

تطبيقات الرقابة السياسية في الدساتير الفرنسية

بقلم الأستاذ : أسود ياسين

المركز الجامعي بلحاج بوشعيب- عين تموشنت

مقدمة:

إن مبدأ الرقابة على دستورية القوانين كموضوع من موضوعات الدراسة يرجع إلى أهميته كضمانة من ضمانات الدولة وكوسيلة من وسائل حماية الدستور وصيانتها وحماية المؤسسات الشرعية للدولة، كما يعتبر مبدأ الرقابة على دستورية القوانين حامي لسيادة الدولة والعامل على الحفاظ على استقرار النظام القانوني في الدولة. كذلك تمثل المبدأ حفاظا على مبدأ سمو وعلو الدساتير الذي يعتبر ضمانة حقيقية للديمقراطية والحرية .

ويقصد بعملية الرقابة على دستورية القوانين هي التأكد بالتحقيق في مدى تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع أحكام الدستور. هذه العملية قد تباشر في بعض الأحيان هيئة سياسية مستقلة عن باقي السلطات العامة للدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية وتقوم بهذه الرقابة قبل صدور التشريع وهي تسمى برقابة وقائية أو رقابة سابقة تكون مهمتها التحقق من مدى مطابقة أعمال السلطات العامة لأحكام الدستور وعلى الخصوص أعمال السلطة التشريعية، هذه الطريقة أخذت بها بعض الدول تحقيقا لمبدأ الفصل بين السلطات بقصد تفادي خضوع السلطة التشريعية لرقابة السلطة القضائية فالحقيقة التي ينشأها الدستور تقوم بهذه المهمة بحيث تراقب الأمر قبل وقوعها وتنظر في دستورية

القانون قبل أن يستكمل الإجراءات التي تجعل منه قانونا نافدا أي يتحقق من مدى مطابقة أحكام القانون مع أحكام الدستور.

الهيئة السياسية التي ينشأها الدستور تعكس الجانب المعقد لهذه الهيئة فدورها دور القاضي إلا أنها تمارس نشاطها من أجل أهداف سياسية كما أنه يفترض في أعضائها صفة الاستقلالية لدى تعيينهم السياسي الأمر الذي حد من هذه الاستقلالية.

لاشك أن هذه الهيئة التي تملك صلاحيات الحكم على القوانين بالإلغاء أو النفاذ تحتل مركز الصدارة في الدولة وبالتالي تستطيع هذه الهيئة من خلال ممارستها لصلاحياتها أن تشل نشاط السلطة التشريعية أو أن توقف نفاذ الأعمال الصادرة منها كلما وجدت متعارضة مع حكم من أحكام الدستور، كما أن رجال الفقه الدستوري يطلق عليها تسمية الرقابة الوقائية أو الرقابة السابقة أو الرقابة السياسية.

إذا كانت الرقابة القضائية بمفهومها العام ترتبط بالنظام القانوني للولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها التي أخذت بهذا النوع من أنواع الرقابة ، فإن الرقابة السياسية ترتبط بالنظام القانوني الفرنسي لكون فرنسا الوطن الأم لهذه الرقابة. وقد شهدت عدة تطبيقات لأسلوب الرقابة السياسية منذ دستور السنة الثامنة إلى دستورها الحالي 1958 مروراً بدستور 1852 ودستور 1946.

إن هذه المحاولات الدستورية للدساتير الفرنسية كانت تسعا ولو ظاهرا إلى تأكيد مبدأ سمو وعلو الدستور باعتباره الضمانة الحقيقية والفعالة للحقوق

والحريات العامة وحفاظا في ذات الوقت على مبدأ الفصل بين السلطات التي قامت لأجله الثورة الفرنسية فلإلى أي مدى تمكنت الدساتير في تحقيق ذلك؟

إن الإجابة على هذه الإشكالية تكون من خلال التطرق إلى مرحلتين دستوريتين الأولى قبل مرحلة دستور 1946 و ذلك من خلال المبحث الأول. والمرحلة الدستورية الثانية من خلال مرحلة دستور 1946 وبعده وذلك من خلال المبحث الثاني.

المبحث الأول : الرقابة السياسية قبل مرحلة الدستور الفرنسي لسنة

1946

لقد شهدت فرنسا قبل دستور سنة 1946 محاولتين لتبني مبدأ الرقابة على دستورية القوانين لتكريس مبدأ سمو وعلو الدستور وبدا ذلك واضحا من خلال دستور السنة الثامنة للجمهورية سنة 1799 ودستور الامبراطورية الثانية لسنة 1852 وهذا ما سنتعرض له من خلال المطلبين التاليين وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: تجربة مجلس الشيوخ المحافظ في ظل دستور السنة

الثامنة للجمهورية

لقد تبني لأول مرة في تاريخ النظام القانوني الفرنسي دستور السنة الثامنة للجمهورية لسنة 1799 مبدأ سمو وعلو الدستور وأسند عملية الرقابة إلى هيئة سياسية منفصلة عن السلطات الثلاث في الدولة أعطى لها تسمية مجلس الشيوخ المحافظ وقد اصطدمت التجربة الدستورية بظروف سياسية جعلتها تفشل

في تحقيق الهدف الذي وجدت لأجله وبالتالي سنتطرق في فرع أول إلى ذلك وتقييم التجربة في فرع ثاني.

