

لالوش سميرة

البنية التنظيمية للمجلس الدستوري وآليات إخطاره على ضوء التعديل الدستوري 2016

الملخص

تقصد بالرقابة على دستورية القوانين إخضاع القانون الصادر على السلطة التشريعية لنوع من الرقابة من قبل جهاز مستقل للتأكد من مدى مطابقة هذا القانون للمبادئ الواردة في الدستور. وتعد الرقابة الدستورية رقابة وقائية تسبق صدور القانون ومن ثم تحول دون صدوره إذا خالف نصوص الدستور. إن أسلوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين يكون من خلال المجلس الدستوري الذي طرأت عليه تعديلات هامة حيث مس ذلك تشكيلته ونظام إخطاره وشروط تعيين أعضائه وذلك من أجل تمكين المجلس من أداء مهامه بفاعلية في إطار الاستقلالية والموضوعية.

الكلمات المفتاحية: المجلس الدستوري، الرقابة، الإخطار، الدستور.

Lallouche Samira

THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE CONSTITUTIONAL COUNCIL AND ITS NOTIFICATION MECHANISMS IN LIGHTS OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT 2016

Abstract

By controlling the constitutionality of laws, we mean that the law passed by the legislature is subject to some kind of control by an independent body to ensure that this law conforms to the principles enshrined in the Constitution. The government's policy of "protecting the rights of the people of The United States of The Nation" is a major concern for the government. The method of political control over the constitutionality of laws is through the Constitutional Council, which underwent significant amendments with the constitutional amendment in 2016, which touched its composition, notification system and the conditions for the appointment of its members in order to enable the Council to perform its functions effectively within the framework of independence and objectivity.

Keywords: Constitutional Council, Censorship, Notification, Constitution.

البنية التنظيمية للمجلس الدستوري وآليات إخطاره على ضوء التعديل الدستوري 2016

THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE CONSTITUTIONAL COUNCIL AND ITS NOTIFICATION MECHANISMS IN LIGHTS OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT 2016

لالوش سميرة(*)

أستاذة محاضرة أكاديمية الحقوق، جامعة محمد بوقرة - بومرداس

مقدمة:

يتفق الفقه على أن الضمانة الأولى والفعالة التي يتعين على المؤسس الدستوري أن يقررها في وثيقة الدستور هي تنظيم الرقابة على دستورية الأعمال القانونية التي تصدر عن السلطات العامة ضمانا للشرعية الدستورية ولكفالة حماية أكثر فعالية للحقوق والحريات العامة.

وتعتبر الرقابة على دستورية القوانين إحدى الآليات المبدئية والجوهرية التي لا يمكن التعاضي عنها عند بناء نظام ديمقراطي تعددي وتأسيس الأسس اللازمة لتشديد دولة القانون. ويقصد بالرقابة على دستورية القوانين مراقبة مدى توافق وعدم تعارض القواعد القانونية الأدنى للقواعد القانونية العليا والمتمثلة في القواعد الدستورية، ويتمثل جزاء عدم دستورية القواعد القانونية إلغائها إذا كانت سارية المفعول أو منع صدورها إذا لم تصبح بعد واجبة التنفيذ.

ولقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية ممثلة في المجلس الدستوري. ويعتبر المجلس الدستوري هيئة دستورية رقابية، يختص برقابة مدى دستورية القوانين في إطار

« samira.lallouche@hotmail.fr » (*)

مبدأ تدرج القواعد القانونية. ولقد أعاد المؤسس الدستوري بموجب دستور المعدل في 2016 تنظيم أحكام المجلس الدستوري كمؤسسة رقابية دستورية مستقلة، وذلك بزيادة عدد أعضائه ضمانا للتمثيل المتوازن بين السلطات، وكذا توسيع جهات الإخطار وتمديد مدة العضوية داخل المجلس وذلك من أجل تمكين المجلس من أداء مهامه بفعالية في إطار الاستقلالية والموضوعية.

