الإجراء¹.

تتمثل تلك النصوص التي تطالها الرقابة الوجوبية في القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان². يكون الإخطار في هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية. يتمثل النظامين الجزائري والفرنسي في هذه النقطة، إذ تخضع القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الفرنسي للرقابة السابقة الوجوبية³، فيما يتمثل الفارق في كون الوزير الأول الفرنسي هو من يتولى إخطار المجلس الدستوري بشأنها.

1-نبالي فطة: دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، 2010، ص 265.

2- تنص المادة 165 من دستور 1996، المرجع السابق، "ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان، كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة".

3- هذا ما تقتضي به المادة 1/61 من دستور فرنسا لسنة 1958، المرجع السابق.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

اقتصرت الرقابة السابقة الوجوبية في ظل دستور 1989 على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني¹. يعد هذا الخيار أمراً مفهوماً، كون طائفة القوانين العضوية لم تستحدث إلا بعد اعتماد دستور 1996 والأمر نفسه ينطبق على مجلس الأمة وبالتالي لا مقام للحديث على النظام الداخلي لمجلس الأمة. تشد الطريقة التي عولجت بمقتضاها عملية تدخل المجلس الدستوري لمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور الانتباه، وهذا بالنظر للنقائص والغموض الذي يعتريها.

لا تتضمن الفقرة الثانية من المادة 155 من دستور 1989، المشار إليها، ما يوحي بأن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يخضع لرقابة قبلية وأنها تكتسي طابع الوجوب.

حاول المجلس الدستوري تدارك هذه الثغرات عبر أولى آرائه التي جاء في منطوقها ما يفصل في هذه المسائل، حين أكد أن الرقابة التي تنصب على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تمارس قبل أن يشرع في تطبيقه وأن الإخطار بشأنها إلزامي. جاء في رأيه ذلك² "...ونظراً لكون الفقرة الثانية من المادة 155 من الدستور، جعلت من جهة أخرى مبدأ الاستقلالية التنظيمية المذكورة مقروناً تلازماً بالرقابة الواجبة، الموكلة إلى المجلس الدستوري قبل وضع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيز التطبيق....".

عاد المجلس الدستوري مرة أخرى، وبقينا منه أن دستور 1996 لم يزيل الغموض بالشكل الكلي، حول عملية مراقبة مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور ليؤكد

1- تقضي المادة 1/155 من دستور 1989، المرجع السابق: "كما يفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور".

2- نقصد به الرأي رقم 1 س.ق.م.د - 1989، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 1، 1997، ص 32 وما يليها.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

على أسبقية وإلزامية تلك الرقابة، إذ اعتبر¹: "...اعتباراً أن المؤسس الدستوري قد أخضع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان إجبارياً لرقابة مطابقة أحكامهما مع الدستور من قبل المجلس الدستوري وأوكل صلاحية الإخطار في هذه الحالة إلى رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور وذلك قبل أن يصبح النظام الداخلي قابلاً للتطبيق ومن ثم واجب التنفيذ...".

عمل المجلس الدستوري بمناسبة إصداره للنظام المحدد لقواعد عمله في سنة 2000 على إدراج ما ذهب إليه في اجتهاداته السابقة، وبالتالي فصل بصفة نهائية في قضية الرقابة السابقة القبلية والوجوبية الممارسة على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وإن كانت معالجة مسألة ذات قيمة مماثلة، ينبغي أن تتم ضمن أحكام الدستور².

إن تدخل المجلس الدستوري بهذا الشكل، بقدر ما وفق في إزالة الغموض الذي ميز الأحكام الضابطة لمراقبة الأنظمة الداخلية للبرلمان، حين تأكيده على الطابع القبلي والإجباري لتلك الرقابة، بقدر ما فسح المجال لنعته بوصف المؤسس الثانوي، وهذا بإرسائه لمبدأ الرقابة السابقة الإلزامية للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، إذ يكون بذلك قد نصب نفسه مكان المؤسس الذي سكت عن تنظيم المسألة، ما ينطوي على خرق لضوابط الرقابة على دستورية القوانين التي يفترض وفقاً لها اكتفاء المجلس الدستوري بالتصريح بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور من عدمه³.

1- في رأيه رقم 10/ر.ن.د.م/د.2000، ج.ر.ج.ج. مؤرخة في 30 يوليو سنة 2000.

2- جاء في المادة 4 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق ما يلي: "يفصل المجلس الدستوري فيمطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه، برأي وجوبي طبقاً للفقرة الثالثة من المادة 165 من الدستور".

3- nous renvoyons, par rapport à ce sujet à :

YELLES-CHAOUCHÉ (B) : le conseil constitutionnel, du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative, op, cit, P 91 et suivantes.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

يمارس المجلس الدستوري ما يمكن اعتباره نوع من الرقابة السابقة الإلزامية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، إذ يعمل رئيس الجمهورية على إحالتها على المجلس الدستوري ليبيدي رأيه فيها، وهذا قبل أن يعرضها على البرلمان للموافقة عليها¹. لا يمكن رغم ذلك، تصنيف هذه الاتفاقيات ضمن تلك التصرفات الخاضعة لرقابة المطابقة القبلية الإلزامية على، غرار القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان. يشير أغلب الظن أن رئيس الجمهورية يقبل على هذا الإجراء على سبيل الاستشارة، ولو أن المجلس الدستوري يقع على عاتقه التزام بالاستجابة الفورية وإبداء رأيه في الاتفاقيات المعروضة أمامه مع استبعاد أن يكون لرأيه في هذه الحالة نفس القوة الإلزامية التي تتمتع بها آراؤه المبدية في إطار رقابة المطابقة والدستورية السابقة².

يلتمس أيضا رئيس الجمهورية بصورة إلزامية رأي المجلس الدستوري حول أي مشروع قانون يتضمن التعديل الدستوري، ينوي الرئيس تمريره دون عرضه على الاستفتاء الشعبي وهذا للثبوت من عدم مساس ذلك التعديل بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحياتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية. يمكن لرئيس الجمهورية في حالة ثبوت توفر هذه الشروط، أن يصدر ذلك القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري، دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان³.

1- حسب مقتضيات المادة 97 من دستور 1996، المرجع السابق.

2- والدليل على ذلك تنظيم المجلس الدستوري لهذه الصلاحية ضمن الباب الرابع من النظام المحدد لقواعد عمله لسنة 2000، المرجع السابق، إذ تنص المادة 52 منه: "عندما يستشار المجلس الدستوري في إطار أحكام المادتين 93 ، 97 من الدستور، يجتمع ويبيدي رأيه فوراً".

3- أنظر المادة 176 من دستور 1996، المرجع السابق.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

يبدو أن رأي المجلس الدستوري في هذه الحالة يكتسب قوة إلزامية، إذ تتوقف على منطوقه إمكانية إصدار رئيس الجمهورية للقانون المتضمن التعديل الدستوري من عدمها.

يبقى مجال الرقابة السابقة الإلزامية على دستورية القوانين قاصرا في نظرنا. نرى ضرورة توسيع ذلك المجال ليشمل تصرفات قانونية أخرى، ونعني بوجه الخصوص الأوامر التشريعية التي يشرع بها رئيس الجمهورية، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان¹.

ينبغي ألا تقتصر تلك الرقابة على القوانين عضوية، وهذا لاعتبارات عدة منها الاستعمال المفرط لرئيس الجمهورية لهذه الصلاحية² وكذا أهمية المواضيع، التي يتدخل رئيس الجمهورية لتنظيمها بواسطة الأوامر والتي تعني في الكثير منها بحقوق الأفراد وحياتهم الأساسية. يضاف إلى ذلك، الحرية التامة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية حين إعداد وإصدار تلك الأوامر، في ظل انعدام مناقشة النواب لها ودخولها الفوري حيز التنفيذ دون انتظار موافقة البرلمان عليها، الإجراء المؤجل إلى ما بعد استئناف أشغاله، هذا إن لم يكن التشريع بالأوامر تم لشعور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل مثلا.

1- المادة 124 من دستور 1996، نفس المرجع.

2- للتأكد من ذلك، أنظر موقع المجلس الشعبي الوطني للوقوف على العدد الكبير من الأوامر التي عرضت على المجلس الشعبي الوطني قصد الموافقة عليها ولم يلغ أي منها ومن أهم تلك الأوامر:

-قانون رقم 10/8 مؤرخ في 26 مايو 2008 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01/08 المؤرخ في 28 فبراير 2008 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج.ر.ج.ج، مؤرخة في 28 مايو 2008. عدد 27، وهو كما يظهر أمر يمس ما يتعلق بحقوق عمال القطاع الاقتصادي العام

-قانون رقم 02 - 06 المؤرخ في 16 أبريل 2002 يتضمن الموافقة على الأمر 02 - 04، مؤرخ في 25 فبراير 2002 يعدل الأمر رقم 97 - 08، مؤرخ في 6 مارس 1997، الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج.ر.ج.ج. مؤرخة في 21 أبريل 2002، عدد 28، هذه فقط مجرد أمثلة للكثير من الأوامر التي تتخذ والتي تكاد تشكل المصدر الأساسي للتشريع، أنظر:

<http://www.apn-dz.org/apn/arabic/lois4legar.htm>

تبرز هذه الاعتبارات أهمية جعل الرقابة بشأن هذه الأوامر وقائية وإجبارية، وهذا لتوقي احتمالات النيل والمساس بحقوق الأفراد وحياتهم المكفولة دستورا، خاصة في ظل استبعاد إمكانية إخضاعها للرقابة السابقة الاختيارية أو الرقابة اللاحقة، نظرا لعدم فعالية إجراء سير عمل المجلس الدستوري والمتمثل في آلية الإخطار كما رأينا.

يعتبر أمرا مطلوباً أيضاً، أن يعمل المؤسس على إخضاع القوانين التي ستعرض على الاستفتاء الشعبي على الرقابة القبلية الوجوبية وتجاوز الحجج والمبررات، التي عادة ما تقدم لإضفاء حصانة على القوانين التي يكون مصدرها الاستفتاء الشعبي، وهذا بالقول أن تأسيس أي رقابة عليها يشكل تقييدا لإرادة الشعب وهدما لإرادته وسيادته¹.

في حين توجد مجموعة من الأسباب الأخرى التي تجعل من رقابة المجلس الدستوري لمشاريع قوانين الاستفتاء، على سبيل الإلزام، الوسيلة المثلى لدرء العديد من العيوب والمخاطر، التي قد يتضمنها مشروع القانون الذي يعتزم رئيس الجمهورية طرحه على الاستفتاء الشعبي، إن على حقوق الأفراد وحياتهم أو على مبدأ الفصل بين السلطات.

قد يلجأ رئيس الجمهورية لهذه الوسيلة بقصد الانتقام من السلطة التشريعية المعارضة لمشاريع قوانينه. كما لا يمكن التغاضي عن حقيقة مفادها أنه ليس كل الشعب يتمتع بالثقافة القانونية والوعي اللازمين، للنتبه إلى الخروقات الكبيرة التي قد تتضمنها أحكام المشروع المعروض عليهم، والذي تعمل الأغلبية الرئاسية على الترويج لها وإظهارها عن غير حقيقتها، مستعملة في ذلك مختلف أدوات التظليل والدعاية المغرضة. لا نجد حينها من أداة تسمح بأن يقدم للشعب، مشروع قانون تم ضبط مختلف

1 - أنظر بخصوص إمكانية إخضاع التشريعات المعتمدة عن طريق الاستفتاء الشعبي لرقابة سابقة:

- نبالي فطة: دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحرريات العامة، المرجع السابق، ص. 212-221.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

أحكامه على نحو يكفل عدم احتوائه على ترتيبات مخالفة للدستور، غير إخضاعه لرقابة المطابقة خاصة إذا كان الجهاز الذي يتولى تلك المهمة خارج هيمنة رئيس الجمهورية وذو تشكيلة على قدر كبير من الكفاءة القانونية والنزاهة.

تشمل التصرفات الخاضعة للرقابة السابقة، الموضوع الرئيسي لاجتهادات المجلس الدستوري الجزائري. يكفي أن نحصي حصيلة المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين لنقف على ضعفها الصارخ من جهة، وعلى حقيقة أخرى مفادها أن المجلس الدستوري يكاد لا يسجل وجوده إلا بصدد مراقبة مطابقة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور، وهذا بالنظر للإلزامية الإخطار بشأنها، فمن مجموع ستة وثلاثين (36) اجتهاد ما بين الآراء والقرارات، يندرج ستة وعشرون (26) منها ضمن الرقابة السابقة الوجوبية.

سمحت الرقابة السابقة الوجوبية للمجلس الدستوري من فرض نفسه كحامي فعلي للقاعدة الدستورية، بل ذهب أبعد من ذلك حين عمل على تأكيد وتدعيم العديد من المبادئ الدستورية والتي تمخضت عن الدستور الديمقراطي التعددي لسنة 1989، والمثير للجدل أكثر هو الخوض في تأسيس مبادئ دستورية تتعلق بالتنظيم المؤسسي للدولة. تظل أبرز تلك المبادئ، ذلك الذي أرساه في أولى آرائه¹ وهو مبدأ الفصل بين السلطات، الذي لم ينص الدستور عليه صراحة، إذ ذهب المجلس الدستوري إلى التأكيد: "... نظرا لكون محرر الدستور، أقام مبدأ الفصل بين السلطات، باعتباره عنصرا أساسيا في تنظيم السلطات العمومية...".

