

التقرير العام حول أشغال الملتقى الدولي حول:

" المحكمة الدستورية ودورها في بناء الجزائر الجديدة "

الدكتور عماد الدين وادي، المقرر العام للملتقى،

المدير العام لمركز الدراسات والبحوث الدستورية

- تم إعداد هذا التقرير من طرف السيد عماد الدين وادي، المقرر العام للملتقى، والمتلو من طرفه

خلال الجلسة الختامية من الملتقى الدولي.

- يأخذ هذا التقرير بعين الاعتبار ملاحظات واقتراحات المشاركين في أشغال هذا الملتقى

السيد رئيس المجلس الدستوري،

السيدات والسادة أعضاء المجلس الدستوري،

السيدة الممثلة المقيمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالجزائر،

السيدات والسادة الحضور كل باسمه ومقامه،

سلام الله عليكم

ها قد وصلنا إلى نهاية أشغال ملتقانا الدولي هذا، وبهذه المناسبة يشرفني أن أتلو

على مسامعكم التقرير العام حول مجريات أشغاله:

السيدات، السادة،

يشكل التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون

وزكاه الشعب في استفتاء شعبي في الفاتح نوفمبر 2020، لبنة أساسية في بناء جزائر جديدة

قوامها الحقوق والحريات، ودولة القانون والمؤسسات. ومن أبرز الإصلاحات العميقة التي

تضمنها هذا التعديل إنشاء محكمة دستورية تحل محل المجلس الدستوري، وذلك بتشكيلة

مغايرة وصلاحيات واسعة تضمن لها مكانة متميزة في الحقل المؤسسي كمؤسسة دستورية

تسهر على احترام الدستور وسموه، وتضبط السير العادي للمؤسسات الدستورية واستمراريتها.

يندرج تنظيم هذا الملتقى الدولي الموسوم بـ: "المحكمة الدستورية ودورها في بناء الجزائر الجديدة" ضمن سلسلة النشاطات والتظاهرات العلمية التي أضحت تقليدا راسخا للمجلس الدستوري، وذلك من أجل مواكبة جميع التطورات الدستورية والقانونية التي تعرفها بلادنا، وبهدف الاسهام في نشر الثقافة الدستورية باعتبارها من الأدوات الضرورية لبناء دولة الحق والقانون.

في افتتاحه للملتقى الدولي، أكد رئيس المجلس الدستوري، السيد كمال فنيش، أن الدُستور الجديد للبلاد يعد حُطوةً جَبَّارَةً في سَبِيلِ بناء الجزائر الجديدة التي يضْبُو إليها الجزائريون والجزائريات، وإِقَامَةَ صَرْحِ الدِّيمُقْرَاطِيَّةِ الْحَقَّةِ وَدَوْلَةِ الْقَانُونِ، تلعب في ظلها المحكمة الدستورية دوراً مُحَوِّراً، لا سيما فيما يتعلق بضبط سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية، والفصل في الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية، مما يجعل بلدنا في مَنَآى عَن أَيِّ أَزْمَاتٍ سياسية مُحْتَمَلَةٍ قد تؤدي إلى شَلَلٍ أو تَعَطُّلٍ إِخْدَى السُّلْطَاتِ أو المؤسسات الدستورية.

وعلى مدار يومين كاملين من النقاش الثري والبناء، توصل المشاركون في فعاليات هذا الملتقى الدولي إلى أن المحكمة الدستورية ينتظرها دور كبير وفعال في إجراء تحكيم بين المؤسسات في ممارسة صلاحياتها الدستورية، وفض النزاعات الناشئة بينها في حالة تعدي أي سلطة على صلاحيات سلطة أخرى.

وقد كان هذا الملتقى الدولي ساحة أتاح للمشاركين في فعالياته فرصة الاطلاع على بعض التجارب الرائدة للقضاء الدستوري المقارن في مجال ضبط سير المؤسسات والأجهزة الدستورية، والتي من خلالها يتدخل القاضي الدستوري لضبط سير المؤسسات المنصوص عليها في الدستور في حالة تدخل إحداها في عمل الأخرى، قصد توفير المناخ المناسب لحسن سير المؤسسات الدستورية وتفادي الخلافات بينها، وأكد المشاركون أن القاضي الدستوري يتمتع بوظيفتين: وظيفة الحارس على توزيع الصلاحيات بين السلطات الثلاث، ووظيفة الفاصل الموازن، المدعو لضبط سير المؤسسات الدستورية وضمان التوازن فيما بينها.