الفرع الأول: ظروف عمل مجلس الشيوخ المحافظ

حاول الفقيه الفرنسي " سييس " Siéyes أن يقنع واضعي دستور السنة الثالثة للجمهورية (دستور 22 أغسطس 1799 أو 5 فريكدور للسنة الثالثة للجمهورية) بإنشاء هيئة محلفين دستورية *jurie constitutionnaire* 1 ، على أن تكون مهمة تلك الهيئة التحقق من مطابقة أحكام القوانين للدستور²، و تملك إلغاء القوانين غير الدستورية . و كان " سييس " Siéyes يرى أن تلك هي النتيجة الطبيعية التي تترتب منطقيا على التمييز بين السلطتين التأسيسية و التشريعية.

و قد انتقد " سييس " بمشروع لتلك الهيئة ، يتضمن تكوينها من 108 عضوا و يتم تعيينهم الأول بواسطة الجمعية التأسيسية ، ثم تتولى الهيئة بعد تشكيلها الأول تعيين أعضائها بنفسها ، على أن تجدد ثلث الأعضاء سنويا و قد أكد " سييس " في مشروعه ، أن تلك الهيئة هي هيئة سياسية لا قضائية³ ، و يرجع ذلك إلى الآثار السيئة التي خلفتها البرلمانات القضائية (المحاكم) السابقة على قيام الثورة و قد وجه مشروع " سييس " Siéyes باعتراضات شديدة من واضعي الدستور⁴، و كان جوهر تلك الاعتراضات أن إنشاء مثل هذه الهيئة السياسية ، سوف يفتح الباب لاستبدادها و سيطرتها ، و الحقيقة أن الاعتراض لم يكن على الهيئة ذاتها ، إنما كان على مبدأ الرقابة ذاته ، فقد كان الفقه الفرنسي متشعبا بفكرة علو الإرادة العامة، و عدم إخضاع القوانين و هي

التعبير عن الإرادة العامة للرقابة من جانب أي جهة، كما كانت تسيطر عليه الحشية من أن تغدو أي جهة للرقابة سلطة تعلو على كل سلطات الدولة⁵، وقد أخذت الجمعية التأسيسية بالرأي الآخر القائل بتقسيم السلطة التشريعية إلى مجلسين ، يكون كل منهما رقبيا على الآخر ، لضمان عدم مخالفة أحدهما للدستور ،إلا أن " سييس " Siéyes لم يئأس نتيجة رفض مشروعه . بل انتهز فرصة اشتراكه في وضع الدستور السنة الثامنة في عهد " لويس نابليون " و تقدم بمشروعه و نجح في تحقيق فكرته ، و إقامة أول هيئة سياسية ، سميت باسم " مجلس الشيوخ المحافظ "6 أو " المجلس الخاص للدستور " ، و كان المجلس يتكون من 80 عضوا . و كانت هناك ضمانات نظرية كثيرة لكل الأعضاء لضمان استقلال المجلس ، كالعضوية مدى الحياة ، و عدم العزل ، و عدم الجمع بين عضوية المجلس و أية وظيفة في الدولة ، كما أن اختيار الأعضاء الجدد بالمجلس كان مسندا لأعضاء المجلس أنفسهم . فقد كان اختيار أغلبية أعضاء المجلس يتم في المرة الأولى بواسطة نابليون و القنصلين المؤقتين ، ثم تختار تلك الأغلبية بقية أعضاء المجلس⁷.

و كانت مهمة المجلس — طبقا للمادة 21 من الدستور — هي " أن يبقى أو يلغي جميع الأعمال التي تطعن الحكومة أو المجلس النيابي أمامه بعدم دستوريته " فكانت مهمة المجلس إذا هي المحافظة على الدستور بواسطة التحقق من دستورية القوانين و كذا قرارات و مراسيم السلطة التنفيذية .