1 - الرأي رقم 1 - ر.ق.م.د- 1989، يتعلق برقابة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، المرجع السابق.

ليواصل المجلس الدستوري دوره التأسيسي، مبرزاً محتوى مبدأ الفصل بين السلطات في بعض من جوانبه:"... ونظراً لكون مثل هذا الاختيار يترتب عليه، أن كل سلطة لها صلاحية تنظيم عملها الداخلي وضبطه...".

أدت من جهة أخرى المراقبة الإلزامية التي يمارسها المجلس الدستوري على القوانين العضوية، إلى الحلول محل المشرع في عديد المناسبات، وهذا بمقتضى مغالاته في استعمال تقنية التحفظات التفسيرية، والتي يقصد بها التصريح بمطابقة حكم من أحكام التصرف القانوني محل الرقابة للدستور مع التحفظ. يبيدي المجلس الدستوري تحفظه بإدخال تعديل على ذلك الحكم، حتى وإن كان المجلس الدستوري من خلال إبدائه لتحفظاته يعمل على ربط ذلك بحرصه على حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطن إلا أن هذا لا يمنع من القول أن المجلس الدستوري نصب نفسه كمشرع، بإفراطه في إبداء تلك التحفظات، والتي تدرج فيما بعد كتعديلات تكاد تكون نقلاً حرفياً لتلك التحفظات، التي قد تؤسس على اعتبارات سياسة خاصة في ظل هشاشة استقلاليته، ولنا أن نشير إلى إحدى آرائه¹، للدلالة على هذه المقاربة :

"...اعتباراً أن هدف المشرع حين مكن بعض الأشخاص من الحصول على نسخة من القائمة الانتخابية البلدية، كان لتقرير حق للأطراف المشاركة في الانتخابات...".

"...واعتباراً أن تقرير هذا الحق لا يمكن ممارسته دون التقيد باحترام الحقوق المعترف بها للغير بموجب أحكام الدستور، لا سيما المادة 63 منه...".

1- رأي رقم 01/ر.ق.ع/م د/04 مؤرخ في 05 فيفري 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج.ر.ج.ج، مؤرخة في 11 فبراير 2004، العدد 09.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

"...واعتباراً أن المادتين 35 و 39 من الدستور، قد أسستا لمبدأ عدم انتهاك الحياة الخاصة للمواطن، وأقرتا حمايته بموجب القانون، لتكون بذلك المخالفات المرتكبة ضد الحقوق المكرسة في هذا المبدأ معاقب عليها قانوناً..."

"...واعتباراً بالنتيجة، فإنه شريطة مراعاة هذا التحفظ، تكون الفقرة الثالثة من المادة 04 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، غير مخالفة لأحكام الدستور..."

أبدى المجلس الدستوري هذا التحفظ، على حكم يسمح للممثلين المعتمدين للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات وللمترشحين الأحرار وللجان المراقبة، الإطلاع على القائمة الانتخابية البلدية والحصول على نسخة منها. يرمي هذا الإجراء إلى الحد من فعالية ظاهرة التزوير، التي تميز مختلف الاستحقاقات الانتخابية ويستهدف إضفاء الشفافية والنزاهة على العملية الانتخابية. الأكيد أن هذا القيد الذي أقره المجلس الدستوري من شأنه أن يجرّد هذا الترتيب الإجرائي من فعاليته، فالأرجح أن المصالح الإدارية القائمة على سير العملية الانتخابية ولا اعتبارات حزبية، ستمنع ممثلي الأحزاب المعارضة مثلاً من حقها في الإطلاع على تلك القوائم، متحجّة في ذلك بالحرص على ضمان عدم انتهاك مبدأ احترام الحياة الخاصة للمواطن.

ثانياً - الرقابة السابقة الاختيارية على دستورية القوانين.

لا تقتصر الرقابة السابقة أو الوقائية على دستورية القوانين على تلك التي تكتسي الطابع الوجوبي، إذ فيما عدا القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، تملك الجهات المتمتعة بحق الإخطار، السلطة التقديرية في إخطار المجلس الدستوري قصد فحص مدى دستورية تصرفات قانونية أخرى وقبل صيرورتها واجبة التنفيذ. تتمثل تلك التصرفات في المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

تختلف هذه الرقابة عن الرقابة السابقة الوجوبية، على الرغم من تطابقهما من حيث مرحلة ممارستهما، فضلا عن اختلاف موضوعهما، في كون الإخطار بشأنها لا يقتصر على رئيس الجمهورية، فبإمكان رئيسي غرفتي البرلمان أن يبادرا بإخطار المجلس الدستوري حول دستورية معاهدة، نص تشريعي أو تنظيمي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أي قبل إصدارها .

يشار أن رئيس الجمهورية يتوفر على أجل يقدر بثلاثين(30) يوما كأقصى حد لإصدار القانون المصادق عليه من قبل البرلمان، على أن يسري هذا الميعاد اعتبارا من تاريخ تسلمه إياه¹، يعني هذا أن أي من الأطراف التي تعتزم منازعة دستورية تصرف قانوني قبل إلجائه الصيغة التنفيذية، مطلوبا منها ترقب تاريخ تسلم رئيس الجمهورية لذلك النص مع الحرص على إحالة رسالة الإخطار إلى المجلس الدستوري، قبل انقضاء أجل الثلاثين(30) يوما. قد يعمل رئيس الجمهورية على إتمام إجراءات الإصدار قبل انقضاء الآجال المحددة له، ما يعني أنه الأوفر حظا في إخطار المجلس الدستوري في إطار الرقابة السابقة الاختيارية كونه الماسك بصلاحيات الإصدار، فلا شيء يمنعه من إفشال إرادة الجهات الأخرى المعترف لها بحق الإخطار، في أعمال صلاحيتها تلك، وهذا بالإسراع في إصدار التصرف القانوني الذي ينوي أقرانه إحالته على المجلس الدستوري. مع احتفاظهما بحقهم في منازعة ذات التصرف في إطار الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين.

تتطوي الرقابة السابقة على دستورية القوانين، بحكم طابعها الوقائي على مزايا أكيدة تتمحور أساسا في كونها تساهم في جعل مختلف النصوص المشكلة للمنظومة

1- هذا ما تقضي به المادة 126 من دستور 1996، المرجع السابق

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

القانونية للدولة التي خضعت للرقابة الدستورية السابقة، خالية من أحكام مخالفة للدستور ما ينعكس بالإيجاب على حقوق المواطن وحياته العامة.

أفقد إجماع كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان عن أعمال صلاحية الإخطار بشأن النصوص قبل دخولها حيز التنفيذ، هذا النوع من الرقابة فعاليتها في حماية تلك الحقوق، وهذا بالنظر لطابعها غير الإلزامي

لا غرابة إذا، إن قلنا أن مجموع أراء المجلس الدستوري في مجال الرقابة القبلية الاختيارية لا يتجاوز خمسة أراء، وهو الواقع الذي يبرز الحاجة الماسة في توسيع حق الإخطار إلى المعارضة البرلمانية، التي لن نتوان في إحالة أي قانون عارضت المصادقة عليه، إلى المجلس الدستوري قبل أن يتم إصداره.

الفرع الثاني

عدم فعالية الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين

يقصد بالرقابة اللاحقة على دستورية القوانين، تلك الرقابة التي تباشر على التصرف القانوني الذي ولج حيز التنفيذ. يرتبط هذا النوع من الرقابة بتلك التي يمارسها القضاء العادي في سياق الرقابة القضائية على دستورية القوانين. تعد الولايات المتحدة مهدا لهذه الرقابة، أين يعترف منذ صدور حكم القاضي مارشال في قضية مابوري ضد ماديسون للمحاكم جمعاء بتولي الرقابة على دستورية القوانين، سواء تلك التابعة للولايات أو لمحاكم الاتحاد، التي على رأسها المحكمة العليا الاتحادية التي تعد المرجع الأول. تلتزم سائر المحاكم بما تصدره المحكمة العليا من أحكام طبقا لنظام السوابق القضائية

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

باعتبارها المكلفة بتفسير الدستور والقوانين الفدرالية والمعاهدات الدولية¹. على خلاف المحاكم الدستورية الخاصة التي تأسست بموجب الدستور، الذي يكلفها صراحة بأداء مهمة حماية مبدأ علو الدستور على غرار المحاكم الدستورية الأوروبية في ألمانيا والنمسا ويوغسلافيا، التي تمارس الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين، عن طريق الدفع بعدم الدستورية. تشكل هذه المحاكم الهيئات التي تحال إليها مختلف تلك الدفوع من قبل المحاكم القضائية العادية²، فإن الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية ذات منشأ قضائي يباشرها القضاء الأمريكي دون أن يسند إلى أي نص دستوري.

ترتبط هذه الرقابة بحكم رئيس القضاة جون مارشال في قضية مابوري ضد ماديسون.

لم يكن بوسع المجلس الدستوري الفرنسي أن يباشر أي رقابة لاحقة على صدور القانون وهو النموذج الفعلي للرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئات غير قضائية أو ما يعرف اصطلاحاً بالرقابة السياسية على دستورية القوانين. ينبني منع المجلس الدستوري الفرنسي من ممارسة الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين على مبدأ سلطان أو سيادة القانون، باعتباره تعبيراً عن الإرادة العامة.

استمر الوضع على حاله إلى غاية أكتوبر 2008، حيث صار بإمكان المجلس الدستوري الفرنسي، النظر في دستورية قانون طعن في دستوريته بمناسبة نزاع قضائي

1- علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، المرجع السابق، ص 139 وما يليها.

2- راجع في هذا الخصوص:

- FAVOREU (L) : les cours constitutionnelles, que-sais-je ? P.U.F, Paris, 1992.
- BEGUIN (J.C) : le contrôle de constitutionnalité des lois en république fédérale d'Allemagne, Economica, Paris, 1992.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

من قبل أحد المتقاضين، على أن يحال إليه ذلك الدفع عن طريق المحكمة العليا أو مجلس الدولة بعد أن يتأكد من عدم سبق الفصل فيه.

خول المؤسس للمجلس الدستوري الجزائري سلطة النظر في دستورية القوانين بعد صدورها وصيرورتها واجبة التنفيذ¹، لكن ليس عن طريق الدفع بعدم الدستورية، إنما عن طريق إخطاره من قبل إحدى جهات الإخطار، فيما يشبه الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية. يقصد بالدعوى الأصلية في مجال الرقابة على دستورية القوانين، إثارة دستورية نص قانوني ما من دون أن يكون ذلك بمناسبة دعوى قضائية، أظهر الفصل فيها ضرورة تطبيق حكم، تحوم حوله شكوك حول مطابقته للدستور، وبالتالي يثير المتقاضون عدم دستوريته، في دعوى أصلية يرفعونها إلى المحكمة الدستورية المختصة للفصل فيه. فتعمل الجهات المخول لها حق رفع تلك الدعوى على مهاجمة النص القانوني لا المطالبة بعدم تطبيقه عليها في إطار الخصومة القضائية.

يعد نظام الرقابة على دستورية القوانين الجزائري من بين تلك الأنظمة المفندة للاعتقاد الشائع، والذي يقتصر وفقا له مجال الرقابة الدستورية الممارسة من طرف هيئات غير قضائية على القوانين قبل صدورها، فوفقا لهذا الاعتقاد فالرقابة السياسية أو غير القضائية على دستورية القوانين تعني الرقابة السابقة على دستورية القوانين.

يبقى مرد هذا الاعتقاد متمثلا في كون المجلس الدستوري الفرنسي، الذي طالما قدم نموذجا لأسلوب الرقابة السياسية، لم يكن له أن يبحث دستورية نص قانوني نافذ وهذا كما رأينا إلى غاية سنة 2008 أين تم اعتماد أسلوب الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية. لا يسوغ لنا رغم ذلك، تصنيف المجلس الدستوري الجزائري على كونه محكمة دستورية وبالتالي إضفاء الطابع القضائي عليه، ذلك أنه تعوزه عناصر ضرورية

1- المادة 165 / 1 من دستور 1996، المرجع السابق، تقابلها المادة 155 من دستور 1989، المرجع السابق.

لإلباسه بتلك الصبغة، ولعل أبرزها عدم أحقية الأفراد في طلب حمايته، أو بتعبير أدق تجريدهم من الحق في اللجوء إليه أي كانت الصيغة، أي سواء عن طريق الدعوى الأصلية أو عن طريق الدفع بعدم الدستورية.