يمارس المجلس الدستوري اختصاصه الرقابي بموجب آلية تسمى الإخطار بحيث تعتبر هذه الآلية المحرك الأساسي لأية رقابة عن مدى دستورية نص تشريعي. وكان إخطار المجلس الدستوري قبل التعديل الدستوري 2016 يتم من خلال ثلاث مؤسسات أو جهات محددة على سبيل الحصر وهي رئيس الجمهورية، مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يجعل المجلس الدستوري مقيدا في ممارسته للرقابة على دستورية القوانين، إذ لا يستطيع ممارسة مهامه الرقابية دون إخطاره من هذه الجهات الثلاث، لهذا حاول المؤسس الدستوري تفادي هذه العيوب عن تعديل الدستور في 2016 بتوسيع جهات الإخطار إلى الوزير الأول ولعدد من أعضاء غرفتي البرلمان بهدف إتاحة الفرصة للمعارضة البرلمانية للتصدي للخروقات المحتملة للأغلبية لكن هل حقيقة يمكن لهؤلاء أن يساهموا مساهمة جديّة وفعالة في إخراج المجلس الدستوري من جموده وبالتالي المساهمة في الدفع بالرقابة على دستورية القوانين نحو التقدم أم هناك معوقات تحول دون تفعيل هاته الآلية لإخطار المجلس الدستوري. وبهذا وبحكم التعديلات تبلورت فكرة طرح الإشكالية التالية: ماهي التشكيلة الحالية للمجلس الدستوري وما مدى تأثير جهات الإخطار على فعالية الرقابة الدستورية.

وللإجابة عن هاته الإشكالية قسمنا الورقة البحثية إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول الإطار العضوي للمجلس الدستوري. أما في المبحث الثاني فنتطرق إلى آلية الإخطار في تفعيل الدور الرقابي للمجلس الدستوري.

المبحث الأول

الإطار العضوي للمجلس الدستوري

جاء تعديل الدستور لسنة 2016 ليحدث تغييرات جوهرية على مؤسسة المجلس الدستوري وذلك بإيجاد توازن أكثر بين السلطات في مجال التعيين ورفع عدد الأعضاء وبتحديد شروط جديدة لعضوية المجلس الدستوري ورفع من مدة العضوية. وحتى يتسنى لنا تحديد الإطار العضوي للمجلس الدستوري لا بد من التعرض الى تشكيلة المجلس الدستوري لسنة 2016 (المطلب الأول) بعدها نتطرق إلى الشروط اللازمة المستحدثة لعضوية المجلس الدستوري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تشكيلة المجلس الدستوري لسنة 2016

خلافًا لدستور 1996 الذي كان بموجبه يتشكل المجلس الدستوري وفقا لأحكام المادة 164 من تسعة (09) أعضاء، ثلاثة (3) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد (1) ينتخبه مجلس الدولة.¹ ونظرا للانتقادات والتحفظات من قبل فقهاء القانون الدستوري التي تمحورت حول عدم التوازن في تمثيل المؤسسات التنفيذية والتشريعية والقضائية داخل هذا الجهاز الرقابي، بفعل هيمنة السلطة التنفيذية من خلال استئثار رئيس الجمهورية بتعيين ثلث أعضائها بما فيهم رئيس المجلس الدستوري، ارتأى المشرع الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 اجراء تغييرات جذرية على مستوى تركيبة هذه الهيئة الرقابية، حيث أصبح المجلس الدستوري يتكون حسب المادة 183 من الدستور من اثني عشر (12) عضوا هم على التوالي:

-أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائبه، يعينهم رئيس الجمهورية.

¹ مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري (2010، 1989)، دار الهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 22.

-عضوان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، وعضوان (2) ينتخبهما مجلس الأمة.

-عضوان (2) تنتخبهما المحكمة العليا، وعضوان (2) ينتخبهما مجلس الدولة. وبهذا يتضح أن تركيبة المجلس الدستوري أصبحت متوازنة ومتساوية عدديا بين السلطات الثلاث للدولة (التنفيذية، التشريعية والقضائية) والتي أصبحت كل منها ممثلة بأربعة أعضاء، غير أنه من خلال هذه التشكيلة يتضح هيمنة رئيس الجمهورية على مؤسسة المجلس الدستوري إذ أعطي له الأفضلية في تعيين أربعة أعضاء ضمن اختيار أعضاء المجلس الدستوري، في حين تنتخب السلطتين التشريعية والقضائية باقي الأعضاء بالتساوي.¹ ومن بين الأعضاء الذي يعينهم رئيس الجمهورية نجد رئيس المجلس الدستوري ونائب الرئيس الذي استحدث بموجب هذا التعديل حفاضا على استمرارية هذه المؤسسة ولكي يغطي الفراغ الذي قد تعرفه رئاسة المجلس في حالة تعرض رئيسه لأي مانع. فحسب المادة 102 من التعديل الدستوري 2016 فإن لرئيس المجلس الدستوري تأثير داخل المؤسسة فهو يعتبر الشخصية الثانية في الدولة الذي يتولى رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية باقتران وفاة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة.²