كما كان هذا الملتقى فرصة للتأكيد على أن استحداث المؤسس الدستوري الجزائري "المحكمة الدستورية" كمؤسسة بديلة عن "المجلس الدستوري"، يعتبر مساهمة للتوجه العام الذي أخذت به غالبية دول العالم وكذلك العديد من الدول الأفريقية، ويرتبط توسيع مجالات الرقابة على دستورية القوانين بالاتساع المتزايد للحقوق والحريات الأساسية في المنظومة القانونية الدولية، وكذلك بضرورة تكييف المنظومة القانونية الوطنية مع المستجدات الدستورية. ولم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بالإبقاء على أسلوب الرقابة السياسية فحسب، بل دعمها برقابة ذات طبيعة قضائية، من شأنها أن تساهم في الارتقاء بنوعية العمل التشريعي.

إن إنشاء المحكمة الدستورية في الجزائر يعد نمطا منطقيا لمسار القانوني التاريخي للرقابة على دستورية القوانين، حيث بعد التنصيب على إنشاء المجلس الدستوري في دستور سنة 1963، تجاهل المؤسس الدستوري سنة 1976 موضوع الرقابة على دستورية

القوانين بصفة مطلقة، لكي يعاد اعتماد هيئة المجلس الدستوري في دستوري سنة 1989 وسنة 1996. لم تعتمد هذه المحكمة إلا بعد خوض المجلس الدستوري تجربة الدفع بعدم الدستورية في التعديل الدستوري لسنة 2016، باعتبارها آلية قضائية للرقابة على دستورية القوانين، بعدما مارس آلية الرقابة السياسية وذلك خلال ما يقارب ثلاثة عقود من الزمن. على هذا الأساس، تحتل المحكمة الدستورية مكانة جوهرية في التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي جعل من تكريس وحماية الحقوق والحريات حجر الزاوية للنظام الدستوري الجزائري.

وقد ناقش المشاركون في فعاليات هذا الملتقى الدولي فكرة الكتلة الدستورية، والذي لم يرد بتاتا في الدستور الجزائري وإنما هو مصطلح استعمله أساتذة القانون الدستوري الفرنسي، وخلص المشاركون إلى أن الكتلة الدستورية مصطلح غامض وفضفاض، ومع ذلك فإنه يعني مجموعة القواعد المرجعية التي يتركز عليها المجلس الدستوري عند النظر في دستورية أو عدم دستورية قانون ما، ثم أن الكتلة الدستورية لا تتضمن فقط الأحكام المنصوص عليها في الدستور، بل تمتد إلى القواعد الأخرى كالاتفاقيات الدولية وبقية القوانين.

السيدات، السادة،

في سياق استعراض التجربة الدستورية الجزائرية، أبرز المتدخلون أن من أهم الصلاحيات الجديدة والتي سوف تضطلع بها المحكمة الدستورية بعد تنصيبها، سلطة تفسير الدستور، مؤكدين أن المجلس الدستوري كان سباقا إلى الاستدلال بروح الدستور لتفادي

الأزمات والفراغات الدستورية، عندما اعتبر في تسبيب قراره رقم 20 المؤرخ في 1 جوان 2019، وكذلك في البيان الذي تلى قراره هذا، بأنه بالاستناد إلى روح الدستور، وضمانا لاستمرارية سير المؤسسات الدستورية، أنّ الوظيفة الأساسية لرئيس الدولة هي تنظيم انتخاب رئيس الجمهورية، وهي المهمة الأساسية التي يتولاها حتى أداء رئيس الجمهورية المنتخب اليمين الدستورية، وقد تم تكريس اجتهاد المجلس الدستوري هذا في المادة 94 من دستور 2020.

إن القاضي الدستوري، ومن خلال ممارسته لصلاحيته هذه، يحرص على عدم الحلول محل السلطات العمومية الأخرى، لاسيما السلطة التشريعية. وإن كان القاضي الدستوري يمارس صلاحياته الهامة في مجال مراقبة النشاط المعياري وضبط نشاط السلطات العمومية، فلا بد له أن يتجنب الانتقاد المتعلق بحكم القاضي. ويبقى القاضي الدستوري في نهاية المطاف بصفته سلطة مؤسّسة، تابعا للمؤسس الدستوري الذي يستمد منه شرعيته.