تشير حصيلة المجلس الدستوري في مجال الرقابة اللاحقة أو الاحتياطية على دستورية القوانين، مسألة عدم فعالية نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر والمعوقات التي صادفها في ترجمة أحكامه من الناحية الواقعية. تشكل تلك الحصيلة أصدق دليل على ذلك. فلا نصي للمجلس الدستوري في هذا المجال إلا ستة قرارات على مدار اثنين وعشرين (22) سنة من تأسيسه. الأغرب من ذلك أنه، من بين مجموع هذه القرارات، أربعة (04) منها أصدرها المجلس الدستوري في الفترة الممتدة من سنة 1989 إلى سنة 1991. دخل بعدها المجلس الدستوري مضطرا، في مرحلة جمود، ولا يسجل حضوره إلا بمناسبة فحص مطابقة قانون عضوي للدستور.

شهدت إذا، الفترة الممتدة من سنة 1989 إلى سنة 1991، أي غداة اعتماد نظام الرقابة على دستورية القوانين دخولا قويا للمجلس الدستوري في مجالي الرقابة اللاحقة والسابقة الاختيارية بحصيلة ثرية، إن من الناحية الكمية أو النوعية، وهذا على الرغم من أن حق الإخطار كان مقتصرًا وقتئذ فقط على رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

يبقى السبب في ذلك لا يخفى، فما أدى إلى تنشيط دور المجلس الدستوري آنذاك هو استعمال رئيس الجمهورية حقه في إخطار المجلس الدستوري دفاعا عن مشاريع القوانين الحكومية، والتي تتدرج ضمن الإصلاحات السياسية التي اعتمدت في دستور 1989 والانتقال من عهد الأحادية إلى مرحلة التعددية الحزبية. عملت الأغلبية البرلمانية

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

المنتمية لحزب جبهة التحرير الوطني على إفراغ تلك المشاريع من محتواها، وهذا لمعارضتها المبدئية للبرنامج الإصلاحى الديمقراطي¹.

سيظل نظام الرقابة على دستورية القوانين الجزائري، وفقا لإجراءات سير عمل المجلس الدستوري المعتمدة حاليا، مجردا من أية فعالية، إلا في حالة بروز مرحلة سياسية جديدة، تشهد قيام أغلبية برلمانية ورئاسية متعارضتين، على النحو الذي حدث في الفترة المشار إليها آنفا. يتمثل الحل الأمثل لإضفاء فعالية منتظمة على ممارسة المجلس الدستوري للرقابة على دستورية القوانين، في ضرورة إيراد تعديل جذري على نظام إخطاره على الشكل المشار إليه سابقا، أضف إلى ذلك تكريس استقلالية فعلية للهيئة.

أظهرت تلك المرحلة الدور الذي يمكن أن يلعبه المجلس الدستوري في مجال حماية حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية وإرساء مقومات دولة القانون، حيث عمل على إضفاء قيمة إضافية على مجموع الحقوق التي كرسها دستور الجزائر لسنة 1989 من خلال التأكيد على البعض منها واستنباط البعض الآخر من روح الدستور².

سبق للمجلس الدستوري في تلك المرحلة، أن أعلن عدم دستورية حكم يفرض على المترشح لانتخاب أعضاء المجلس الشعبى الوطنى إرفاق ملف ترشحه بشهادة الجنسية الأصلية لزوجيه. اعتبر المجلس الدستوري هذا الشرط، قيذا غير مبرر على حرية الترشح كحق سياسى أساسى ومخالفا أو ماسا بمبدأ المساواة بين المواطنين، وعدم التذرع بأي تمييز مهما كان سببه³.

1-BENDOUROU (O) : «Le conseil constitutionnel Algérien »in R.D.P, N° 06, 1991, P.P,1637– 1639.

2- للإطلاع على مختلف الحقوق والمبادئ الدستورية التي استنبطها المجلس الدستوري، نحيل إلى الدراسة القيمة التي أنجزتها نبالي فطة: دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، المرجع السابق، ص 88 وما يليها.

3- قرار رقم 1- ق.ق- م د، مؤرخ في 20 غشت سنة 1989، ج.ر.ج.ج، مؤرخة في 30 غشت سنة 1989، العدد 36.

بلور المجلس الدستوري العديد من المبادئ التي ينبغي أن تتقيد بها السلطة العامة في إطار دولة القانون والمؤسسات، ومن ضمن تلك المبادئ مبدأ الفصل بين السلطات الذي يفرض على السلطات الثلاث في الدولة ممارسة صلاحياتها في الحدود المبينة دستورا وعدم الاعتداء على المجال المخصص لسلطة أخرى¹.

الفرع الثالث

إبداء المجلس الدستوري للرأي أو إصداره للقرار

يتوج عمل المجلس الدستوري الجزائري في فحص مدى مطابقة أو دستورية التصرف القانوني محل الإخطار، إما بإبداء رأي إذا كان التصرف القانوني محل الرقابة لم يصر بعد واجب التنفيذ، أي في إطار الرقابة السابقة بصورتها الوجوبية والاختيارية في حين يتخذ قرارا إزاء النصوص القانونية السارية المفعول، وهذا في سياق الرقابة اللاحقة.

يصدر المجلس الدستوري قراراته ويبيدي آرائه بأغلبية أعضائه، مع العمل بقاعدة الصوت المرجح لرئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة في حالة التساوي في الأصوات². لا يصح أن يفصل المجلس الدستوري في أية قضية إلا بحضور سبعة(7) من أعضائه على الأقل³. يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة وهذا حرصا على استقلاليته وحياد أعضائه، بجعلهم في معزل عن أي ضغوط محتملة.

يحمل الرأي أو القرار بحسب الحالة توقيع رئيس المجلس الدستوري والأعضاء الحاضرون في المداولة، ما يعطي الرأي أو القرار شكله النهائي على أن يبلغ الرأي أو

1- قرار رقم 2-ق-ق-مد، مؤرخ في 30 غشت سنة 1989، ج.ر.ج.ج، مؤرخة في 30 غشت سنة 1989، العدد 37.

2- المادة 17 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق.

3- المادة 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، نفس المرجع.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

القرار إلى رئيس الجمهورية. يبلغ رأي المجلس الدستوري أو قراره إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، إذا كان الإخطار صادرا من أحدهما¹، ما يعني أن رئيس الجمهورية يبلغ بقرارات وأراء المجلس الدستوري في كل الأحوال، حتى وإن لم يكن صاحب الإخطار، عكس رئيسي غرفتي البرلمان اللذين لا يبلغان إلا إذا كانا المبادرين بالإخطار. يشكل هذا الإجراء، معاملة تمييزية غير مبررة، إذ قد يتحجج مرة أخرى بكون رئيس الجمهورية حامي الدستور لتبرير هذا التوجه.

يشترط في الرأي أو القرار على حد سواء، أن يكونا معللان، ومدعمان بالحجج التي يستند إليها في إلقاء الجزاء على أحكام محل رقابة المطابقة أو الدستورية. يتعين على المجلس الدستوري أن يبرز القواعد المرجعية ذات القيمة الدستورية التي يستند إليها للقول بمطابقة أو دستورية تلك الأحكام من عدمها، ليحدد بعد ذلك منطوق رأيه أو قراره².

يميز في تبيان النتائج التي تترتب على قرارات وأراء المجلس الدستوري بين احتمالين. يتمثل الاحتمال الأول، حين يعلن المجلس الدستوري أن القانون محل الرقابة يتضمن حكما غير مطابق للدستور أو غير دستوري، على أن ذلك الحكم يكتسب طابعا جوهريا لدرجة لا يمكن فصله عن باقي أحكام ذلك القانون، ففي هذه الحالة يمتنع رئيس الجمهورية عن إصدار ذلك القانون إذا كانت الرقابة سابقة، وإما أن يلغى ذلك القانون بعد إعادته إلى الجهة المخطرة إذا كانت الرقابة لاحقة.

يكمن الاحتمال الثاني في تصريح المجلس الدستوري، بأن التصرف القانوني محل رقابته، يشتمل على حكم غير مطابق للدستور أو غير دستوري، غير أن ذلك الحكم قابل

1- حسب مقتضيات المواد 20 و 22 على التوالي، من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، نفس المرجع.

2- أقرت المادة 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق تعليل آراء وقرارات المجلس الدستوري.

للفصل عن سائر أحكام التصرف القانوني. يصدر رئيس الجمهورية في هذه الحالة ذلك القانون، مجردا من الحكم الغير مطابق للدستور أو الغير الدستوري، إذا كانت الرقابة السابقة وهذا مع إمكانية طرح ذلك القانون أمام البرلمان من أجل قراءة جديدة للنص، ثم يعاد النص للمجلس الدستوري في صيغته المعدلة، وإما أن يلغى ذلك الحكم إذا كانت الرقابة لاحقة¹.

أثبتت ممارسة المجلس الدستوري، إمكانية تصريح المجلس الدستوري بمطابقة أو بدستورية أحكام قانونية مع ضرورة ايلاء الاعتبار للتحفظات التي أبداه، والتي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار عند إعادة صياغة ذلك الحكم المتحفظ بشأنه.

يكتنف الأحكام الدستورية المنظمة للمسائل المرتبطة بحجية أراء وقرارات المجلس الدستوري، نقص واضح وغموض. تسبب في هذا الغموض استعمال المؤسس مصطلحين قانونيين، لتكييف الجزاء الذي يوقعه على التصرف القانوني محل رقابته وهذا تبعا لنوع تلك الرقابة، فإذا تعلق الأمر بالرقابة السابقة بنوعيتها الوجوبية والاختيارية فإن المجلس الدستوري يبدي رأيا إزاء التصرف القانوني محل الرقابة، في حين يصدر قرارا إذا كان بصدد ممارسة الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين².

اهتدى المؤسس لهذا الحل من باب التمييز بين الرقابتين السابقة واللاحقة، غير أن استعماله لمصطلح الرأي في مجال الرقابة السابقة على دستورية القوانين، أثار الكثير من الريب حول القوة الإلزامية للجزاء المصطلح عليه بالرأي، خاصة أنه ومن الناحية اللغوية

1- أنظر في هذا الخصوص المادة 169 من الدستور 1996، المرجع السابق، والمواد 2، 3، 5، 7، 8 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق، مع الإشارة إلى أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري اكتفى بتنظيم الجزاء المترتب على رقابة المطابقة للدستور.

2- أنظر المادة 165 من دستور 1996، المرجع السابق، تماثلها المادة 155 من دستور 1989، المرجع السابق.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

يبقى الرأي عاريا من أية قوة إلزامية. زاد من حدة هذه الشكوك، اكتفاء المؤسس بمعالجة الآثار المترتبة على الجزاء الذي طال تصرفا قانونيا محل رقابة سابقة، إذ يؤدي تصريح المجلس الدستوري بعدم دستورية نص تشريعي أو تنظيمي، إلى فقدان ذلك النص لأثره، ابتداء من يوم قرار المجلس¹، ما يعني عدم رجعية قرار الإلغاء، وهذا حرصا على عدم المساس بالمراكز القانونية التي أنشأت بموجب ذلك النص، وتجنب السلطات العمومية معاناة إزالة تلك الآثار بأثر رجعي.

اكتفى المؤسس بمعالجة الأثر المترتب على عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية، وهذا بعدم التصديق عليها²، ما يبين أننا أمام رقابة سابقة يصدر بشأنها المجلس الدستوري رأيا. يطرح هذا التوجه تساؤلا مفاده، هل اكتفاء المؤسس بالتطرق للقوة الإلزامية للرأي القاضي بعدم دستورية معاهدة ما، يعني تجريد سائر الآراء التي يبيدها حيال التصرفات القانونية الأخرى في إطار الرقابة السابقة من أية قوة إلزامية، أم أنه مجرد سهو يستدعي استعمال القياس للقول أنه إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم مطابقة نص قانوني أو تنظيمي للدستور أو عدم دستوريته، بحسب الحالة لا يتم إصداره أو تطبيقه؟ على النحو الذي تمت به معالجة أثر آراء المجلس الدستوري وقيمتها القانونية.

انتبه المجلس الدستوري لهذا الغموض وإلى الجدل الفقهي الذي أثير حول القوة الإلزامية لأرائه، وهو ما حدا به إلى الفصل في هذه المسألة والتأكيد على الطابع الإلزامي لأرائه، حين ذكر بالإلزامية رأيه الأول بمناسبة إصداره لإحدى قراراته³.

1- المادة 169 من دستور 1996، تماثلها المادة 159 من دستور 1989، المراجع السابقة.

2- المادة 168 من دستور 1996، تماثلها المادة 158 من دستور 1989، المراجع السابقة.

3- القرار رقم 3- ق.ن.د-مد-89، المؤرخ في 18 ديسمبر 1989، يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني، مؤرخة في 29 أكتوبر سنة 1989، ج.ر.ج. مؤرخة في 20 ديسمبر سنة 1989، العدد 54.

كان اعتماد المجلس الدستوري لنظام جديد يحدد قواعد عمله مناسبة لإزالة هذا الغموض بشكل تام بين آرائه وقراراته، جاعلا كل منها ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية، كما أنها نهائية لا تحتل أو لا تخضع لأي طعن¹. نرى من جهتنا ضرورة إلغاء استعمال مصطلح الرأي، وهذا لعدم الإعتداد به كتصرف قانوني فيما عاد الرأي المطابق²، وبالتالي الاكتفاء باستخدامه في مجال الاختصاص الاستشاري، الذي يتمتع به المجلس الدستوري فيما يتم توحيد التسمية باستعمال مصطلح القرار، سواء تتعلق الأمر بالرقابة السابقة أو اللاحقة.