الفرع الثاني: تقييم مجلس الشيوخ المحافظ

و الواقع أن ذلك قد فشل في أداء مهمته لأسباب كثيرة بعضها خاص بمدى استقلال أعضاء المجلس، و البعض الآخر خاص بسلطة المجلس :

أولاً: إن أعضاء المجلس لم يتمتعوا بالاستقلال الحقيقي فقد كان تعيينهم يتم في الواقع بواسطة الإمبراطور .و كان على المجلس أن يختار أحد ثلاثة مرشحين (مرشح الإمبراطور ومرشح السلطة التشريعية ،و مرشح المجلس النيابي). le Tribunal و نظرا لنفوذ الإمبراطور ، فلم يكن أمام مجلس الشيوخ المحافظ إلا اختيار مرشحي نابليون8.

كما وقع أعضاء المجلس تحت تأثير عوامل الإغراء من جانب نابليون المتمثلة في منحهم النياشين و الإلقاب و المكافآت .بل إن نابليون بعد مضي عامين على تشكيل المجلس قد عدل نظام المجلس ، بحيث يمكن لأعضائه أن يجمعوا بين عضوية المجلس و بين منصب الوزير ،و ذلك بقرار من مجلس الشيوخ في 16 أغسطس من السنة العاشرة للجمهورية ، كما خول القنصل الأول حتى تعيين أعضاء المجلس مباشرة .ومن البديهي فإنه ما كان ليختار إلا أعضاء ليسوا على المستوى المطلوب من الكفاءة و قوة الشخصية مما ساعد على فشل المجلس .

و ما كاد المجلس النيابي يحاول مجرد المحاولة أن يتحرر بعض الشيء حتى سارع نابليون بموافقة المجلس المحافظ إلى تطهيره من العناصر المعارضة له .ثم ألغى نابليون المجلس نهائيا في 10 أغسطس سنة 1807 ، و أقر المحافظ بدستورية إلغاء نابليون للمجلس النيابي

ثانيا: أن اختصاص المجلس المحافظ (و إن كان يبدو من الناحية النظرية خطيرا و مهما ، مما يؤهل المجلس لأن يكون على قمة جهاز الحكم مع نابليون) ، إلا أن تحليل قيام المجلس بممارسة اختصاصاته تظهر عكس ذلك :

فلم يكن للمجلس حق مباشرة الرقابة من تلقاء ذاته . بل كانت تحال إليه القوانين و القرارات ، أما من الحكومة أو من المجلس النيابي ، و كان الأخيران واقعين تحت تأثير نابليون . و كما أن الحكومة لم تكن لتطعن في أعمالها أو في مشروعات التي تقترحها ، فإن المجلس النيابي لم يكن ليطعن أيضا في أعمال الحكومة أو في أعمال السلطة التشريعية ، و هو يعرف مقدما أن أي عمل لكليهما إنما هو تعبير عن إرادة نابليون لذلك فالثابت أن المجلس المحافظ لم يبلغ أي قانون أو إجراء مخالف للدستور ، بالرغم من أن عدم الدستورية كان واضحا في كثير من القوانين و الأعمال⁹. لقد خلق المجلس كما يقول " بيردو " — ليكون وديعا فأصبح خادما " .

و عند سقوط نابليون و زوال نفوذه ، قام المجلس بإصدار قراره في 3 أبريل سنة 1814 بعزله عن العرش ، و بدأ المجلس يتكلم عن جميع المخالفات الدستورية التي تمت في عهد نابليون . و لم يكن كلامه لوجه الدستورية و إنما لوجه رجال الحكم الجديد الذين خلفوا نابليون .

و لم تنحصر الأضرار الناتجة عن تجربة المجلس المحافظ في الرقابة على تغاضيه عن القوانين غير الدستورية التي صدرت في عهده ولم يفصل شيئا تجاهها ، بل كان الضرر الكبير هو أن فشل هذه التجربة كان السبب الأساسي في فقد ثقة فرنسا في الرقابة بواسطة هيئة سياسية¹⁰. و كانت الثقة مفقودة أصلا في

الرقابة بواسطة القضاء نتيجة للذكريات السيئة للبرلمانات القضائية (المحاكم) قبل الثورة الفرنسية، ووقوف تلك المحاكم في وجه أي إصلاح. و قد ظلت تجربة المجلس المحافظ دليلا يستدل به القائلون على عدم جدوى الرقابة بواسطة الهيئات السياسية لخضوع أعضاء تلك الهيئات للأهواء السياسية و لسيطرة الحكام.

المطلب الثاني : المجلس المحافظ في ظل دستور 14 يناير لسنة 1852

لقد أعيد تبني في دستور الإمبراطورية الثانية لسنة 1852 مبدأ سمو وعلو الدستور وأسند عملية الرقابة إلى هيئة سياسية منفصلة عن السلطات الثلاث في الدولة أعطى لها تسمية المجلس المحافظ وقد اصطدمت هذه التجربة الدستورية الثانية كذلك بظروف سياسية جعلتها تفشل في تحقيق الهدف الذي وجدت لأجله وبالتالي سنتطرق في فرع أول إلى ذلك وتقييم التجربة الدستورية في فرع ثاني.