ويأتي هذا الامتياز الذي خصّه المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية لكي يشكل إحدى المنافذ الأكيدة التي تمكن رئيس الجمهورية من جعل المجلس الدستوري في صفه في مواجهة السلطة التشريعية، وبالتالي الإبقاء على

¹ أنظر المادة 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، والمؤرخ في 16 أفريل 2012، الجريدة الرسمية رقم 26 المؤرخة في 3 ماي 2012، ص 3.

² تنص الفقرة الأخيرة من المادة 102 من التعديل الدستوري لعام 2016 على أنه: إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، يجمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة. وفي هذه الحالة، يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة. يضطلع رئيس الدولة المعين حسب الشروط المبينة أعلاه بمهمة رئيس الدولة طبقا للشروط المحددة في الفقرات السابقة وفي المادة 104 من الدستور. ولا يمكنه أن يترشح لرئاسة الجمهورية.

تفوقه التشريعي.¹ وتبرز أكثر هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري إذا علمنا أن لرئيس المجلس الدستوري صوت مرجح في حالة تعادل الأصوات وهذا حسب المادة 2/183 التي تنص: "في حالة تعادل الأصوات بين أعضاء المجلس الدستوري، يكون صوت رئيسه مرجحا".

وبالإضافة إلى الأعضاء الأربعة المعيّنين من قبل رئيس الجمهورية يمكن أن يلتحق بهم العضوين المنتخبين من الثلث المعين من مجلس الأمة من قبل رئيس الجمهورية. فهذا يبين بوضوح عدم المساواة في تمثيل الهيئات الحاكمة، وهيمنة السلطة التنفيذية على المجلس الدستوري.

المطلب الثاني: الشروط اللازمة المستحدثة لعضوية المجلس الدستوري

اعتمد المشرع الدستوري ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، جملة من الشروط والمعايير لاختيار أعضاء المجلس الدستوري وذلك لمسايرة التطورات التي تشهدها الدساتير المقارنة في هذا المجال واضفاء مرونة أكثر على الوظيفة الحساسة لهذه المؤسسة بحكم حجم المهام المسندة لها من جهة، وخصوصية عملية الرقابة الدستورية من جهة أخرى.² فلقد نصت المادة 184 من الدستور على أنه: "يجب على أعضاء المجلس الدستوري المنتخبين أو المعيّنين ما يأتي: -بلوغ سن أربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم.

-التمتع بخبرة مهنية مدتها خمسة عشر (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة".

يتبين من خلال هذه المادة أن المشرع الدستوري ألزم السلطات المكلفة بتعيين أو انتخاب أعضاء المجلس الدستوري احترام جملة من الشروط الواجبة التوافر لدى الشخص الراغب في التمتع بعضوية المجلس وهذا من أجل تدعيم

¹ جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، د.س، ص 10.

² شربال عبد القادر، مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 2، 2006، ص 87.

تشكيلة المجلس بكفاءات وخبرات أكاديمية تتميز بالدراية العالية التي تؤهلها للقيام بمهامها بصورة جيدة.¹ فقد اشترط المؤسس الدستوري في الأعضاء المعينين و المنتخبين لعضوية المجلس ضرورة التمتع بخبرة مهنية مدتها خمسة عشر (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، أو في القضاء، أو في مهنة المحاماة لدى المحكمة العليا ومجلس الدولة وهذه الخبرة المهنية المشترطة وإن كانت طويلة المدة فإن في تكريسها نقلة نوعية واستجابة لنداءات الفقه الذي انتقد المجلس الدستوري حول غياب التخصص والكفاءة لدى أعضائها و أن لرئيس الجمهورية الحرية الكاملة في اختيار من يراه الأجدر للعضوية وفقا لميولته السياسية و أن الأعضاء المنتخبين من طرف غرفتي البرلمان يغلب عليهم الطابع السياسي مما يؤثر ذلك سلبا على عمل المجلس.² كما اشترط في الأعضاء المعينين والمنتخبين لعضوية المجلس سنا معينة لأداء مهمة عضوية المجلس الدستوري وهو 40 سنة وهو سنا معقول قدّر المؤسس الدستوري أنه لازم بالنظر إلى حجم و ثقل مهام المجلس، وهو يوافق السن المطلوب لرئاسة الجمهورية الجزائرية هذا ما يدل على درجة أهمية مؤسسة المجلس الدستوري.