المطلب الثاني

التصرفات القانونية الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري

- اتساع دائرة النصوص القانونية الخاضعة للرقابة على دستورية القوانين -

تتجلى سعة مجال الرقابة على دستورية القوانين بصفة عامة، ليس فقط من زاوية اعتماد المؤسس للرقابتين السابقة الوقائية واللاحقة الاحتياطية، إنما يظهر المجال الواسع للرقابة من حيث تعدد التصرفات القانونية التي تطلها رقابة المجلس الدستوري. تطرح هذه السعة، مرة أخرى، إشكالية التشكيلية الغير ملائمة للمجلس الدستوري التي ينبغي أن يعاد النظر فيها باعتماد طريقة لاختيار أعضاء المجلس الدستوري، تكفل عدم تسييسه وتضمن انصباب ذلك الاختيار على كفاءات ذائعة الصيت تكون على مقدرة لتحمل مسؤوليتها إزاء هذا الكم المعتبر من التصرفات التي يعمل على فحص دستوريتهما والتي تحال عليه بصورة غير منتظمة ما لم يتم توسيع مجال الإخطار.

1- المادة 49، من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق.

2- YELLES-CHAOUCHE (B) : Le conseil constitutionnel en Algérie..., Op.cit., p.p. 56-57.

ينوع المؤسس بين رقابة المطابقة التي تشمل القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، التي تخضع للرقابة السابقة الوجوبية (الفرع الأول)، وبين رقابة الدستورية التي تتدرج تحتها باقي التصرفات القانونية التي تخضع لرقابتي السابقة الاختيارية والرقابة اللاحقة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إخضاع القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان لرقابة المطابقة للدستور

يطرح تساؤلا حول سبب إخضاع القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان لرقابة المطابقة لا لرقابة الدستورية وما الفرق بين قسمي الرقابة هاتين. يسمح الطابع الإلزامي للرقابة السابقة التي تخضع لها القوانين العضوية والأنظمة الداخلية، وكذا طبيعة المواضيع ذات الأهمية القصوى التي تحتويها، ومصطلح المطابقة في حد ذاته باستنتاج ذلك الفرق. إن المجلس الدستوري حين يراقب أحد هذين التصرفين القانونيين يبذل جهدا أكبر في عملية فحصهما ومقارنة أحكامهما بالقواعد الدستورية مقارنة دقيقة وتفصيلية والتأكد من أنها مطابقة للدستور ومتوافقة مع قواعده بشكل تام وأنها مجردة من أي حكم متناقض مع القواعد الدستورية.

أولا - رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور.

يقصد بالقوانين العضوية، تلك النصوص القانونية المكملة لأحكام الدستور، وهذا بالتفصيل وتنظيم مسائل ذات صلة ببعض السلطات المؤسسة بموجب أحكام الدستور وبإحالة من هذه الأخيرة، وهذا من دون أن ترتقي لدرجة اكتساع الصبغة الدستورية، إذ تبقى وفي كل الأحوال نصوص تشريعية¹، على الرغم من كونها تحتل مرتبة أعلى

1 - BERRAMDANE (A) : « La loi organique et l'équilibre constitutionnel » in R.D.P , 1993, p 720 et suivantes.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

القوانين العادية وأدنى من الدستور على الرغم من عدم وجود نص دستوري صريح يقر بذلك¹. يكفي هذا لتبرير قاعدة إخضاع القوانين العضوية للرقابة السابقة الإلزامية ومقارنة مدى مطابقتها للدستور.

لم يعرف النظام السياسي الجزائري القوانين العضوية، إلاّ بعد صدور دستور 1996 الذي منح للبرلمان صلاحية التشريع بقوانين عضوية، في مجالات محددة بدقة منها تنظيم السلطات العمومية وعملها ونظام الانتخابات وغيرها من المجالات. قرر المؤسس أن تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، وأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة، مع إخضاعها لإجراء جوهري، يتمثل في إلزامية إخضاعها لمراقبة المجلس الدستوري للتثبت من مطابقتها للدستور وهذا قبل صدورها².

ضم المجلس الدستوري القاعدة العضوية إلى الكتلة الدستورية المرجعية، حين راقب مدى مطابقة نظام داخلي محل إخطار للقانون العضوي. صرح بعدم مطابقة بعض من أحكامه للدستور، ليس فقط لمخالفتها لبعض من مواد هذا الأخير وإنما لعدم مطابقتها لأحكام قانون عضوي³.

تجعل خصوصية هذه الطائفة من القوانين رقابة المجلس الدستوري تنصب على الجوانب الإجرائية لها، كالتأكد مثلا من أن النص العضوي محل مراقبته مصادق عليه من قبل البرلمان، ولم يستوفي بعد إجراء الإصدار.

1- سعيداني لونساي ججيقة: "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، المرجع السابق، ص 75.

2- المواد 123، 165/2 من دستور 1996، والمواد 01، 02، 03 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المراجع السابقة.

3- راجع الرأي رقم 09/ر.ن.د.م.د.99، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل و المتمم، لمجلس الأمة، ج، ر، ج، مؤرخة في 28 نوفمبر 1999، العدد 84.

يقارن المجلس الدستوري مدى مطابقة القانون العضوي للدستور، بالنظر لمدى احترام قواعد الاختصاص الموضوعي والنوعي للقوانين العضوية، وإن لم تكن قد عالجت مواضيع خارج المجال المخصص لها، على وجه التحديد في مواد مختلفة من الدستور. يصرح المجلس الدستوري، في حالة تأكد هذا الاحتمال، بعدم مطابقة القانون العضوي محل رقابته للدستور، وهذا لعيب عدم الاختصاص، الذي وقع فيه المشرع العضوي.

ثانيا - شمول مجال رقابة المطابقة للدستور للنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

يراقب المجلس الدستوري مدى مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، وهذا قبل أن يشرع في تطبيقه وعلى وجه الإلزام. يتبع نفس الإجراء حيال كل تعديل يجري على النظام الداخلي لغرفتي البرلمان¹. يعنى النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان بتحديد القواعد المتعلقة بضبط سير عمل البرلمان. منح المؤسس كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة صلاحية إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه². يتضمن النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، إجراءات تطبيقية لأحكام دستورية وأحكام من القانون العضوي على أساس إحالة صريحة من الدستور، أو القانون العضوي ذا علاقة بعملهما، على أن لا تمس تلك الإجراءات باختصاصات سلطات أخرى³.

يدل هذا على أن إحدى غرفتي البرلمان قد تعتمد نظاما داخليا يتضمن أحكاما تتجاوز صبغتها الإجرائية التقنية وتمنح نفسها صلاحيات لم يخول إياها الدستور. يقف هذا الاعتبار وراء إقرار خضوعها لرقابة المطابقة للدستور قبل الشروع في تطبيقها وعلى

1- المادة 3/165 من دستور 1996، المرجع السابق، والمادتان 4 و 5 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المرجع السابق.

2- المادة 3/115 من دستور 1996، المرجع السابق

3- هذا ما جاء في رأي المجلس الدستوري رقم 09/ن.د/م.د/ 29 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور، ج.ر.ج. مؤرخة في 28 نوفمبر 1999، العدد 84.

وجه الوجوب، وذلك من أجل التوفيق بين مبدأ الفصل بين السلطات واستقلاليتها الذي يقتضي منح كل سلطة أو مؤسسة عمومية صلاحية إعداد وضبط القواعد التي تسيّر عملها، وبين ضرورة الحرص على أن لا تتعسف تلك السلطة في استعمال هذه الصلاحية وتعتدي بمقتضى ذلك على اختصاصات السلطات الأخرى، ما يظهر مرة أخرى أهمية الرقابة على دستورية القوانين في التصدي لمثل هذه الاحتمالات.

الفرع الثاني

تعدد النصوص الخاضعة لرقابة الدستورية

تتمثل التصرفات التي أخضعها المؤسس صراحة لرقابة الدستورية في المعاهدات والقوانين والتنظيمات، والتي تخضع إما للرقابة الدستورية السابقة الاختيارية أو الرقابة اللاحقة.

أولاً - الإشكالات العملية لإخضاع المعاهدات والاتفاقيات الدولية لرقابة الدستورية.

باستثناء اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم التي تخضع لرقابة وجوبية من قبل المجلس الدستوري¹، يمارس المجلس الدستوري رقابة اختيارية على باقي المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات². تكون تلك الرقابة إما سابقة أو لاحقة حسب نص المادة 165 من دستور 1996.

لا تطرح الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية أي إشكال عملي، ذلك أن رقابة المجلس الدستوري في هذه الحالة، تكون قبل أن تتم المصادقة على تلك المعاهدة

1- المادة 97 من دستور 1996، المرجع السابق

2- للتعرف على مختلف أنواع الالتزامات الدولية و كذا مراحل و إجراءات عقدها، نحيل إلى:

- مختاري عبد الكريم: الممارسة الجزائية في مجال المعاهدات الدولية على ضوء دستور 1996، المرجع السابق.

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين

وهو الإجراء الذي يدخلها حيز التنفيذ. يترتب على تصريح المجلس الدستوري بعدم دستورية معاهدة لم يصادق عليها بعد، الامتناع عن المصادقة عليها¹.

إن ما من شأنه أن يضع الدولة الجزائرية في حرج، هو إمكانية إصدار المجلس الدستوري لقرار بعدم دستورية معاهدة، مصادق عليها وسارية المفعول. يستتبع قرار مماثل وقف تنفيذ تلك المعاهدة، ما من شأنه أن يتسبب لها في حرج أمام المجموعة الدولية، بسبب اضطرار السلطات العامة للانحلال من التزاماتها الدولية المخالفة للدستور أم أنها ستعتمد حلاً آخرًا يتمثل في تعديل دستورها، بما يتوافق مع أحكام تلك المعاهدة².

يبرر هذا الانسداد المحتمل، اكتفاء المؤسس بتحديد الآثار المترتبة على تصريح المجلس الدستوري بعدم دستورية معاهدة لم يصادق عليها بعد.

يكنم الحل في نظرنا، في ضرورة توخي الحذر في مسألة التعامل مع المعاهدات الدولية، وذلك بالتأكد مسبقاً من مدى مطابقة ترتيباتها، أو الالتزامات التي تفرضها مع أحكام الدستور الجزائري، لن يتأتى ذلك إلا بإخضاع تلك المعاهدات للرقابة السابقة الإجبارية على دستورية القوانين.

لم يسبق للمجلس الدستوري أن تلقى إخطاراً موضوعه معاهدة دولية، غير أن اجتهاداته بمناسبة فحص مطابقة بعض التصرفات القانونية للدستور سمحت له بالتطرق لموضوع المعاهدات الدولية، وهذا بالتأكيد على سمو مرتبتها على سائر مراتب القانون

1- تنص المادة 168 من دستور 1996، المرجع السابق: "إذا ارتأى المجلس الدستوري، عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها".

2- خاصة أن المادة 132 من الدستور تنص على أن: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون"، إذ قد يكون مصطلح القانون مستعملاً بصيغة عامة، شاملة لقواعد الدستور؟ وهو الطرح المستبعد، لأن ذلك سيشكل مساساً صارخاً بمبدأ "سيادة الشعب" صاحب السلطة التأسيسية.

ضمن هرم تدرج القوانين. عمل المجلس الدستوري على إضافة أحكام المعاهدات الدولية للقواعد المشكلة للكتلة الدستورية المرجعية، وهذا بالاعتماد على بعض الاتفاقيات المصادق عليها من قبل الجزائر منها ميثاق هيئة الأمم المتحدة، إلى جانب اعتبارات أخرى، للتصريح بعدم دستورية الحكم الذي يفرض على المترشح للانتخابات التشريعية إرفاق ملف ترشحه بشهادة الجنسية الأصلية لزوجته¹.

ثانيا - خضوع التشريع لرقابة الدستورية

نقصد بالتشريع في هذا المقام، التشريعات العادية وهذا تمييزا للباس والخط الذي قد يحصل بينها وبين التشريعات العضوية التي تخضع كما رأينا لمراقبة المطابقة، فيما تخضع النصوص التشريعية العادية لرقابة الدستورية، سواء قبل صدورها أو بعدما تصبح واجبة التنفيذ². حدد المؤسس المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب تشريعات عادية وهذا في المادة 122 من دستور 1996، وفي مواد أخرى منه، ودون سرد تلك الميادين المسموح للبرلمان بالتشريع فيها، نكتفي بالإشارة إلى أن ذلك المجال المحدود لا يمكن للبرلمان أو المشرع العادي تجاوزه، بأن يشرع مثلا في مجال يعود للسلطة التنظيمية أو أن يتخذ تشريعات عادية في مواضيع تتدرج ضمن اختصاص المشرع العضوي.