تضطلع المحاكم الدستورية بثلاثة اختصاصات رئيسية؛ يتمثل الاختصاص الأول في رقابة دستورية القوانين، وهو اختصاص مشترك بين جميع الهيئات والمحاكم الدستورية، ويتعلق بالنظر في مدى مطابقة القوانين مع الأحكام الدستورية من أجل ضمان سمو هذه الأخيرة في إطار تدرج القوانين. أما الاختصاص الثاني، فيتمثل في حماية الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، لاسيما في الأنظمة التي تمنح للفرد حق الولوج أمام المحاكم الدستورية سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر. ويتمثل الاختصاص الثالث في رقابة صحة

العمليات الانتخابية والفصل في النزاعات الناشئة بمناسبة، وهو اختصاص ليس بالهين، نظرا للتداعيات السياسية المترتبة عنه.

تتولى المحكمة الدستورية النظر في الطعون المتعلقة بالنتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية والاستفتاء، والنظر في الطعون في قرارات رفض الترشيح لرئاسة الجمهورية والطعون المتعلقة بقرارات لجنة مراقبة وتمويل الحملة الانتخابية.

إضافة إلى الدور الذي تلعبه المحكمة الدستورية في رقابة مطابقة التشريع الانتخابي للدستور عن طريق رقابة قبلية لمطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

يمارس المجلس الدستوري الجزائري، ثم المحكمة الدستورية المنتظر تنصيبها، جميع هذه الصلاحيات، بالإضافة إلى اختصاص رابع جديد ومستحدث بالنسبة للمحكمة الدستورية الجزائرية، وهو الوظيفة التحكيمية. والتي تتقاسمها جميع الهيئات والمحاكم الدستورية عبر العالم ونجدها في العديد من المحاكم الدستورية الأفريقية، أين تخول للقاضي الدستوري إمكانية التدخل لضبط السير العادي للمؤسسات العمومية وفض الخلافات والنزاعات التي قد تنشأ بينها بمناسبة ممارستها لمهامها.

وبين الحكم الإيجابي الذي يتدخل بشكل واسع في ممارسته لوظيفته التحكيمية واتخاذ قرارات ملزمة في هذا الشأن، والحكم السلبي الذي لا يتدخل إلا من أجل معاناة

مخالفة أحكام الدستور دون ترتيب آثار قانونية على ذلك، يُطرح تساؤل جوهري حول الموقف المناسب الذي يجب أن يتخذه القاضي الدستوري في ممارسته لوظيفته التحكيمية. وقد أثير النقاش بخصوص الطبيعة القانونية للمحكمة الدستورية، أين أكد المشاركون أن المحكمة الدستورية لها طابع خاص، فهي ليست جهة قضائية ولا جهة سياسية، وإنما مؤسسة مستقلة لا يمكن التخلي عنها لأنها الأقدر على الفصل في الصراعات التي تنشأ بين مؤسسات الدولة.

كما ناقش المتدخلون مسألة الإخطار التلقائي للمحكمة الدستورية، وتوصلوا إلى أن الفقه الدستوري يجمع على أن القضاء الدستوري وظيفته قول القانون وليس صنعه، ذلك أن التدخل التلقائي للقضاء الدستوري قد يتعارض مع شرعية البرلمان المنتخب والذي يعود له الاختصاص الأصيل في التشريع.

السيدات، السادة،

تقوم الحماية الدستورية للحقوق والحريات في الأنظمة الدستورية المعاصرة على مبدئين متلازمين: تكريس هذه الحقوق في النصوص الدستورية وإحالة تحديد كفاءات ممارستها إلى التشريع العادي من جهة، ووضع أجهزة للقضاء الدستوري تسهر على مطابقة التشريع العادي مع هذه النصوص من جهة ثانية.

وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 ليحمل إضافات جوهريّة من أجل التكريس الفعلي للرقابة على دستورية القوانين، على غرار توسيع الأحكام موضوع الدفع

بعدم الدستورية وامتدادها إلى الأحكام التنظيمية، وكذلك النص على رقابة دستورية الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، وكذلك النص ولأول مرة في التجربة الدستورية الجزائرية على رقابة توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات الدولية.

وتطبيقاً لمبدأ سمو الدستور، أخضع المؤسس الدستوري التنظيمات إلى رقابة المحكمة الدستورية في أجل شهر من يوم نشرها. وبهذا، وبعد كل ما كانت تثيره من غموض وإشكال قانونيين بشأن إمكانية وسبل رقابة مدى دستوريته أمام المجلس الدستوري، أصبحت هذه التنظيمات تخضع لثلاثة أنواع من الرقابة أمام المحكمة الدستورية: فهي تخضع لرقابة دستورية خلال شهر من تاريخ نشرها، كما تخضع كذلك إلى رقابة لاحقة تتعلق بتوافقها مع المعاهدات خلال شهر أيضاً من نشرها، وأخيراً رقابة الدفع بعدم الدستورية كرقابة لاحقة في حالة انتهاك التنظيم لحق من الحقوق الأساسية أو الحريات العامة.