أما فيما يخص الوضعية القانونية لأعضاء المجلس الدستوري فإنه يضطلع بمهامه مرة واحدة مدتها (08) سنوات ويجدد نصف عدد أعضائه كل (04) سنوات، أما رئيس المجلس ونائبه فيعينهما رئيس الجمهورية لفترة واحدة كاملة ومدتها كذلك ثمانية (08) سنوات، وهذا للمحافظة على ديمومة المجلس واستمراريته.³ وهكذا مدد المؤسس الدستوري مدة العضوية داخل المجلس استجابة للمعايير الدولية في هذا المجال،⁴ فقد رفع من مدة العضوية داخل

¹ عمار عباس، دور المجلس الدستوري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، 2013، ص 74.

² رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، 2006، ص 128.

³ أنظر المادة 183 من الدستور المعدل سنة 2016 الفقرة 4 و 5.

⁴ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير والنصوص الصادرة تبعا لذلك، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، 2017، ص 107.

مؤسسة المجلس الدستوري من ست (6) سنوات في ظل دستور 1996 إلى ثماني (8) سنوات في ظل التعديل الدستوري 2016. وهي عهدة واحدة دون أن يتم إعادة تعيين أو انتخاب العضو مرة أخرى بعد انقضاء مدة ثماني سنوات أو أربع سنوات في حالة التجديد النصفى.

يجب على أعضاء المجلس الدستوري بمجرد تؤولي مناصبهم لدى المجلس التخلي عن أي وظيفة أو عضوية أو مهن أخرى وأي نشاط آخر أو مهنة حرة.¹ والهدف من هذا الإجراء ضمان استقلاليتهم التامة لأداء مهامهم خاصة اتجاه الجهة المعنية لهم، كما يمنع السماح بذكر صفة "عضو المجلس الدستوري" في أية وثيقة يزعم نشرها تتعلق بنشاط عام أو خاص، وهذا لمنع العضو من استغلال صفته لأغراض شخصية،² ولا يمكنهم الانتماء إلى حزب سياسي أو المشاركة في التظاهرات ذات طابع سياسي، وهذا ما يزيد من استقلالية المجلس الدستوري وإبعاده عن كل أشكال الضغوطات السياسية والاجتماعية الخارجية.³

وحماية لتشكيلة المجلس الدستوري وتدعيما لمكانة أعضاء المجلس الدستوري بحكم خصوصية الدور المنوط بهم نصت المادة 185 من التعديل الدستوري لعام 2016 على أنه: "يتمتع رئيس المجلس الدستوري ونائب الرئيس، وأعضاؤه، خلال عهدهم بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية.

ولا يمكن أن يكونوا محل متابعات أو توقيف بسبب ارتكاب جناية أو جنحة إلا بتنازل صريح عن الحصانة من المعني بالأمر أو بترخيص من المجلس الدستوري." وبهذا أعطى التعديل الدستوري لسنة 2016 لأعضاء المجلس الدستوري الحصانة خلال عهدهم وهذا الامتياز من شأنه تشجيع الأعضاء على أداء مهمتهم بكل موضوعية وما يترتب على ذلك من تحقيق عناصر الفعالية

¹ راجع المادة 183/3 من التعديل الدستوري لعام 2016.

² فريدة علوش، المجلس الدستوري الجزائري التنظيم والاختصاصات، مجلة منتدى القانون، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 5، ص 107.

³ راجع المواد 76، 77 و 78 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 29 مؤرخة في 11 ماي 2016.