يسهر المجلس الدستوري من أجل ذلك، ليس فقط على منع صدور نص تشريعي عادي أو إفقاده أثره، إذا تضمن أحكاما تتعرض لحقوق يضمنها الدستور وهذا بالتقييد

1- القرار رقم 1.ق.ق. م د، مؤرخ في 20 غشت سنة 1989، يتعلق بقانون الانتخابات، المرجع السابق

2- وقد استعمل المؤسس عبارة القوانين بدلا من مصطلح التشريع، وهذا في المادة 165 من دستور 1996 المرجع السابق، وكذا المادة 169 منه، وهو مصطلح غير دقيق، إذ يشمل في مدلوله العام كافة القواعد القانونية، من تشريعات تنظيمات، القوانين الدولية وغيرها.

منها أو إلغائها، بل يعمل أيضا وفي إطار مهامه المرتبطة بهيكله النظام المؤسساتي للدولة، على منع المشرع العادي من الاعتداء على المجالات المخصصة لجهات أخرى وهذا تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

ثالثا- الامتداد الصوري لرقابة الدستورية إلى التنظيمات.

تنقسم اللوائح التنظيمية إلى قسمين هما، اللوائح التنظيمية المستقلة والتي يتخذها رئيس الجمهورية في المسائل الغير مخصصة للقانون¹، واللوائح التنظيمية التنفيذية أو ما يعرف بالمراسيم التنفيذية التي يوقعها الوزير الأول، بعد موافقة رئيس الجمهورية كما رأينا، و تعنى هذه المراسيم بتطبيق القوانين.

توحي القراءة الأولية للمادة 1/165 من دستور 1996 بأن كلا من المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية والمراسيم التنفيذية التي يوقعها الوزير الأول تخضع لرقابة الدستورية، غير أن الاحتمال الأرجح يشير إلى إمكانية اقتصارها على التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية، كونها منشئة لقواعد قانونية، فيما تستبعد المراسيم التنفيذية من رقابة الدستورية كونها تحتوي على مجرد نصوص تطبيقية مهمتها تطبيق القوانين، كما أنها تخضع لمراقبة المشروعية من طرف القضاء ممثلا في مجلس الدولة².

1- المادة 125 من دستور 1996، المرجع السابق.

2- أنظر: في هذا الموضوع:

- بوحميده عطا الله : " المجلس الدستوري الجزائري " م، ج، ع، ق، إ، س العدد 03، سنة 2002، ص 89.

- قارش أحمد :عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر كلية الحقوق، سنة 2002، ص 55 وما بعدها.

لا يمكن الجزم أو الحسم في هذه المسألة، على ضوء عدم تلقي المجلس الدستوري لأي إخطار موضوعه مراقبة مدى دستورية نص تنظيمي إلى يومنا هذا، وهذا على الرغم من أن عدد المراسيم يحصى بالمئات. يعود هذا أساساً، كما قلنا، إلى ضيق مجال الإخطار وإحجام كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة عن أعمال صلاحيتها في الإخطار، بالنظر لتبعيتهما والغرفتين اللتين يتوليان رئاستها لرئيس الجمهورية.

تعد رقابة دستورية التنظيمات المستقلة ذات أهمية قصوى، في ظل الأنظمة السياسية المعاصرة، حيث هيمنة السلطة التنفيذية، والتي تعد إحدى أوجهها المجال الغير محدود للسلطة التنظيمية. يظهر من هذه الناحية الدور الذي ينبغي أن يلعبه المجلس الدستوري في حماية المجال التشريعي الذي يعود للبرلمان.

خلاصة الفصل الثاني:

تبرز بشكل واضح عدم فعالية نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، من حيث الإجراءات المقررة لتحريك الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري للثبوت من عدم مخالفة تصرف قانوني ما للدستور. لا تثار مسألة عدم الدستورية إلا إذا أخطر المجلس الدستوري من لدن إحدى الجهات الماسكة بحق الإخطار، الذي تتمتع به حصريا الجهات التي يتولى المجلس الدستوري مراقبة تصرفاتها القانونية، والمتمثلة في كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان.

تم إقصاء أطراف من حق إخطار المجلس الدستوري تعد المعنية الأولى بنظام الرقابة على دستورية القوانين، خاصة الأفراد المقصون من حق الدفع بعدم دستورية نص قانوني كان سنداً في إدانتهم أمام القضاء، على الرغم من الريب الجدي الذي يحوم حول انطوائه على عيب عدم الدستورية. ينطبق نفس الشأن على المعارضة البرلمانية، المجردة هي الأخرى من حق الإخطار ما يقصوها من أداء أي دور تشريعي، وهو ما يتنافى ومبدأ التعددية السياسية الديمقراطية.

انعكس المجال الضيق للإخطار بشكل سلبي، على أداء المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، وهذا ما تؤكد حصيلته الضعيفة، بفعل إجماع كل من رئيس الجمهورية الذي يمتلك من أدوات الاعتراض التشريعي، ما يغنيه عن إخطار المجلس الدستوري وامتناع رئيسي غرفتي البرلمان عن إعمال حقهما في الإخطار بسبب انتمائهما إلى الأغلبية البرلمانية الموالية بدورها للأغلبية الرئاسية.

في مقابل ضعف فرص تحرك المجلس الدستوري، أقر المؤسس مجال رقابة واسع باعتماده على نوعي الرقابة السابقة بصورتها الوجوبية والاختيارية والرقابة اللاحقة التي يمارسها المجلس الدستوري على النصوص القانونية الواجبة التنفيذ. تظهر سعة مجال الرقابة أيضاً، بالنظر لتعدد التصرفات الخاضعة لرقابة المطابقة للدستور ورقابة

الدستورية، إذ لا يستثني مجال الرقابة لا المعاهدات الدولية ولا النصوص التشريعية العادية أو العضوية وكذا النصوص التنظيمية. يبقى على الرغم من ذلك، مجال الرقابة على دستورية القوانين قاصرا أو غامضا في بعض جوانبه، قاصرا لكونه مثلا لا يخضع بعض من التصرفات القانونية للرقابة السابقة الإلزامية، كالأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية، ومشاريع القوانين الإستثنائية. تتدرج غالبية الآراء التي يبيدها المجلس الدستوري ضمن الرقابة السابقة الوجوبية، محلها قوانين عضوية على وجه الخصوص ما يخرج بعض الشيء المجلس الدستوري من دائرة الجمود الاضطراري.

خاتمة

أفضى نظام الرقابة على دستورية القوانين الجزائري، وعلى مدار 22 سنة من تبنيه وتكريسه في دستوري 1989 و1996 لنتائج تحملنا لوصفه بالنظام الغير فعلي واللافعال كما تعبر عنه الحصيلة الضعيفة للمجلس الدستوري بوصفه الهيئة المنوط بها أداء وظيفة الرقابة على دستورية القوانين. تكاد تلك الحصيلة تماثل نصف معدل الاجتهادات السنوية التي تصدر عن المجلس الدستوري الفرنسي، الذي يشكل المصدر المستوحى منه نظام الرقابة الدستورية في الجزائر، وهو واقع جردّ فعلا أفراد المجتمع من مزايا الغرض المتوخى منه آلية الرقابة على دستورية القوانين، المتمثل في ضبط نشاط السلطة التشريعية والتنفيذية بدرجة أقل، وبالتالي درء خطر المساس بحقوق وحرريات الأفراد الأساسية بضمان مبدأ سمو الدستور.

إن البحث عن الأسباب والعوامل التي تقف عائقا أمام تفعيل نظام الرقابة على دستورية القوانين الجزائري، ومن خلال مختلف المقالات والمؤلفات التي تناولت الموضوع، يتفق أصحابها اتفاقا يكاد يكون كليا في حصر سبب الشلل الذي أصاب المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، في نظام "الإخطار" كآلية لتحريك هذه الرقابة، ومجاله الضيق بجعله يقتصر على كل من رئيس الجمهورية بالإضافة إلى رئيسي غرفتي البرلمان. يرى هؤلاء الباحثون، في توسيع مجال الإخطار الحل المناسب، لتفعيل نظام الرقابة على دستورية القوانين الجزائري.

لا ينبغي حصر تقييم ذات النظام والحكم عليه على ضوء حصيلة الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين، إذ يتعين بادئ ذي بدء النظر في مدى ملائمة وتماشى الإطار القانوني المنظم لمؤسسة الرقابة على دستورية القوانين، بمعنى صيغة النظام

المعتمد، وهذا من شتى جوانبه مع طبيعة ووقائع النظام السياسي والتنظيم المؤسساتي السائد في الجزائر.

تكشف دراسة الملائمة تلك، عدم تماشي نظام الرقابة المعتمد مع طبيعة وواقع النظام السياسي الجزائري على نحو يستعصى معه تصور تجسيد نظام رقابة فعال، وأنّ ممكن الشلل أبعد من أن ينحصر في حدود نظام الإخطار. تظهر تلك الدراسة أن عدم فعالية ذات النظام، نتيجة حتمية لعدم فعليته، والتي تقرأ من عدة زوايا، منها ما يتعلق باستقلالية المجلس الدستوري على ضوء تركيبته البشرية، منها ما يرتبط بمركز الهيئات المسندة لها صلاحية إثارة مسألة الرقابة على دستورية القوانين، والعوامل التي تجعل هذه الهيئات تحجم عن إعمال هذه الصلاحية، بالإضافة إلى ما يتعلق بمجال وصور الرقابة الدستورية المكرسة.

إن الرقابة على دستورية القوانين، وبالنظر للأهمية والمكانة المرموقة التي تتبوؤها في صرح دولة القانون، ينبغي إسنادها لهيئة تتوفر فعلا على شروط وعوامل تضمن استقلاليتها وحيادها بتحصيلها من المؤثرات السياسية، وبالتالي جعلها أداة فعالة في هيكلة النظام القانوني والمؤسساتي في الدولة.

إذا جئنا لبحث مدى توفر هذه الشروط في المجلس الدستوري الجزائري وجدناها متوفرة على الصعيد النظري البحث، وهذا من خلال التشكيلة المتوازنة لذات المجلس متى كانت السلطات الثلاثة في الدولة ممثلة على مستواه.

إن جدوى هذه الطريقة يتعين استخلاصها على ضوء العلاقة الرابطة بين السلطات الثلاثة الممثلة على مستوى المجلس الدستوري، والتي تعبر فعلا عن طبيعة وواقع النظام السياسي الجزائري، الذي يتميز بهذه الهيمنة الواسعة النطاق للسلطة

التنفيذية (رئيس الجمهورية) على سائر السلطات والتي تمارس وفقا لأسانيد دستورية وقانونية أحيانا وخرقا لها في سائر الأحوال، بشكل يستبعد معه الحديث عن أي توازن بين هذه السلطات.

لا يمكن حينها، أن نقرب أي استقلالية للمجلس الدستوري إزاء رئيس الجمهورية لكونه يسيطر، فضلا عن الأعضاء الذين يمثلونه عن باقي أعضائه تبعا لتحكمه في السلطات التي يمثلونها، وهي هيمنة يقتضيها هذا الواقع الرئاسي المركز لنظام الحكم من جهة وعدم التزام النظام السياسي بالعملية الديمقراطية التعددية التي شرع فيها، كما يبرهن على ذلك طبيعة القوى السياسية المختلفة التي تشارك في ممارسة السلطة وصنع القرار بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. دفع هذا الواقع البعض ليتحدث عن استمرار الحكم عن طريق الحزب الواحد، وإن اتخذ صورا وصيغا متجددة.

يتعرض المجلس الدستوري من منظور تشكيلته، للخضوع لهيمنة السلطة التنفيذية وهو الواقع الذي تترجمه العديد من اجتهاداته، خصوصا في الفترة الممتدة من 1999 إلى يومنا هذا، ونخص بالذكر آخر آراء المجلس الدستوري حول دستورية التعديلات التي أدخلت على القانون العضوي المتضمن قانون الانتخابات، بمباركته لمساعي الانغلاق السياسي وكبح مسعى التعددية، بتراجعه عن مواقفه الشجاعة عبر اجتهاداته سنة 1989.

تبدوا هذه التبعية أكثر جلاءا بصدد ممارسة المجلس الدستوري لمهامه المرتبطة بالعملية الانتخابية، استنادا للمادة 163 من الدستور، وكذا باقي النصوص القانونية المحددة لصلاحياته في مجال المنازعات الانتخابية، إذ أبرزت مواقفه خصوصا تلك المتعلقة بكيفية التعامل مع طلبات الترشح والطعون التي يتلقاها من قبل المترشحين والأحزاب انحيازه

الصارخ للسلطة القائمة، وخرق واسع النطاق لأحكام الدستور وسائر نصوص المنظومة القانونية للدولة.

ينبغي تحرك المجلس الدستوري إزاء نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة للنظر في دستوريته من عدمها، على إخطاره من قبل تلك الجهات التي خولها المؤسس هذا الحق تطبيقاً للمادة 166 من دستور 1996، التي سجلت تطوراً مقارنة بما كان عليه الحال في ظل دستور 1989، وهذا بتوسيع مجال الإخطار بمنحه لرئيس مجلس الأمة، إضافة لكل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وهذا مساهمة للتغيير العضوي الطارئ على مستوى السلطة التشريعية بإحداث غرفة ثانية.