الفرع الأول: ظروف عمل المجلس المحافظ

أعيدت تجربة الرقابة السابقة بواسطة هيئة سياسية في ظل دستور 1852 و قد كان ذلك الدستور - كما يقولون - طبعة ثانية من دستور السنة الثامنة. فلقد نص دستور سنة 1852 (بالمواد من 19 إلى 23) على إنشاء مجلس محافظ مشابه للمجلس الأول و كان المجلس المحافظ الجديد ذا اختصاصات واسعة تفوق اختصاصات المجلس الأول¹¹.

فقد كان من حق المجلس أن تحال عليه جميع القوانين قبل إصدارها لكي يتحقق من مطابقتها للدستور، بل إن دور المجلس قد تطور فيما بعد فأصبح من حقه رقابة القوانين من حيث الملائمة كذلك.

فقد كان من حق المجلس إلغاء القوانين التي تثبت عدم دستوريتها، و كان من حقه تعديل الدستور طبقا لشروط معينة.

كما أصبح للأفراد أن يطلبوا من المجلس إلغاء القوانين التي يشكون في مخالفتها للدستور. و قد كان منطقيا أن يؤدي النص على حق الأفراد في طلب إلغاء القوانين الدستورية إلى تدعيم سلطات المجلس و صلاحيته للقيام بدور فعال في مجال الرقابة. إلا أن أهمية تلك السلطات الواسعة ، كانت تقتصر على مجرد الأهمية النظرية لا العملية . فقد أدت سلطة نابليون الثالث في اختيار أعضاء المجلس ، و تأثيره عليهم بواسطة المنح و العطايا و كانت عضوية المجلس بلا مقابل هذا ما أدى إلى فشل المجلس و وقوعه تحت سيطرة نابليون الثالث .

الفرع الثاني: تقييم المجلس المحافظ

لم يعرف عن المجلس المحافظ قيامه بإلغاء أي قانون عرض عليه لعدم دستورية ، بل أصبح المجلس وسيلة نابليون الثالث لتعديل الدستور طبقا لأهوائه¹²، و قد تحول المجلس كما يقول دوجي من مجلس للرقابة على دستورية القوانين إلى مجلس تشريعي ثاني ، و لقد كان من نتيجة فشل تلك التجربتين في دستور السنة الثامنة و دستور سنة 1852 أن فقدت الثقة في الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري الفرنسي لا يقدم على تنظيم رقابة سياسية في ظل دستور 1875 لان فشل هذين المجلسين طبقا لهذين الدستورين يرجع في تقديرنا إلى الحكم الديكتاتوري الذي كان سائدا في عهد نابليون بونابرت ولويس نابليون لأنه من الطبيعي لن يفشل أي نوع من الرقابة في ظل نظام سياسي كهذا . و لقد تعددت آراء

الفقهاء في نقد المجلسين ، حيث لم يفعلوا شيئا ، ولم يعلنوا عدم دستورية أي قانون 13 .

المبحث الثاني: الرقابة السياسية خلال مرحلة الدستور الفرنسي لسنة

1946 وبعده

لقد شهدت فرنسا خلال مرحلة دستور سنة 1946 محاولتين لتبني مبدأ الرقابة على دستورية القوانين لتكريس مبدأ سمو وعلو الدستور وبدا ذلك واضحا من خلال دستور السنة الرابعة للجمهورية سنة 1946 ودستور السنة الخامسة للجمهورية سنة 1958 وهذا ما سنتعرض له من خلال المطالبين التاليين وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الرقابة في ظل دستور سنة 1946

نص دستور سنة 1946 على إنشاء لجنة دستورية Comite Constitutionnel تختص بالرقابة على دستورية القوانين ، و لقد كانت النصوص الخاصة باللجنة الدستورية دليلا واضحا على روح التنافر بين نصوص الدستور عامة و عدم وجود روح واحدة تشملها . و كان مرجع ذلك إلى الخلاف الكبير بين الأحزاب الفرنسية التي اشتركت في الجمعية التأسيسية ، و المساومات السياسية التي حدثت بين تلك الأحزاب أثناء وضع الدستور 14 .

فقد كانت بعض الأحزاب (مثل حزب الحركة الجمهورية التقدمية M.R.P.) التي تقدمت بمشروع الرقابة ، ترى في الرقابة تأمينا و حماية لحقوق الأفراد و ضمانا للأقليات و حماية لمبدأ علو الدستور . بينما كان الحزب الشيوعي

يرى في الرقابة تعارضا مع الديمقراطية و انتقاصا لسلطان الجمعية الوطنية ،التي تعبر القوانين التي تضعها عن إرادة الشعب 15 و كانت الأحزاب ذات النزعة الاشتراكية و ذات الأغلبية البرلمانية تعمل على استبعاد أي شكل للرقابة ،لأن الرقابة قد تعرقل تحقيق أهدافها في المجال السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي .

و نتيجة لمواقف الأحزاب فقد جاء تشكيل اللجنة الدستورية تشكيلا غريبا، و جاءت اختصاصات تلك اللجنة أكثر غرابة، مما دعا الفقهاء الفرنسيين إلى انتقاد ذلك كله بشدة. ما سنتعرض له في الفروع التالية:

الفرع الأول : تشكيل اللجنة الدستورية :

شكلت اللجنة الدستورية طبقا للمادة 91 برئاسة رئيس الجمهورية¹⁶، و عضوية رئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الجمهورية، و سبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها ، و ثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الجمهورية من غير أعضائه .و يتم ذلك في بداية كل دورة سنوية ،على أن يراعي أن يكون تشكيل اللجنة قائمة على أساس التمثيل النسبي للهيئات السياسية .

و بذلك كانت اللجنة امتدادا طبيعيا للبرلمان و للأحزاب السياسية، فأعضاؤها يمكن اختيارهم من بين أعضاء مجلس الجمهورية بواسطة الجمعية الوطنية، و من بين أعضاء الجمعية الوطنية بواسطة مجلس الجمهورية . فلم يمنع الدستور الجمع بين أحد المجلسين و بين عضوية اللجنة الدستورية ، و مما يؤكد ذلك عضوية رئيس المجلسين في اللجنة .

و بذلك تتحول اللجنة - كما يقول لافاريير Laferriere - من هيئة ينبغي أن تتمتع بالاستقلال و الحيدة، إلى مجرد هيئة تابعة للبرلمان ، يشعر أعضاؤها بأنهم يدينون بمراكزهم للهيئات التي انتخبتهن، و من ثم لا يتصور أن يدينوا القوانين التي تسنها تلك الهيئات . فلم تكون مهمة اللجنة الرقابة على مدى اتفاق أو تعارض مشروع القانون مع الدستور ، بل على مدى اتفاق أو تعارض القانون مع آراء الأحزاب 17.

الفرع الثاني : اختصاصات اللجنة الدستورية

تختص اللجنة الدستورية 18 طبقا للمادة 91 ببحث ما إذا كانت القوانين التي وافقت عليها الجمعية الوطنية، تقتضي إجراء تعديل دستوري أم لا. و لا تباشر اللجنة الدستورية اختصاصها من تلقاء نفسها، فطبقا للمادة 92 يجب أن يرفع إليها طلب الرقابة على دستورية القوانين مشترك من رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الجمهورية (بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الجمهورية). و بناء على هذا الطلب تحاول اللجنة التوفيق بين الجمعية الوطنية و بين مجلس الجمهورية ، حتى و لو كان هذا التوفيق على حساب تعارض مشروع القانون مع الدستور .

فإذا وافقت اللجنة في ذلك انتهى الأمر، أما إذا فشلت محاولة التوفيق فإنها تبحث مشروع القانون ، فإذا وجدته متعارضا مع الدستور ، ردت إلى الجمعية الوطنية لمناقشته من جديد . و في تلك الحالة إما أن ترجع الجمعية الوطنية عن رأيها و تعدل القانون و أما أن تصر على رأيها فتعدل الدستور بما يتفق مع أحكام مشروع القانون 19 .

كما يقتصر اختصاص اللجنة الدستورية طبقا للمادة 12 من الدستور على بحث " ما إذا كان التشريع الذي وافقت عليه الجمعية الوطنية يقتضي تعديل إحدى مواد الأقسام العشرة الأولى من الدستور " .و بذلك يخرج عن اختصاصها بحث تطابق القانون مع مقدمة الدستور ،تلك المقدمة التي تتضمن إعلان الحقوق و الحريات العامة.

الفرع الثالث : تقييم الرقابة في ظل دستور 1946:

يمكن تلخيص الانتقادات الموجهة إلى اللجنة على الوجه التالي فأسلوب تشكيل اللجنة الدستورية يؤدي بها إلى أن تصبح فاقدة لكل استقلال عن السلطة التشريعية ،و بالتالي فهي لن تستطيع أن تمارس أي رقابة جادة على ما تتبناه تلك السلطة من قوانين 20.

كما أن اختصاص اللجنة الدستورية مقيد بعدة قيود تفقدها الكثير من قيمتها ،فاللجنة الدستورية لا تملك أن تتصدى للرقابة من تلقاء نفسها ،بل هي مقيدة بضرورة ،أن يحال عليها طلب مشترك من رئيس الجمهورية و رئيس الجمهورية . و هذا يعني أنه يمكن إصدار قانون معارض للدستور،إذا اتفق رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الجمهورية على عدم الاعتراض عليه ،أو إذا لم يتفقا على طلب بحث دستوريته . إذ لا يمكن لأحدهما أن يعترض بمفرده 21.