والنجاعة في عملية الرقابة الدستورية، والمحافظة على مصداقية المؤسسة التي ينتمون إليها.¹

ومن أجل ضمان نزاهة وحياد أعضاء المجلس الدستوري ألزمهم التعديل الدستوري لـ 2016 بأداء اليمين أمام رئيس الجمهورية ويظهر ذلك من خلال المادة 183 الفقرة الأخيرة والتي تنص: "يؤدي أعضاء المجلس الدستوري اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم، حسب النص الآتي: "أقسم بالله العلي العظيم أن أمارس وظائفني بنزاهة وحياد، وأحفظ سرية المداومات وأمتنع عن اتخاذ موقف علني في أي قضية تخضع لاختصاص المجلس الدستوري." ويظهر من خلال هذا الحكم الجديد تبعية أعضاء المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية لأنّ أداء اليمين أمامه دليل على ولائهم وخضوعهم له، فكان من الأحسن لو نص الدستور على ضرورة أداء اليمين الدستورية أمام القضاء باعتباره حامي الحقوق والحريات.

المبحث الثاني (حجم 18)

ألية الإخطار في تفعيل الدور الرقابي للمجلس الدستوري

إن تحريك الرقابة الدستورية يتوقف على اجراء إخطار من الهيئات المخول لها دستوريا. فالمجلس الدستوري لا يمكنه التدخل تلقائيا لفحص دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات إلا إذا تمّ إخطاره من قبل الهيئات التي تملك صلاحية إخطاره، فعدم إخطار المجلس الدستوري من قبل الهيئات التي تملك صلاحية إخطاره يفتح المجال واسعا أمام إمكانية وضع قوانين مخالفة للدستور وبالتبعية الإخلال بالمنظومة القانونية في الدولة وما يترتب على ذلك من فوضى في ممارسة السلطة وانتهاك الحقوق والحريات.²

أثارت مسألة إخطار المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 جملة من التساؤلات حول جدوى نظام الإخطار المتبع من طرف المؤسس

¹ شربال عبد القادر وخروب رضا، اصلاح المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة صوت القانون، العدد السابع، الجزء الأول، 2017، ص 288.

² مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 33.

الدستوري الجزائري عندما كان منحصرًا في ثلاث هيئات فقط: رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة،¹ وعدم توسيعه إلى ممثلي السلطة القضائية رغم وجودهم في تشكيلة المجلس.

وفي ظل الانتقادات التي تعرض لها حق الإخطار لكونه تسبب في تعطيل المجلس الدستوري تدخل المؤسس الدستوري بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016 ووسع من حق الإخطار وكرس حق الأقلية البرلمانية (المعارضة) في تحريك الرقابة على دستورية القوانين بصرف النظر عن الاختلافات السياسية والفكرية لصالح المزيد من الديمقراطية وحماية للدستور والحقوق والحريات بصفة عامة. وعلى هذا الأساس سنحاول من خلال هذا المبحث التعرض إلى تنظيم حق الإخطار (المطلب الأول) بعدها نتطرق إلى إعادة توسيع الهيئات المكلفة بإخطار المجلس الدستوري (المطلب الثاني) ثم نقوم بتقييم آلية الإخطار في الدستور الجزائري (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تنظيم حق الإخطار

يعتبر الإخطار آلية هامة لتحريك العدالة الدستورية فبدونها لا يمكن للمجلس الدستوري أن يمارس عمله الرقابي المخول له طبقا للدستور. نتناول في هذا المطلب تعريف آلية الإخطار (الفرع الأول) ثم تحديد طريقة الإخطار (الفرع الأول).

الفرع الأول: تعريف حق الإخطار

يمكن تعريف آلية الإخطار على أنه الإجراء الذي يسمح للمجلس الدستوري مباشرة عمله الرقابي،² فهو أهم إجراء في المنازعة الدستورية.³ فالإخطار هو طلب أو رسالة من الهيئة المختصة بالإخطار توجه إلى المجلس

¹ أنظر المادة 166 من الدستور 1996.

² محمد منير حساني، توسعة حق إخطار المجلس الدستوري للبرلمانيين تأمين للوظيفة التشريعية، مداخلة في الملتقى الدولي الأول حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 15 و16 فبراير 2012، ص 3.

³ جمام عزيز، المرجع السابق، ص 79.