يظهر إذن، ولأول وهلة أن تحرك المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين يبقى رهن مبادرة إحدى هذه الجهات بإخطاره، وهي تلك الجهات التي يتولى المجلس الدستوري ضبط جانباً من نشاطها، بجعله مطابقاً للدستور وهو ما ساهم فعلاً وبقسط معتبر في شل عمل المجلس الدستوري، وهذا لعدم ملائمة نظام الإخطار من منظور واقع النظام السياسي الجزائري المتسم كما سلفت الإشارة إليه بعدم التوازن فيما بين السلطات الحائزة على حق الإخطار.

يبرر إجماع رئيس الجمهورية عن استعمال حقه في الإخطار، بهذا الكم الهائل في الصلاحيات الدستورية التي تمنحه وسائل رقابة تقنية أكثر نجاعة، تغنيه اللجوء للمجلس الدستوري بقصد إجهاض نص تشريعي لم يصدر بعد، أو إبطال مفعوله إن كان ساري المفعول.

فإشرافه على مرحلة الإصدار الحاسمة في تكوين النص التشريعي، تمكنه من الاعتراض على الأخير ولاعتبارات عدّة قد تتعلق بتقديره لعدم دستوريته، كما بإمكانه

منع ذات النص من إنتاج أثاره وهذا بإعمال صلاحية مطالبة البرلمان بقراءة ثانية إعمالاً لنص المادة 127 من الدستور.

أما بشأن النصوص القانونية السارية المفعول، فليس هناك ما يمنع رئيس الجمهورية من إبطال مفعولها، فيما لو رأى عدم دستوريته وهذا باللجوء للتشريع عن طريق الأوامر طبقاً لأحكام المادة 124 من الدستور، والتي راج استعمالها في الآونة الأخيرة بشكل حوّل من طابعها الاستثنائي بجعله اختصاصاً مبدئياً.

يبرر أيضاً عدم إثارة رئيس الجمهورية لمسألة عدم دستورية قانون ما أمام المجلس الدستوري، بهذا النفوذ المتنامي لرئيس الجمهورية على مستوى السلطة التشريعية والولاء التام للأخيرة له. يتحكم رئيس الجمهورية بفضل نفوذه ذلك في العمل التشريعي لغرفتي البرلمان، ما يضمن له منتوجاً تشريعياً على مقاسه، يغنيه من الاستجداد بالمجلس الدستوري خصوصاً بعد استحداث مجلس الأمة ليكون صمام أمان أو مكبحاً للمجلس الشعبي الوطني، على خلفية الانتخابات التشريعية التي جرّت في ديسمبر 1991 و التي فازت بها الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالأغلبية في الدور الأول منها، مما حدا بالنظام إلى التفكير في وضع ميكانيزمات قانونية للحيلولة دون إنفراد أغلبية معارضة بسلطة التشريع. إن ما يؤكد ذلك، وجود ثلث من أعضاء هذه الغرفة معينين من قبل رئيس الجمهورية، ومجلس الأمة يصوّت بنظام الثلاثة أرباع، مما يعني عدم إمكانية المصادقة على نص تشريعي في حال امتناع الثلث الرئاسي عن التصويت.

أدت التبعية الوظيفية والعضوية والسياسية للسلطة التشريعية، إزاء السلطة التنفيذية إلى امتناع رئيسي غرفتي البرلمان من إخطار المجلس الدستوري في مجال الرقابة على

دستورية القوانين. تبقى السلطة القضائية غير معنية بأي شكل كان بمسألة مراقبة دستورية القوانين، وهذا بالرغم من كونها السلطة الأكثر احتكاكا بالقوانين.

يظل من غير المجدي، تعليق أمالا على احتمال التوسيع من مجال الإخطار، بتمكين الأقلية المعارضة في البرلمان من هذا الحق، وهذا في ظل غياب الأخيرة وإقصائها التام من الساحة السياسية، بشكل يجعل من التعددية السياسية المكرسة نظريا مبدأ بلا معنى، هذا من جهة، من جهة أخرى فكون المجلس الدستوري معرض لهيمنة السلطة التنفيذية على النحو المشار إليه آنفا، فلا جدوى من لجوء الأقلية المعارضة أمامه.

لم ينعكس المجال الواسع للرقابة على دستورية القوانين بصورة ايجابية على عمل المجلس الدستوري، على الرغم من أن المؤسس الجزائري اعتمد صورتي الرقابة القبلية والبعدية.

تتطوي الرقابة القبلية على دستورية القوانين على مزايا لا يمكن إنكارها من الناحية النظرية، لكونها تقي من خطر احتمال صدور نصوص تشريعية أو تنظيمية مخالفة للدستور، ما من شأنه المساس بحقوق وحرّيات الأفراد المكفولة دستورا. لم تقطف ثمار تلك المزايا في الحالة الجزائرية، حيث اقتصرّت الرقابة الوقائية على تلك النصوص الخاضعة للرقابة الإجبارية ويتعلق الأمر بالقوانين العضوية، هذه الفئة من القوانين التي استحدثت بموجب دستور 1996 والتي ألزمت المادة 123 منه رئيس الجمهورية بإحالتها أمام المجلس الدستوري قبل إصدارها، فيما تم استبعاد إمكانية مبادرة رئيس غرفتي البرلمان، بالإخطار بخصوص هذه الفئة من القوانين.

يبادر رئيس الجمهورية في حالة القوانين العضوية بإخطار المجلس الدستوري بشأنها، ليس لتقديره احتوائها على بعض من الأحكام المخالفة للدستور، إنما يتولى ذلك استنادا لهذا الطابع الإجباري للإجراء، مما يبرز المغزى الشكلي لهذه الرقابة.

إن ما يؤكد هذا الطرح، يكمن في أن سائر النصوص التشريعية واللوائح التنظيمية المستقلة، والتي تكون الرقابة بشأنها اختيارية تكاد تنعدم الرقابة الوقائية بشأنها. لا يختلف الوضع بخصوص الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، الخاضعة هي الأخرى للرقابة القبلية الإجبارية التي ينفرد رئيس الجمهورية بحق الإخطار بشأنها، ومنع كل من رئيس مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من ذات الحق. يبقى أن نتساءل لما هذا المنع الذي يشير في كل الأحوال إلى المركز القانوني الضعيف الذي يحتلانه في النظام السياسي الجزائري شأنهم في ذلك، شأن السلطة التي ينتميان إليها

لا تعدو الرقابة البعدية على دستورية القوانين والتنظيمات أن تكون مجرد تكريس دستوري لا غير. ظلت النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول محصنة من إمكانية إثارة مسألة عدم دستورتها، وكم هي كثيرة الأمثلة عن قوانين تتعارض في أحكام عدة منها مع الدستور، وبالرغم من ذلك لم يتدخل المجلس الدستوري لإبطال مفعولها بوصفه الهيئة المنوط بها تولي حماية مبدأ سمو الدستور بجعل سائر الفئات من النصوص في تناسق معه. يتمثل مرد هذا الوضع في امتناع من بيدهم صلاحية تحريك هذه الرقابة عن إثارة مسألة عدم دستورتها، وهذا لكون جهات الإخطار تسري على خط سياسي موحد، في ظل إبعاد المعارضة عن اللعبة السياسية.

تظل إمكانية عرض المعاهدات الدولية السارية المفعول على المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورتها، قضية تراوح مقام الجدل، في ظل الغموض الذي يشوب

النصوص الدستورية المنظمة للمسألة واكتفاء المؤسس الدستوري بتحديد تلك الآثار التي تترتب عن رأي المجلس الدستوري القاضي بعدم دستورية معاهدة لم تدخل بعد حيز النفاذ، وكذا عدم تلقي المجلس الدستوري ولحد اليوم إخطار بشأن هذا الموضوع.

يبقى مجال الرقابة على دستورية القوانين وبالرغم من سعيه قاصراً، ويكمن هذا القصور في نظرنا في عدم إخضاع الأوامر التي تصدر عن رئيس الجمهورية إعمالاً لاختصاصه الاستثنائي في المجال التشريعي لرقابة المطابقة للدستور، إذ أن الدستور الجزائري وفضلاً عن منحه السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية مكنه من أن يشرّع بأوامر في المجال المخصص، بمقتضى الدستور للسلطة التشريعية.

إن هذه الفئة من النصوص القانونية يقتضي الأمر إخضاعها لرقابة المطابقة للدستور، وهذا لاعتبارات تتمثل أساساً في استدراك افتقارها لنقاش وإثراء ممثلي الشعب على مستوى البرلمان، أضف إلى ذلك اللجوء المفرط إليها من طرف رئيس الجمهورية خاصة في العهدين الرئاسيين الأخيرتين، وكذا ثقل المواضيع التي تنظم وتمرر بالأوامر والتي لها علاقة مباشرة بالحقوق الأساسية للأفراد وحياتهم الأساسية، مما يستدعي ضرورة تمكين المجلس الدستوري من التأكد من مدى مطابقة هذه الأوامر للدستور قبل أن تصير واجبة التنفيذ.

تصطدم إمكانية إخضاع المراسيم واللوائح التنظيمية المستقلة التي يتخذها رئيس الجمهورية للرقابة السابقة بمجموعة من العراقيل. تتمثل أهمها في صعوبة تمكن الجهتين الأخريين التي لها حق الإخطار من الاطلاع عليها في ظل غياب نصوص قانونية منظمة للمسألة، وكذا افتقارها لمركز يجعلها تجرأ على إثارة عدم دستورية مرسوم رئاسي ما.

تأتي حصيلة أداء المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين لتؤكد وتترجم الطابع الغير الفعلي لنظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر.

فالحصيلة الضعيفة والمحتشمة للمجلس الدستوري، لا يمكن ردها بأي حال من الأحوال للتجربة الديمقراطية الفتية في الجزائر، كما دأبت السلطة على تبرير تراجع المبادئ الديمقراطية المعلنة غداة اعتماد دستور 1989 ونخص بالذكر في هذا الخصوص مبدأ التعددية السياسية وطابعه الهش والواهي، الشيء الذي كان له دور في الشلل الذي أصاب المجلس الدستوري الجزائري.

لا يمكن التغاضي عن هذا الدخول القوي والمشجع للمجلس الدستوري، عبر أولى قراراته وأرائه في الفترة الممتدة ما بين 1989 و1991. ففضلا عن ثراء حصيلته في هذه الفترة، ساهم المجلس الدستوري ومن خلال اجتهاداته تلك في التأكيد على التوجه الديمقراطي التعددي الذي كرسه دستور 1989، وهذا بتوضيح وتثمين المبادئ التي ينبني عليها هذا التوجه، ونذكر في هذا الصدد تأكيده على مبدأ الفصل بين السلطات، بتقريره أن القانون الذي يخول للنائب أن يتابع شخصا المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية، يشكل تجاوزا لصلاحياته الدستورية، يضاف إلى ذلك تمسكه بمبدأ المساواة وعدم التمييز، برفضه لتلك القيود التي أريد فرضها عليه، وهذا بقراره عدم دستورية الجزئية لقانون انتخابات تضمن نصوصا قدر المجلس الدستوري ضربها لمبدأ حرية الترشح والاقتراع، وكذا الشأن فيما يتعلق بتأكيده لمبدأ سمو المعاهدات الدولية على القانون الداخلي.

يجد هذا الدخول القوي للمجلس الدستوري تفسيرا، في تلك المعطيات السياسية المواتية آنذاك، والتي شهدت عدم التطابق في الرؤى والتوجهات الموجودة بين السلطتين

التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية وهذا الصراع القائم بينهما ما حدا بكل منها لاستخدام صلاحية الإخطار بقصد تغليب تصورهما للصيغ التي ينبغي أن تتخذها القوانين المنظمة لعهد الإصلاح السياسي المعلن.

إلا أنه وما أن تغيرت هذه العلاقة - إن استثنينا المرحلة الانتقالية - والعودة التدريجية لعهد وحدة السلطة، على صعيد الممارسة طبعاً، أضى المجلس الدستوري في حالة ركود دائم، لا يسجل له أي حضور إلا بصدد النظر في مدى مطابقة القوانين العضوية للدستور كما أشير إليه آنفاً، ليس هذا فحسب، إذ يلاحظ على آرائه وقراراته مسابقتها لمساعي الانغلاق السياسي وتراجعها عن العديد من مواقفها.

يسجل على تجربة المجلس الدستوري خرقه للعديد من ضوابط الرقابة على دستورية القوانين، مما حمل البعض إلى وصفه بالمؤسس الدستوري الثانوي، وهذا بإرسائه لقواعد ذات طابع دستوري، بقصد استدراك تلك النقائص والثغرات التي شابت أحكام الدستور في مجال الرقابة على دستورية القوانين، إن ذكرنا توسيعه لمجال الكنتلة الدستورية المرجعية المستند إليها للقول بدستورية نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة دولية من عدمها، أضف لذلك إرسائه لمبدأ الرقابة السابقة الإلزامية التي تمارس على الأنظمة الداخلية للبرلمان.

صار المجلس الدستوري يساهم في العمل التشريعي، وهذا بوجه الخصوص بمغالاته في أعمال تقنية التحفظات التفسيرية، بإعلان دستورية نص قانوني أو تنظيمي مع التحفظ. يشكل هذا المنحى بطبيعة الحال، انحرافاً عن المهمة الأساسية للمجلس الدستوري التي يفترض أن تنحصر في حدود تقرير دستورية نص قانوني أو معاهدة من عدمها، وإن اختلفت النظريات في هذا السياق.