فاللجنة الدستورية مقيدة كذلك بعدم بحث أي تعارض بين القانون و بين مقدمة الدستور و يؤدي هذا، أن جميع الحقوق التي قد يتمسك بها الأفراد والتي قد يهددها القانون ، واردة في المقدمة لا في نص الدستور . فكل ما تستطيعه اللجنة الدستورية في أحسن الأحوال كفالة احترام الإجراءات الدستورية

لا الحقوق الفردية ،و قد انتقد الفقهاء الفرنسيون ذلك الأمر انتقادا شديدا .فمن أهم أهداف الرقابة حماية الأفراد من اعتداءات السلطة التشريعية ،فأية قيمة للرقابة بل و لمقدمة الدستورية الطويلة التي فصلت حقوق الأفراد و حرياتهم إذا لم تستطيع اللجنة الدستورية بحث أي تعارض بين التشريع و بين مقدمة الدستور22 .

و لا تملك اللجنة الدستورية سلطة للرقابة، فلم يعطها الدستور تلك السلطة، و كان كل دورها ينحصر في محاولة التوفيق و التحكيم داخل البرلمان الفرنسي ، حتى و لو انتهت تلك المحاولة إلى توفيقهما على حساب تعارض القانون مع الدستور ،فالهدف من رقابة اللجنة إن صح تسمية اختصاصها بأنه رقابة هو جعل الدستور متفقا مع أحكام القانون ، أكثر من جعل القانون متلائما مع أحكام الدستور23.

لم يكن هناك أي ضمان لحماية اللجنة الدستورية بل ولحماية الدستور ذاته. فلقد كان في إمكان الجمعية الوطنية أن تعصف بهما، وذلك بتعديل الدستور، مخالفة بذلك نص المادة 90(التي تنظم إجراءات تعديل الدستور)،دون أن يكون في وسع مجلس الجمهورية أن يرفع الأمر إلى اللجنة الدستورية .و كان في كل ذلك تهديدا لعلو الدستور و جعله تحت رحمة السلطة التشريعية24 .

المطلب الثاني: الرقابة في ظل الدستور الفرنسي الحالي 1958

خطى الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 خطوات هامة نحو الحد من التطرف في فهم فكرة الإرادة العامة، ذلك التطرف الذي كان سائدا إلى ما

قبل صدور ذلك الدستور و الذي كان متمثلا في إطلاق البرلمان في النواحي التشريعية و السياسية. كما خطى الدستور مثل تلك الخطوات نحو العمل على إعادة التوازن الذي كان قد اختل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بصورة كبيرة ،بشكل جعل السلطة التشريعية هي المهيمنة على السلطة التنفيذية ،تدير شؤون الحكم و تملّي على الحكومة اقتراحاتها²⁵ و لذلك كانت الفكرة الرئيسية في دستور سنة 1958 هي تقوية السلطة التنفيذية ،و قد تأكدت هذه الفكرة عند تعديل الدستور سنة 1962،و بتطبيق الجنرال ديغول لها طوال مدة حكمه ،بل و لقد أدى دستور سنة 1958 إلى ترجيح دور السلطة التنفيذية ،لا مجرد إعادة التوازن بينها و بين السلطة التشريعية .و قد تجلّى ذلك واضحا في تقوية دور رئيس الجمهورية و تقوية دور الرقابة السياسية التي يباشرها المجلس الدستوري على دستورية القوانين التي يضعها البرلمان إلى حد كبير .

فقد عهد هذا الدستور بالرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية أطلق عليها تسمية المجلس الدستوري²⁶ والذي حاولت فرنسا من خلاله تفادي عيوب الهيئات السابقة و هذا بموجب المادة 64 من الدستور الفرنسي. فنص الدستور على تشكيل و اختصاصات المجلس الدستوري(في المواد من 56 إلى 63 في الباب السابع منه)وهذا ما سنتطرق إليه في الفروع التالية:

الفرع الأول: تشكيلة المجلس الدستوري :

بين الدستور الفرنسي في المادة 56 أسلوب تشكيل المجلس،و نص على أنه يتكون من نوعين من الأعضاء:

أعضاء معينون مدى الحياة ،و هم رئيس الجمهورية الحالي و رؤساء الجمهورية السابقين الذين هم على قيد الحياة و الحكمة في تعيينهم هي الاستفادة من خبراتهم السياسية التي اكتسبوها خلال فترات حكمهم.