الدستوري من أجل طلب النظر في دستورية القوانين، وبعبارة أخرى هو ذلك الإجراء الذي تقوم به الجهة المخولة دستوريا بطلب موقف المجلس الدستوري حول مدى دستورية نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة، ويكون ذلك بتوجيه رسالة من الجهة المخولة بالإخطار بشأن مدى مطابقة أو دستورية النص المعروض مع الدستور كليا أو جزئيا.¹

الفرع الثاني: تحديد طريقة الإخطار

إن عملية الإخطار تتم برسالة توجه إلى رئيس المجلس الدستوري، وترفق هذه الرسالة بالنص الذي يعرض إلى المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه أو اتخاذ قرار بشأنه.² حيث تسجل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار ويسلم اشعار باستلامها، حتى تحتسب الأجال القانونية المخصصة للنظر من طرف المجلس الدستوري فيها والتي حددها الدستور، ولا يملك المجلس الدستوري سلطة تقديرية فيما إذا كان يفحص دستورية النص المعروض عليه أم لا، بل هو ملزم بعد تسلم رسالة الإخطار بالشروع في التحقيق في ذلك. ولكن ما يؤثر على فعالية المجلس الدستوري هو عدم تسبب رسائل الإخطار من طرف الهيئات المعنية بذلك، وعدم نشرها الأمر الذي يؤدي إلى جهل محتواها.³

أما فيما يخص أجال ومواعيد الرد على الإخطار فلقد نصت المادة 189 من التعديل الدستوري إلى أن المجلس الدستوري يتداول في جلسة مغلقة ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف 30 يوما من تاريخ الإخطار، وهذا يمكن تخفيضه إلى عشرة أيام في حال وجود طارئ بطلب من رئيس الجمهورية. أما إذا تم الإخطار بناء على النص المادة 188 من التعديل الدستوري والمتعلق بالدفع بعدم الدستورية عندما تتم الإحالة من طرف المحكمة العليا أو مجلس الدولة، فإن قرار المجلس الدستوري يصدر خلال أربعة أشهر التي تلي تاريخ الإخطار، ويمكن تمديدتها مرة

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص 420.

² المادة 9 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لعام 2016.

³ مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 34.

واحدة لمدة أقصاها أربعة أشهر بناء على قرار مسبب من المجلس، ويبلغ إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار.¹

المطلب الثاني: إعادة توسيع الهيئات المكلفة بإخطار المجلس الدستوري

إن النشاط المحتشم للمجلس الدستوري في المجال الرقابة على دستورية القوانين يرجع بالأساس إلى سلبية الهيئات المكلفة بإخطاره لهذا قام المؤسس الدستوري بموجب تعديل دستور سنة 2016 باتخاذ اجراء هام يتمثل في توسيع الهيئات التي تملك صلاحية إخطار المجلس الدستوري، حتى يستطيع مباشرة دوره في الرقابة على دستورية القوانين على أكمل وجه ليشمل كلا من الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.²

ولقد بين المؤسس الدستوري من خلال هذا التوسع رغبته في فتح الباب أمام المعارضة لتحريك الرقابة على دستورية القوانين لا سيما عندما تكون السلطة مسيطرة عليها من قبل أغلبية تنتمي لنفس التيار السياسي في الدولة، أي بعبارة أخرى عندما يكون كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول ورئيسي غرفتي البرلمان العليا والسفلى ينتمون لنفس الحزب السياسي المسيطر على النشاط السياسي في الدولة فإنه أكيد أنهم لن يقوموا بإخطار المجلس الدستوري، الأمر الذي يمكن تجنبه عندما يتم منح حق الإخطار إلى نواب البرلمان أين يمكن لأقلية منهم لاسيما المنتمين إلى المعارضة تحريك الرقابة على دستورية القوانين بواسطة إخطار المجلس الدستوري ليقوم هذا الأخير بالتحقق من مدى مطابقة هاته القوانين أو التنظيمات للدستور. وهذا الأمر يعتبر سلاحا مهما يمكنهم الدفاع عن مواقفهم خاصة إذا حاز نص تشريعي ما على قبول الأغلبية وهو من وجهة نظر الأقلية غير دستوري.

¹ المادة 189 الفقرة 1 و2 من التعديل الدستوري 2016.

² المادة 187 من الدستور تنص: "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول. كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة.

لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين السابقتين إلى الإخطار بالدفع بعدم الدستورية المبين في المادة 188 أدناه.