إن مردّد عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، يكمن في عدم تلاؤم ولا تطابق الإطار القانوني المنظم لمؤسسة الرقابة على دستورية القوانين مع الواقع السياسي والتنظيم المؤسساتي في الجزائر، مما يحول دون إعمال هذه القواعد القانونية والتنظيمية وبالتالي شلّ عمل المجلس الدستوري، المكلف بإقرار وتحقيق مبدأ سمو الدستور على سائر فئات المنظومة القانونية التي تدنوه درجة.

لا يمكن تصور إعادة الفعالية للرقابة على دستورية القوانين بصورة مستقلة عن إجراء إصلاح شامل للنظام السياسي القائم، عبر تجسيد تلك المبادئ التي ترتبط بها مؤسسة الرقابة على دستورية القوانين. يبقى مع ذلك، المطلوب على المدى القريب إيجاد حلول كفيلة بإرساء أسس هيئة رقابة مستقلة ذات أداء فعال، ما يؤهلها لأن تكون إحدى الفواعل المعول عليها في تأطير أي مشروع إصلاحي مفترض.

يستدعي تحقيق استقلالية المجلس الدستوري، إقامة توازن بين السلطات الثلاثة الممثلة فيه مع الرفع من حصة الجهاز القضائي. يقتضي تجنب خطر تسييس الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين، اعتماد معيار الكفاءة والنزاهة لا الولاء في اختيار أعضائها وكذا تفعيل ضمانات الاستقلالية. يعتبر التوسيع من عدد الجهات التي يحق لها إخطار المجلس الدستوري أمرا أكثر من ضروري، وهذا بتمكين نواب البرلمان والمواطنين والقضاء من هذا الحق شريطة ضمان استقلالية المجلس الدستوري، كي لا يبقى إدراج تعديل على نظام الإخطار إجراء بلا معنى، إذ يكون التعامل مع الإخطارات التي يكون مصدرها المعارضة البرلمانية في هذه الحالة بصورة سلبية.

يبقى من الأجدر إعادة النظر في المنظومة القانونية والتنظيمية الضابطة لمجال الرقابة على دستورية القوانين وهذا بغية رفع الغموض الذي يشوب بعضا من الأحكام

المنظمة لتدخل المجلس الدستوري إزاء بعض التصرفات القانونية الخاضعة للرقابة على دستورية القوانين، ونعني بذلك الرقابة الممارسة على المعاهدات الدولية التي نرى ضرورة إخضاعها للرقابة السابقة الإلزامية شأنها في ذلك شأن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية.

كما ينبغي تمديد مجال الرقابة السابقة الإلزامية لتشمل مشاريع القوانين الاستثنائية حتى لا يتذرع بها، في تحصين أي نص قانوني على الرغم من كونه يتضمن أحكاما مخالفة للدستور، كل هذا جدير بأن يساعد في تفعل دور المجلس الدستوري، في التأطير الجدي والفعال للنشاط التشريعي والتنظيمي وكذا السير والتنظيم المؤسساتي في الدولة على نحو يخدم مقومات دولة الحق والقانون.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

- إبراهيم حسنين: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
- العام رشيدة: المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر، القاهرة، مصر، 2006.
- بسيوني عبد الغني: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1997.
- بوشعير سعيد: النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
- بوقفة عبد الله: آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2003.
- حسين علي: الرقابة على دستورية القوانين، المحكمة الدستورية العليا، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1988.
- دي فرجية مورييس: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1992.
- ذبيح ميلود: الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007.

- سعد عبد العزيز: أجهزة ومؤسسات النظام القضائي الجزائري، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائري، 1988.
- عباس عمار: الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، مصر، 1978.
- لعشب محفوظ: التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للقانون المطبعية، الجزائر، 2001.
- محمد رفعت عبد الوهاب: رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية والتطبيقات العملية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
- مصطفى أبو زيد فهمي: الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1999.
- ناجي عبد النور: النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قلمة، الجزائر، 2006.
- نسيب محند أرزقي: أصول القانون والنظم السياسية، الجزء الأول، مفهوم القانون الدستوري، ظاهرة الدولة والدستور، دار الأمة، الجزائر، 1988.
- وافي أحمد وبوكرى إدريس: النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.

2- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ - الرسائل الجامعية:

- بوبشير محند أمقران: عن انتفاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.
- كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل دكتوراه الدولة في القانون، فرع القانون العام، معهد الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو. 2006.
- نبالي فطة: دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، 2010.

ب - المذكرات الجامعية:

- تقيدة عبد الرحمان: نظرية الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 1990.
- حازم صالح العلجة: الرقابة الدستورية، ودورها في ضمان الحقوق والحريات الأساسية، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002/2001.
- زيكايرة نبيل: المجلس الدستوري، بين السياسية والقانون، مذكرة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1998/1997.
- قارش أحمد: عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، سنة 2002.

- مختاري عبد الكريم: الممارسة الجزائرية في مجال المعاهدات الدولية على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، السنة الجامعية، 2004/2003.

3- المقالات:

- أيت العربي مكران: "النظرة الإنتقادية لأهداف مجلس الأمة"، مجلة مجلس الأمة، العدد 04، 2000.
- بجاوي محمد: "المجلس الدستوري، صلاحيات، إنجازات وآفاق"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، 2004.
- بن سهلة ثاني بن علي: "المجلس الدستوري بين الرقابيين السياسية والقضائية، دراسة مقارنة على ضوء التطور الدستوري في الجزائر"، مجلة إدارة، العدد 02، 2001، ص ص، 61-95.
- بوبتره علي: "ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، 2004.
- بوحميده عطا الله: "المجلس الدستوري الجزائري"، م.ج.ع.ق.إ.س، العدد 03، سنة 2002.
- بوكري إدريس: "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير"، مجلة إدارة، العدد 01، 1998.
- بوكري إدريس: "بعض الملاحظات القانونية حول عملية إستبدال رئيس مجلس الأمة"، مجلة إدارة، العدد 21، 2001، ص ص، 77-86.

- سعيداني لوناسي ججيقة: "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"،
المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، 2007.
- شيهوب مسعود: "الرقابة على دستورية القوانين، النموذج الجزائري"، مجلة الفكر
البرلماني، العدد 01، 2005.
- طه طيار: "المجلس الدستوري الجزائري، تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة"، مجلة
إدارة، العدد 02، 1996، ص، ص، 35-49.
- كحلولة محمد: "المراقبة الدستورية في الجزائر في إطار عمل المجلس الدستوري"،
م.ج.ع.ق.إ.س، العدد 03، 1990، ص، ص، 650-666.
- نوري مزرة جعفر: "المجلس الدستوري بين النظرية والتطبيق"، م.ج.ع.ق.إ.س،
العدد 04، 1990، ص، ص، 943-960.

4-المقالات الصحفية:

- جريدة الخبر، ليوم 13 جويلية 2008، العدد 5371.
- جريدة البلاد، ليوم 19 فيفري 2001، العدد 395.

5-النصوص القانونية:

أ-النصوص التأسيسية:

- دستور 1963، المنشور في الجريدة الرسمية المؤرخة في 10 سبتمبر 1963،
العدد 64
- دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر
1976، الجريدة الرسمية المؤرخ في 24 نوفمبر 1976، العدد 94.

- دستور 23 فيفري 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 1 مارس 1989، العدد 9.
- دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المنشور في الجريدة الرسمية المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، العدد 76.
- القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، العدد 63.

ب - النصوص التشريعية:

- القانون العضوي رقم 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999، يتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15، لسنة 1999.
- القانون رقم 02-06 مؤرخ في 16 أبريل 2002، يتضمن الموافقة على الأمر 02-04، المؤرخ في 25 فبراير 2002، يعدل الأمر رقم 97-08، المؤرخ في 06 مارس 1997، الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في إنتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية المؤرخة في 21 أبريل 2002، العدد 28.
- القانون رقم 08-10، المؤرخ في 26 مايو 2008، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 08-01، المؤرخ في 28 فبراير 2008 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، الجريدة الرسمية المؤرخة في 28 مايو 2008، العدد 27.

ج-النصوص التنظيمية:

- المرسوم الرئاسي رقم 89-143، المؤرخ في 07 أوت 1989، يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، الجريدة الرسمية المؤرخة في 07 أوت 1989، العدد 32، المعدل والمتمم بموجب المراسيم الرئاسية التالية:
- المرسوم الرئاسي رقم 01-102، المؤرخ في 21 أفريل سنة 2001، الجريدة الرسمية المؤرخة في 10 أكتوبر سنة 2001، العدد 58.
- المرسوم الرئاسي رقم 02-157، المؤرخ في 16 ماي 2002، الجريدة الرسمية المؤرخة في 16 ماي 2002، العدد 36.
- المرسوم الرئاسي رقم 04-105، المؤرخ في 05 أفريل 2004، الجريدة الرسمية المؤرخة في 07 أفريل 2004، العدد 21.

د-الأنظمة الداخلية للمؤسسات الدستورية:

- النظام الداخلي لمجلس الأمة، المعدل والمتمم، المؤرخ في 26 أكتوبر 1999، الجريدة الرسمية المؤرخة في 28 نوفمبر 1999، العدد 84، والمعدل سنة 2000، الجريدة الرسمية، العدد 77، سنة 2000.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية المؤرخة في 30 يوليو 2000، العدد 46.
- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، لسنة 2000، الجريدة الرسمية المؤرخة في 06 غشت 2000، العدد 48.

- المداولة المؤرخة في 14 يناير 2009، تعدل وتنتم النظام المؤرخ في 28 يونيو سنة 2000، المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية المؤرخة في 18 يناير، سنة 2009، العدد 04.

- النظام المحدد لقواعد عمل المجل الدستوري لسنة 2012، الذي يلغي النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000، الجريدة الرسمية المؤرخة في 03 ماي 2012، العدد 26.

6- آراء وقرارات المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين:

أ- آراء المجلس الدستوري:

- رأي رقم 1 - ر.ق.م.د-1989، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 1، 1997.
- رأي رقم 2- ر.ق.م.د-1989، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 1، 1997.
- رأي رقم 06/ر.ق.ع.م.د/98، المؤرخ في 19 مايو 1998، الجريدة الرسمية المؤرخة في 1 يونيو 1998، العدد 37.
- رأي رقم 04/ر.ق.م.د/98، المؤرخ في 13 جوان 1998، الجريدة الرسمية المؤرخة في 16 جوان 1998.
- رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99، المؤرخ في 21 فبراير 1999، الجريدة الرسمية المؤرخة في 09 مارس 1999، العدد 15.
- رأي رقم 9/ر.ن.د.م.د/99، المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، الجريدة الرسمية المؤرخة في 28 نوفمبر 1999، العدد 84.

- رأي رقم 10/ل.ن.د.م.د/2000، المؤرخ في 13 ماي 2000، الجريدة الرسمية المؤرخة في 30 جون 2000، العدد 46.

- رأي رقم 01/ل.ق.ع.م.د/04 المؤرخ في 05 فيفري 2004، الجريدة الرسمية المؤرخة في 11 فيفري 2004.

ب-قرارات المجلس الدستوري:

- قرار رقم 1-ق.ق.م.د، المؤرخ في 20 غشت 1989، الجريدة الرسمية المؤرخة في 30 غشت 1989، العدد 36.

- قرار رقم 2-ق.ق.م.د-89- المؤرخ في 30 غشت 1989، الجريدة الرسمية المؤرخة في 30 غشت، 1989، العدد 37.

- قرار رقم 3-ق.ن.د.م.د-89، المؤرخ في 10 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية المؤرخة في 20 ديسمبر 1989، العدد

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

1- Ouvrages :

- BARTHELEMY (J) et DUEZ (P): Traité de droit constitutionnel, Panthéon-Assas, Paris, 2004.
- BEGUIN (J-C) : Le contrôle de constitutionnalité des lois en république fédérale d'Allemagne, Economica, Paris, 1992.
- BENABBOU-KIRANE (F) : Le droit parlementaire algérien, Tome 2, O.P.U., Alger, 2009.
- BON (P), moderne (F), RODREGUEZ (Y) : La justice constitutionnelle en Espagne, Economica, Paris, 1984.

- BOUSSOUMAH (M) : La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels, de 1992 à 1998, O.P.U, Alger, 2005.
- BRAHIMI (M) : Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, O.P.U, Alger.
- DIMITRI (G.L) : Le droit constitutionnel de la v^{ème} république, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris.
- FAVOREU (L) et LOÏC (P) : Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 8^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1995.
- FAVOREU (L) : La politique saisie par le droit, alternances, cohabitation et conseil constitutionnel, Economica, Paris, 1998.
- FAVOREU(L) : Les cours constitutionnelles, que –sais-je ?, P.U.F, Paris, 1992.
- GIQUEL (J) : Droit constitutionnel et institutions politiques, 16^{ème} édition, Monchrétien, France, 1999.
- LECLERCQ (C) : Droit constitutionnel et institutions politiques, 1^{er} édition, Litec, Paris, 1999.
- LUCHAIRE (F) : Le conseil constitutionnel, Economica, Paris, 1980.
- LUCHAIRE (F) : Le conseil constitutionnel, organisation, et attributions, 2^{ème} édition, Economica, Paris, 1997.
- MARCEL (P) : Institutions politiques et droit constitutionnel, 5^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1972.
- PARINI (P) : Régimes politiques, contemporains, Masson, Paris, 1991.
- ROUSSILLON (H) : Le conseil constitutionnel, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1996.
- TURPIN (D) : Contentieux constitutionnel, 2^{ème} édition, P.U.F, Paris, 1994.