أما الأعضاء الآخرون ،فهم تسعة أعضاء مدة عضويتهم تسع سنوات غير قابلة للتجديد. و يختار كل من رئيس الجمهورية و رئيس الجمعية الوطنية و رئيس مجلس الشيوخ ثلث عدد الأعضاء،و يتم تجديد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات و يتولى رئيس الجمهورية تعيين رئيس المجلس الدستوري لمدة تسع سنوات لا تقبل التجديد²⁷، حيث أن الدستور ينص على أن لرئيس المجلس الدستوري صوت مرجح عند تعادل الأصوات .انه لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الدستوري وتولي الوزارة أو عضوية البرلمان أو اية وظيفة أخرى لضمان الاستقلالية.و قد أحالت المادة 63 من الدستور إلى القانون الأساسي الذي يصدر منظما للمجلس الدستوري²⁸.

الفرع الثاني: اختصاصات المجلس الدستوري:

بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى للمجلس 29 فان اختصاصه في مجال الرقابة على دستورية القوانين يمكن تقسيمه إلى قسمين :

رقابة وجوبية : حيث ينص الدستور (في المادة 61 فقرة 1) على وجوب أن تعرض "القوانين الأساسية" على المجلس قبل إصدارها (و كذا لوائح مجلس البرلمان قبل تطبيقها) ليقرر مدى مطابقتها للدستور³⁰.

رقابة جوازية : حيث يجوز أن يعرض كل من رئيس الجمهورية،أو رئيس الوزراء (الوزير الأول)أو رئيس أي من مجلسي الشيوخ و الجمعية الوطنية

مشروعات القوانين قبل إصدارها على المجلس الدستوري لتقري مدى مطابقتها للدستور (وقد أصبح من حق 60 نائبا أو شيخا من أعضاء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ الطعن بعدم الدستورية أمام المجلس 31. و عندما يثبت للمجلس الدستوري أن مشروع القانون الذي عرض عليه لا يخالف الدستور فإن نشر قرار المجلس يضع حدا لوقف ميعاد إصداره، و يتعين على رئيس الجمهورية إصداره .

أما إذا قرر المجلس عدم دستورية نص يمكن فصله عن النصوص الأخرى من مشروع القانون المعروض عليه، فلا يمكن إصدار القانون، و إذا قرر إمكانية فصل النص المخالف للدستور عن بقية النصوص فلرئيس الجمهورية أن يصدر القانون فيما عدا النص المخالف ، أو أن يطلب من البرلمان إعادة النظر فيه 32.

الفرع الثالث: الانتقادات الموجهة إلى المجلس الدستوري

انتقد بعض الفقهاء الفرنسيين المجلس الدستوري سواء من حيث تشكيلته أو من حيث اختصاصاته على الوجه التالي :

فمن حيث تشكيل المجلس يقرر البعض أن أغلبية الصفة السياسية في أعضاء المجلس، و كذا تعيينهم بواسطة رئيس الجمهورية و رئيس الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ، يؤديان إلى عدم تحقق الاستقلال الكافي للمجلس في أدائه لمهامه الرقابية ، كما لا يضمن توافر العناصر ذات الكفاءة القانونية بين أعضاء المجلس و يقترح البعض ضرورة توافر العناصر القانونية والقضائية في المجلس 33.

أما بالنسبة للانتقادات الموجهة إلى اختصاصات المجلس الدستوري فقد وجه الفقهاء الفرنسيون الانتقادات الآتية :

حرمان الأفراد من اللجوء للمجلس : و يؤدي حرمان الأفراد إلى ضعف الرقابة و يقلل من أهميتها كضمانة لاحترام الدستور . و يقارن اندريه هوريو Hauriau A بين حق الأفراد في الطعن بعدم الدستورية في كل من أمريكا و فرنسا، مقررا أن عدم تقرير حق الأفراد في رفع الأمر للمجلس الدستوري في فرنسا، يؤدي إلى أن تكون الرقابة مقررة لصالح المواطنين في أمريكا ، بينما هي في فرنسا مقررة لصالح السلطات العامة . ذلك أنه إذا كان الهدف من الرقابة في فرنسا هو حماية الحقوق و الحريات للمواطنين، فإنه كان من الواجب عدم حرمانهم من حق اللجوء للمجلس الدستوري . و هذا ما دعا إليه الفقه الفرنسي أن القصد من المجلس الدستوري، هو صد أي محاولة للبرلمان لتعدي القيود المفروضة عليه في التشريع بعد تقييد البرلمان بعدة موضوعات لا يستطيع أن يشرع خارج نطاقها 34. عدم اختصاص المجلس النظر من تلقاء نفسه في عدم دستورية القانون. قصر حق العرض على المجلس على رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء و رئيس المجلسين . فلا تملك أية معارضة برلمانية أن تعرض على المجلس قانون تشك في دستورية ما دام ، يحظى بموافقة أي من الفئات السابقة.