ولقد ساهم التعديل الدستوري لسنة 2016 في أحداث نقلة نوعية في مجال تدعيم الرقابة على دستورية القوانين وذلك عندما أنشأ آلية جديدة لأول مرة وهي آلية الإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة بعد دفع أطراف أي قضية بعدم دستورية حكم تشريعي سيطبق في قضية أمام المحاكم.¹

الفرع الأول: التوسيع من جانب السلطة التنفيذية

بعد أن كان الإخطار مقتصرًا على رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري 1996 داخل السلطة التنفيذية وسعت المادة 187 السالفة الذكر من جهات الإخطار إلى الوزير الأول باعتباره العضو الثاني الفعال داخل الجهاز التنفيذي والمنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية. وهذا أمرًا محمودًا لأنه يشكل ضمانًا إضافية لوضع حدٍّ لأي قانون يخالف أحكام الدستور.

غير أنه كيف يمكن للوزير الأول استعمال هذه الآلية وهو تابع لرئيس الجمهورية بحكم التعيين والاختصاص فالوزير الأول يعين وتنتهي مهامه من طرف رئيس الجمهورية ولا سيما ما تعلق منها بالجانب التنفيذي الذي يجب أن يعود فيه لرئيس الجمهورية لتحصل موافقته على المراسيم التنفيذية، فما بالك باستعمال سلطة الإخطار المنصبة على القوانين.

غير أن إضافة الوزير الأول وإحاقه بالهيئات السياسية الأخرى التي يحق لها الإخطار هو من قبيل الزيادة في تدعيم قوة السلطة التنفيذية في هذا المجال.² فحق الإخطار يعتبر أداة للتوازن بين السلطات أكثر مما هو لحماية الدستور

¹ أنظر المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص: "يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مأل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي".

² بوبقرة علي، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل الممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، 2004، ص 57.

الفرع الثاني: التوسيع من جانب السلطة التشريعية

منح التعديل الدستوري لسنة 2016 لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حق إخطار المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات، شريطة تقديم الإخطار من قبل خمسين نائبا أو ثلاثين عضوا على التوالي، ولا شك أن هذا التعديل قد استجاب لمطالب المعارضة في البرلمان، حيث منحها حق إخطار المجلس الدستوري إذا رأت أن قانونا ما مخالف لأحكام الدستور، هذا ما أشار إليه المؤسس الدستوري صراحة في المادة 114 منه، حيث تنص على أنه: " تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لا سيما منها: - إخطار المجلس الدستوري، طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرة 2 و3) من الدستور، بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان،...".

ويمكن رد توسيع جهات إخطار المجلس الدستوري لتشمل نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء المجلس الأمة إلى رغبة المؤسس الدستوري في تفعيل مجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين، وذلك لأن الواقع العملي قد أثبت بأن المجلس الدستوري كان نشاطه منعما في مجال الرقابة على دستورية القوانين نتيجة لعدم إخطاره من قبل السلطات التي تملك صلاحية الإخطار.

إن المؤسس الدستوري لم يوضح لنا شكل الإخطار المقدم من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني فهل يقدم في شكل جماعي أو بشكل فردي من قبل نواب البرلمان وعندما تصل هاته الإخطارات الفردية إلى 50 إخطارا يقوم برقابة نص محل الإخطار، فلقد ترك هذا الأمر إلى المجلس الدستوري ليحدد إجراءات إخطاره من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وذلك من خلال نظامه الداخلي. إذ اشترط المجلس الدستوري عليهم ضرورة تحديد الأحكام موضوع الإخطار والتبريرات المقدمة بشأنها بدقة من خلال رسالة الإخطار حتى يقوم بفحص دستوريته، ويجب أن ترفق الرسالة بقائمة أسماء وألقاب وتوقعات نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة أصحاب الإخطار، مع اثبات صفتهم عن طريق ارفاق الإخطار بنسخة من بطاقة النائب أو عضو مجلس الأمة، وهذا

كله حتى يتأكد من توافر النصاب الذي اشترطه المؤسس الدستوري لصحة هذا الإخطار. وفي حالة تخلف هاته الشروط يمكن للمجلس الدستوري أن يرفض هذا الإخطار من الناحية الشكلية.

هذا كما يتم إيداع رسالة الإخطار من قبل أحد المخطين المفوضين لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري ثم يتولى رئيس المجلس الدستوري بإعلام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بالحكم أو الأحكام التي أخطر بشأنها من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة.¹

الفرع الثالث: إعطاء الحق للمتقاضين في إخطار المجلس الدستوري من خلال الجهات القضائية

أعطى المؤسس الدستوري الحق للمتقاضين في الدفع بعدم الدستورية، مما من شأنه أن يدعم حقوق وحريات المواطنين وكذا تفعيل دور الرقابة على دستورية القوانين، وهذا عن طريق الإحالة من طرف المحكمة العليا ومجلس الدولة بعد اقتناع القاضي أثناء المحاكمة بالدفع الذي قد يثيره أحد المتقاضين بعدم دستورية النص الذي يتوقف عليه فض النزاع.