- YELLES-CHAOUCHE (B) : Le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative, O.P.U, Alger, 1999.
- ZOUAIMIA (R) : Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Houma, Alger, 2005.

2- Articles :

- BENDOUROU (O) : « Le conseil constitutionnel Algérien » in R.D.P, N° 6, 1991.
- BERRAMDANE (A) : « La loi organique et l'équilibre constitutionnel » in R.D.P, 1993.
- BOUDANT (J) : « Le président du conseil constitutionnel » in R.D.P, Paris, 1987.
- DJABBAR (A) ; «La loi et le règlement dans la constitution du 28 novembre 1996 » in IDARA, N° 7, 1997.
- BRAHIMI (M) : « La loi fondamentale de 1989 : la constitutionnalisation des silences » in R.A.S.J.E.P, N° 1 et 2, 1992.
- DUGRANRUT (B) : « Faut-il accorder aux citoyens le droit de saisir le conseil constitutionnel ? » in R.D.P, Paris, 1990.
- FAVOREU (L) : « Le conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics » in R.D.P, Paris, 1967.
- GUESMI (A) : « Le contrôle de constitutionnalité en Algérie, réalité et perspectives » in R.A.S.J.E.P, N° 3, 1991.
- KELSEN (H) : « La garantie Juridictionnelle de la constitution, la justice constitutionnelle » in R.D.P, Paris, 1928.
- LAGGOUN (W) : « La justice dans la constitution Algérienne du 22 novembre 1976 », in R.A.S.J.E.P, N° 2, 1981.

- LASCOMB (M) : « Le premier ministre clef de voute des institutions », in R.D.P, N° 1, Paris, 1981.
- LEBRETON (J.P) « Les particularités de la juridiction constitutionnelle», in R.D.P, Paris, 1983.
- MEKAMCHA (G) : « Le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996 » in IDARA, N° 1, 1997.
- RESTIER-MELLERAY (C) : « Opinion publique et démocratie, les débats parlementaires et la réforme de la saisine du conseil constitutionnel », in R.D.P, Paris, 1991.
- ROMI (R) : «Le président de la république, interprète de la constitution» in R.D.P, Paris, 1987.
- SOUSSE (M) : « Le bicaméralisme, bilan et perspectives » in R.D.P,L.G.D.J, N° 5, 1997.
- TALEB (T) : « Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien » (première partie), in R.S.J.E.P, N° 3, 1990.
- TALEB (T) : « Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien » (deuxième partie), in R.A.S.J.E.P, N° 4, 1990.

3- Articles de presse :

- Journal El Watan, n° 5116, du 5 novembre 2009, page 2.
- BENGUERRAH(A) : Le conseil constitutionnel face au défi démocratique, Article publié dans le journal El Watan, n° 5161,du 18 février 2009.

4-sources internet :

- Constitution Française de 1958 : <http://www.Legifrance.gouv.fr>
- Ordonnance N° 58-1067 portant loi organique sur le conseil constitutionnel Français :

www.conseilconstitutionnel.fr/textes/ord58.htm

- CHARBONNEAU (J-P) : le parlement de plus en plus marginalisé, publie sur : <http://www.perso-wanado.fr/Fredericcolard/Etat/transf>
- Le site internet de L'APN :
<http://www.apn-dz.org/apn/arabic/lois4legar.htm>

الفهرس

5 مقدمة

10 الفصل الأول: محدودية استقلالية المجلس الدستوري الجزائري

المبحث الأول: التركيبة البشرية للمجلس الدستوري: تمثيل السلطات الثلاثة في المجلس

12 الدستوري لا يحقق استقلاليته

المطلب الأول: امتياز رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري..... 14

الفرع الأول: الامتياز العددي للسلطة التنفيذية في تشكيلة المجلس الدستوري 14

الفرع الثاني: تعيين رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري ذي المركز المتميز ... 17

أولاً: اختيار رئيس المجلس الدستوري للعضو المقرر. 20

ثانياً: الطابع المرجح لصوت رئيس المجلس الدستوري. 21

المطلب الثاني: تأثير هيمنة رئيس الجمهورية على سلطتي التشريع والقضاء على

استقلالية ممثليها في المجلس الدستوري..... 23

الفرع الأول: ممثلو السلطة التشريعية: الارتباط الوظيفي والعضوي للبرلمان برئيس

الجمهورية يهدد مقومات حياد ممثليه في المجلس الدستوري..... 24

أولاً: التفوق التشريعي لرئيس الجمهورية ينفي على البرلمان صفة السلطة... 26

ثانياً: التبعية العضوية والسياسية للنواب لرئيس الجمهورية..... 33

الفرع الثاني: تبعية ممثل السلطة القضائية لرئيس الجمهورية..... 36

المبحث الثاني: عدم فعالية ضمانات استقلالية وحياد أعضاء المجلس الدستوري 39

المطلب الأول: الضمانات الدستورية 41

الفرع الأول: محدودية دور العهدة في ضمان حياد أعضاء المجلس الدستوري 42

الفرع الثاني: إعمال مبدأ التنافي بين الوظائف 47

الفرع الثالث: إقرار اختصاص المجلس الدستوري بإعداد وسن قواعد عمله 50

المطلب الثاني: الضمانات التي أقرها النظام الداخلي للمجلس الدستوري والتنظيم المتعلق

به 51

الفرع الأول: واجب التحفظ 52

الفرع الثاني: نظام المتابعة التأديبية لأعضاء المجلس الدستوري 55

الفرع الثالث: استقلالية الهياكل الإدارية للمجلس الدستوري 56

أولا: الأمانة العامة 57

ثانيا: مركز الدراسات والبحوث والمصلحة الإدارية 58

خلاصة الفصل الأول: 59

الفصل الثاني: عدم فعالية المنظومة الإجرائية الضابطة للرقابة على دستورية القوانين 61

المبحث الأول: آثار محدودية الإخطار السلبية على فعالية الرقابة على دستورية القوانين 62

المطلب الأول: محدودية الجهات المخولة حق إخطار المجلس الدستوري: تحرك

المجلس الدستوري رهن إرادة الجهات التي يتولى ضبط نشاطها 63

الفرع الأول: حق رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري: صلاحية ثانوية

للشخصية المحورية في النظام السياسي الجزائري 64

أولاً: انفراد رئيس الجمهورية بحق إخطار المجلس الدستوري لرقابة مطابقة القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور.	67
ثانياً- أدوات الاعتراض التشريعي الرئاسي تغني رئيس الجمهورية عن إخطار المجلس الدستوري.	70
الفرع الثاني: صورية حق رئيسي غرفتي البرلمان في إخطار المجلس الدستوري في الظروف العادية.	74
أولاً: حق رئيس المجلس الشعبي الوطني إخطار المجلس الدستوري. ...	75
ثانياً: المركز التابع لرئيس مجلس الأمة إزاء رئيس الجمهورية يستبعد إمكانية استعمال حقه في إخطار المجلس الدستوري.	76
المطلب الثاني: عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين نتيجة إقصاء جهات أساسية من حق إخطار المجلس الدستوري.	78
الفرع الأول: أحقية الأقلية البرلمانية في إخطار المجلس الدستوري.	79
الفرع الثاني: عدم منطقية إقصاء المواطنين من حق إخطار المجلس الدستوري.	83
الفرع الثالث: في إمكانية منح حق الإخطار لأطراف أخرى.	88
أولاً: إمكانية إدماج القضاء ضمن مجال الإخطار.	88
ثانياً: مدى ملائمة توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري إلى رئيس الحكومة أو الوزير الأول.	89
ثالثاً: الإخطار الذاتي للمجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين.	89
المبحث الثاني: مجال الرقابة على دستورية القوانين: مجال واسع وممارسة محدودة.	92
المطلب الأول: عدم جدوى تأسيس رقابة سابقة ولاحقة على دستورية القوانين.	93
الفرع الأول: الرقابة السابقة على دستورية القوانين.	93

أولاً: الرقابة السابقة الإلزامية على دستورية القوانين	96
ثانياً: الرقابة السابقة الاختيارية على دستورية القوانين	104
الفرع الثاني: عدم فعالية الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين	106
الفرع الثالث: إبداء المجلس الدستوري للرأي أو إصداره للقرار	110
المطلب الثاني: التصرفات القانونية الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري: اتساع دائرة النصوص القانونية الخاضعة للرقابة على دستورية القوانين	115
الفرع الأول: إخضاع القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان لرقابة المطابقة للدستور	115
أولاً: رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور	116
ثانياً: شمول مجال رقابة المطابقة للدستور للنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان ...	117
الفرع الثاني: تعدد النصوص الخاضعة لرقابة الدستورية	119
أولاً: الإشكالات العملية لإخضاع المعاهدات والاتفاقيات الدولية لرقابة الدستورية .	119
ثانياً: خضوع التشريع لرقابة الدستورية	121
ثالثاً: الامتداد الصوري لرقابة الدستورية إلى التنظيمات	121
خلاصة الفصل الثاني	123
خاتمة	126
قائمة المراجع	138
الفهرس	154

ملخص:

لم يفض تأسيس المجلس الدستوري الجزائري من جديد، بموجب دستور 1989 وإناطته بالسهر على حماية الدستور وصيانة حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية، إلى تكريس نظام الرقابة على دستورية القوانين بصورة فعلية. تقف مجموعة من العراقيل عقباً في سبيل إرساء قضاء دستوري فعّال بمقدوره التصدي لأي عمل قانوني غير دستوري. تبرز الحصيلة الضعيفة للمجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين مصداقية هذا الطرح. يكمن العائق الأساسي في الإخطار وطابعه الضيق. تبرز أهمية هذا العائق في كون الهيئات التي تحوز حق الإخطار هي نفسها التي تضع النصوص الخاضعة للرقابة على دستورية القوانين، ما يفسر إلى حد ما إحجامها عن إعمال حقها في إخطار المجلس الدستوري. فيما تم إقصاء جهات من حق الإخطار، تبدو معنية وفي حاجة ماسة لتفعيل الرقابة على دستورية القوانين. تتمثل هذه الجهات في المعارضة البرلمانية والمواطنون والسلطة القضائية بالإضافة إلى الوزير الأول.

ثمة عامل آخر يحول دون أداء المجلس الدستوري دوره في السهر على احترام الدستور، والمتمثل في الصيغة المعتمدة في اختيار أعضاء المجلس الدستوري، التي بإمكانها أن تضع المجلس الدستوري تحت هيمنة رئيس الجمهورية ذي الصلاحيات الدستورية الهامة والضخمة التي تمكنه من جعل هيئتي التشريع والقضاء في مركز ضعيف وتابع. هذا كله من شأنه أن ينفي على المجلس الدستوري استقلاليته وحياد أعضائه، بالرغم من عدم انتمائهم كلهم إلى السلطة التنفيذية.

L'institutionnalisation par le Constituant algérien de 1989, à nouveau, d'un Conseil Constitutionnel chargé de veiller au respect de la Constitution et la protection des libertés et droits fondamentaux des citoyens, n'a pas conduit à l'avènement d'un contrôle effectif de la constitutionnalité des lois.

Nombre de freins subsistent ; empêchant l'émergence d'une justice constitutionnelle efficace et à même de faire face à toute norme juridique inconstitutionnelle, comme en témoigne, à juste titre, le maigre bilan du Conseil Constitutionnel en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois.

Le premier frein est la restriction du pouvoir de saisine du Conseil Constitutionnel. Cet handicap est particulièrement restreignant que les normes soumises au contrôle de constitutionnalité émanent de ces mêmes autorités titulaires du pouvoir de saisine et de mise en mouvement du contrôle de la constitutionnalité des lois. Ceci peut expliquer le nombre réduit des saisines. D'autres parties concernées, voire très intéressées par la justice constitutionnelle, restent dépourvues du droit de contester la constitutionnalité d'une norme juridique devant le Conseil Constitutionnel algérien ; on pourrait à ce titre citer quatre (04), en l'occurrence l'opposition parlementaire, les citoyens, le premier ministre et le pouvoir judiciaire.

L'autre facteur pouvant empêcher le Conseil Constitutionnel d'assumer sa mission de garant de la Constitution, est le mode de désignation de ses membres qui est susceptible de permettre l'instrumentalisation de cette institution par le Président de la République auquel ses pouvoirs constitutionnels exorbitants, permettent une emprise sur les pouvoirs législatif et judiciaire, ce qui pourrait porter atteinte à l'indépendance du Conseil Constitutionnel et à l'impartialité de ses membres, qui pourtant, ne relèvent pas du seul pouvoir exécutif.