الخاتمة:

أفضت بنا دراسة تطبيقات الرقابة السياسية في الدساتير الفرنسية إلى توضيح مراحل تبني المؤسس الدستوري الفرنسي لمبدأ الرقابة على دستورية القوانين واعتباره ضمانة فعالة لصيانة الحقوق والحريات العامة، وانتهاج الرقابة السياسية في ذلك جاء ليقر ويؤكد على احترام مبدأ الفصل بين السلطات عن طريق إسناد عملية الرقابة إلى جهة سياسية تعمل على الحفاظ على مبدأ التعايش

بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تتمتع بالاستقلالية والعلو اتجاه سلطات البلاد.

إن الواقع الفرنسي والتطبيق العملي لعملية الرقابة جاء ليؤكد لنا حقيقة قانونية وسياسية مفادها أنه لا يمكن تكريس فعالية الرقابة على دستورية القوانين في ظل نظام سياسي استبدادي لا يؤمن بفكرة أولوية الحقوق والحريات العامة للأفراد، فالرقابة على دستورية القوانين جاءت لتفتح المجال لظهور دولة القانون ويدفع الدولة الحديثة لتحمل مسؤولياتها وتصبح العلاقات بين الحاكمين والمحكومين تخضع لأحكام القانون. كما تبقى الرقابة السياسية كنوع للرقابة على دستورية القوانين لها أهميتها الدستورية خاصة انه هذا النوع اثبت فعاليته من خلال النجاح الذي حققه المجلس الدستوري الفرنسي بفضل الجراءة القانونية لقراراته التي أكدت في عدة مناسبات أولوية الحقوق والحريات العامة.

الهوامش

- 1 - د هاني علي الطهراوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، الاردن، دار الثقافة، 2007، ص359.
- 2 - د علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، الاردن، دار صفاء، 2011، ص313.
- 3 - دعلي يوسف شكري، المرجع السابق، ص314.
- 4 - د قزو مجد أكلي، قزو مجد أكلي، دروس في الفقه الدستوري و النظم السياسية، الجزائر. الدار الخلدونية، 2006، ص171
- 5 - د عبد الكريم علوان ، الوسيط في القانون الدستوري ،الاردن، دار الثقافة، 2009، ص310.
- 6 - د هاني علي الطهراوي ، المرجع السابق، ص359.
- 7 - د عبد الحميد متولي ، الوسيط في القانون الدستوري، مصر. دار النهضة. الطبعة الأولى 1956 ص 312.
- 8 - د ايناس مجد البهجي، د يوسف المصري، الرقابة على دستورية القوانين، المركز القومي، القاهرة، 2013، ص110.

- 9 - د هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص360.
- 10 - د قزو محمد أكلي، المرجع السابق، ص171.
- 11 - د عبد الغني بسيوني عبد الله، لنظم السياسية و القانون الدستوري، مصر. منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص414.
- 12 - د سعد عصفور - مقدمة القانون الدستوري ، مصر، دار النهضة، سنة 1954 ، ص116.
- 13 - د عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص414.
- 14 - د عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص414.
- 15 - د هاني علي الطهراوي ، المرجع السابق، ص360.
- 16 - د عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص414.
- 17 - د سعد عصفور القانون الدستوري ، المرجع السابق، ص119.
- 18 - د عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص414.
- 19 - د علي يوسف شكري، المرجع السابق، ص316.
- 20 - د عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص415.
- 21 - د علي يوسف شكري، المرجع السابق، ص316.
- 22 - د عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ص 332.
- 23 - د عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص415.
- 24 - د إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصر، دار الجامعة ص712.
- 25 - د عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ص: 333.
- 26 - د إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص712.
- 27 - د مدحت أحمد محمد يوسف غنيم، الاتجاهات الحديثة في رقابة دستورية القوانين في الأنظمة اللاتينية، المركز القومي القاهرة، 2014، ص33.
- 28 - د هاني علي الطهراوي ، المرجع السابق، ص361.
- 29 - من تلك الاختصاصات الأخرى : الإشراف على سلامة إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية و فحص الطعون و إعلان نتائج الاقتراع (طبقا للمادة 58) و الفصل في صحة المنازعات الخاصة بصحة انتخاب نواب و الشيوخ (طبقا للمادة 59) و الإشراف على صحة عمليات الاستفتاء و إعلان نتائجه طبقا للمادة (60)

- 30 - د عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص415.
- 31 - د سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة العاشرة، ص199.
- 32 - د عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص416.
- 33 - د عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ص:333.
- 34 - د هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص363.