وبغية تعزيز مبادئ الديمقراطية وتكريس المشاركة الفعلية للمواطنين عن طريق منتخبهم في ضمان سمو الدستور والعمل على احترامه، تم مراجعة النصاب الدستوري الذي تم اعتماده في التعديل الدستوري لعام 2016 في الإخطار البرلماني للمجلس الدستوري، وتقليصه بشكل معتبر إلى أربعين نائباً بالمجلس الشعبي الوطني عوض خمسين نائباً أو خمس وعشرين عضواً بمجلس الأمة عوض ثلاثين عضواً.

السيدات، السادة،

تشكل رقابة مدى دستورية الأحكام التشريعية أو التنظيمية عن طريق الدفع بعدم الدستورية آلية للمراجعة اللاحقة للمنظومة القانونية، عن طريق الإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، إلى المحكمة الدستورية، لفحص المسائل المطروحة عليها، بتوجه أحد أطراف الدعوى للجهات القضائية المختصة، التي يمكن أن تفعل عملية الرقابة، باعتبارها صاحبة اختصاص وتتمتع بالحد المطلوب من الكفاءة، التي تؤهلها للمساهمة في تكييف الأحكام التشريعية أو التنظيمية مع أحكام الدستور.

تعد آلية الدفع بعدم الدستورية أداة تحقيق تعاون وتكامل في عمل السلطات العامة في الدولة، انطلاقاً من دور السلطتين التشريعية والتنفيذية في العمل التشريعي ومساهمتها في تفعيل عملية الرقابة. وهذا التعاون يضفي مرونة على مبدأ الفصل بين السلطات، إذ لا يمكن اعتباره فصلاً جامداً، بحكم وجود هذا العمل المشترك بينها في تفعيل عملية الرقابة وتقويم المنظومة القانونية، المسندة للسلطات الثلاث، بهدف تحقيق غاية مشتركة وهي حماية الحقوق والحريات وتحقيق الأمن القانوني.

لقد أصبحت دسترة الحقوق والحريات وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، من الملامح الأساسية للدساتير الحديثة. وعلى هذا الأساس، تُشكل حماية الحقوق والحريات الأساسية الهدف الجوهرى للرقابة على دستورية القوانين. كما أن آلية الدفع بعدم الدستورية تُعد ضماناً إضافية لحماية الحقوق والحريات المكفولة للمواطنين، وقد تَرتب عن ممارسة هذا الحق دسترة فروع القانون المختلفة من خلال فصل القضاء الدستوري في مدى دستورية نص أو حكم معين والتصريح بدستوريته من عدمها.

السيدات، السادة،

في ختام أشغال ملتقانا هذا، خلص المشاركون إلى أن التعديل الدستوري للفتح من نوفمبر من سنة 2020، جاء بإصلاحات عميقة في شتى المجالات من شأنها المساهمة في بناء جزائر جديدة تقوم على مبادئ الديمقراطية ودولة الحق والقانون، يكون فيها الشعب هو السيّد ومصدر كل سلطة.

وبالنظر إلى المكانة المرموقة التي تحظى بها المحكمة الدستورية في الهرم المؤسساتي الوطني، وانطلاقاً من المركز القانوني الذي تتمتع به في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، يمكن الجزم بأنها تعتبر النواة الأساسية لدولة الحق والقانون، على غرار العديد من المحاكم الدستورية في الأنظمة المقارنة. فهي بصرها على احترام الدستور، تركز دولة القانون بمفهوم "الشرعية الدستورية"، وعند تصديها الصارم لكل اعتداء على الحقوق والحريات الفردية والجماعية، فإنها تركز "دولة الحقوق والحريات".

وقد جاء هذا التقرير ليوجز ما تضمنه النقاش خلال يومين من الأشغال، تم فيهما عرض مداخلات قيمة من قبل السيدات والسادة المشاركين، أعقبها نقاش موضوعي وبناء ساهم في إثراء محاور ملتقانا هذا.

شكراً على حسن الإصغاء على أن نضرب لكم موعداً في ملتقيات قادمة إن شاء الله.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

الكلمة الختامية لمعالي رئيس المجلس الدستوري السيد كمال فنيش، بمناسبة
الملتقى الدولي حول "المحكمة الدستورية ودورها في بناء الجزائر الجديدة"
6 و 7 أفريل 2021

ضيوفنا الكرام،

السيدات والسادة المشاركون،

ها قد وصلنا بعد يومين من الأشغال المكثفة إلى ختام ملتقانا الدولي حول
موضوع المحكمة الدستورية ودورها في بناء الجزائر الجديدة.

وأودُّ بهذا الصدد أن أُشيدَ بالمستوى الرفيع للعروض التي قدّمها المختصون
الجزائريون والأجانب حول جميع محاور الملتقى وكذا بثراء النقاشات التي تخلّلت أطوار
مختلف الجلسات.

السيدات والسادة،

لقد أجمع المشاركون على أهمية المكانة التي ستكون للمحكمة الدستورية في الخارطة
المؤسسية لبلادنا وعلى الدور المحوري الذي ستضطلع به في الإسهام في بناء جزائر جديدة
تقوم على مبادئ الديمقراطية ودولة الحق والقانون. كما كان ملتقانا مناسبة لفهم أحسن
لتجارب أجنبية متميزة في المجال الدستوري خاصة فيما يتعلق بضبط المؤسسات والأجهزة
الدستورية.

السيدات والسادة،

إنّ النقاشات الحية التي أجريناها طيلة يومين وتبادل الآراء والمعارف المثمر الذي استفدنا منه سويا على ضوء المداخلات التي تفضل بها مختصون في القانون مشهود لهم بوسع الاطلاع، مكثتنا من تكوين تصوّر أفضل لموضوع المحكمة الدستورية واختصاصاتها.

وبالفعل فإننا فُمنّا، خلال الملتقى، بتحليل مُعمّق ومنهجي لهاته المسألة من كلّ النواحي في بلداننا. ولقد سمح لنا العرض التمهيدي لموضوع الملتقى بمعالجة مسألة نطاق وطبيعة مراقبة القاضي الدستوري حيث تم تقييم مناهج التفسير الدستوري وسلطات القاضي الدستوري ووظيفته الاستشارية. كما عَمَدْنَا إلى تحليل مفهوم قوة الشيء المقضي به وضبط سير المؤسسات من قبل القاضي الدستوري وتنفيذ قرارات القاضي الدستوري من قبل السلطة السياسية.

وبَعْضِ النظر عن اختلاف ممارساتنا وعن إختِشَام أو جُزْأَة قراراتنا، فإننا أجمعنا على بعض التقاط الهامة أوجزها فيما يلي:

إن القاضي الدستوري، شاء أو أبى، هو في قلب الشأن العام لسبب بسيط هو أنّ القانون، أساسيا كان أو عضويا أو عاديا، هو المَحْصِلَةُ المِغْيَارِيَّة لموازين القوى السياسية في المجتمع. ومن هذا المنطلق، فإنّ تأطير ممارسة السلطة السياسية يفرض نفسه كضرورة مُلِحَّة.

وعلى هذا الأساس، أكدنا على الصفات الشخصية التي يجب أن يتحلى بها القاضي الدستوري وعلى ضرورة أن يتمتع بأخلاق عالية وألا تشوب نزاهته واستقامته أية شائبة.

وهناك نقطة أخرى يبدو أنها كانت محل إجماع وهي علة وجود القاضي الدستوري نفسه. حيث شهدنا جميعا بأنه حامي الدستور وأنه في نهاية المطاف، الحصن الأخير للديمقراطية ولدولة القانون ضد أي شكل من أشكال التسلط إذ يتعلق الأمر بحماية المبادئ الأساسية المتمثلة في حرية ومساواة المواطنين.

أيها السيدات، أيها السادة،

يمكنني القول، بكل تواضع، أننا قد حققنا بشكل كبير الأهداف التي سطرناها لأنفسنا من خلال هذا الحدث وسنحمل معنا كل هذه الأفكار والتحليل التي ستكون مصدر إلهام وإثراء لتفكيرنا وممارستنا مستقبلا. كما سيتم إفراذ عدد خاص من مجلة المجلس الدستوري لنشر مختلف المداخلات التي تم تقديمها خلال الملتقى ولتغطية أشغاله كاملة.

وإذ أُجِدُّ جزيل شكري وخالص امتناني لجميع المشاركين والحضور، أعلن رسميا عن اختتام أشغال هذا الملتقى.

تحيا الجزائر،

تحيا العدالة الدستورية الجزائرية،

والمجد والخلود لشهدائنا الأبرار.