ولقد حدد المؤسس الدستوري في نص المادة 188 السالفة الذكر ثلاثة شروط رئيسية للطعن بعدم الدستورية عن طريق الدفع، حيث يتوقف رفع الطعن بعدم الدستورية على وجود نزاع قائم أمام القضاء، كما يتعين رفع الطعن من قبل أحد أطراف النزاع، وأن ينتهك النص المطعون في دستوريته الحقوق والحريات المضمونة في الدستور.

كما يستشف من مضمون نص المادة 188 من التعديل الدستوري أن الطاعن لا يستطيع رفع الطعن بعدم دستورية القانون بصفة مباشرة أمام المجلس الدستوري، وإنما يتم ذلك بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة بحسب نوع الجهة القضائية التي تنظر في النزاع القائم. ويسمى هذا

¹ المادة 10 و12 من النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 11 ماي 2016، العدد 29.

الأسلوب في الرقابة على دستورية القوانين بالطعن الدستوري غير المباشر. فيجب على المواطن احترام إجراءات التقاضي على مستوى المحاكم، وهي إجراءات طويلة وشاقة وتشترط نزاع مطروح أمام القضاء في موضوع معين، فعند وصول المنازعة إلى المحكمة العليا أو إلى مجلس الدولة يكون أُنذاك للأفراد سلطة أعمال الدفع بعدم الدستورية أمام إحداهما لتقوم بإحالة مسألة الرقابة الدستورية إلى المجلس الدستوري.¹

ومما لا شك فيه أن جهات القضاء الإداري أو العادي غير ملزمتين بإحالة الدفع بعدم الدستورية إلى المجلس الدستوري في جميع الأحوال، وإنما لهما السلطة التقديرية التي تمكنهما من قبول الطعن وإخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية، أو رفضه إذا توفرت الأسباب الجدية التي تبرر ذلك.

المطلب الثالث: تقييم آلية الإخطار في الدستور الجزائري

إن النشاط المحتشم للمجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين يرجع بالأساس إلى سلبية الهيئات المكلفة بإخطاره الأمر الذي يجعل المجلس الدستوري في بعض الأحيان بعيدا عن الغاء قوانين قد تكون مخالفة للدستور وتتواطأ كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية على تمريرها دون إخطار المجلس الدستوري ليبسط رقابته عليها.

إن توسيع هيئات التي لها صلاحية الإخطار سوف يؤدي إلى إخراج المجلس الدستوري من دوامة الجمود والقيود المفروضة عليه وذلك من خلال زيادة عدد الإخطارات التي يتلقاها بشأن فحص دستورية المعاهدات والقوانين وهذا سوف يساهم المجلس الدستوري في أن يلعب دورا فعالا باعتباره هيئة تحمي الدستور وتدافع عن حقوق وحريات الأفراد.

لكن بالرغم من إيجابية المسلك الذي اتجه إليه المؤسس الدستوري من حيث توسيعه للهيئات التي تملك صلاحية إخطار المجلس الدستوري إلا أنّ فعالية هذا الإخطار وتحقيقه يبقى أمر خيالي وهذا نظرا لعدم إمكانية إخطار نواب البرلمان للمجلس الدستوري بسبب النصاب المرتفع الذي اشترطه المؤسس

¹ مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 100.

الدستوري للإخطار، فالمستحسن أن يتم تخفيض هذا النصاب إلى الحدود المعقولة وربطها مثلا بالحد الأدنى لتشكيل مجموعة برلمانية الأمر الذي من شأنه أن يمكن عددا معتبرا من نواب البرلمان لا سيما المنتمين إلى المعارضة من إخطار المجلس الدستوري.

ومن جانب آخر فإن كانت سلطة الإخطار حاليا أفضل بكثير من سابقتها حول توسعة سلطة الإخطار فهي لم تشمل المجلس الدستوري في حد ذاته، وإذا أردنا رقابة فعلية وحقيقية على دستورية القوانين وذلك في ظل سلبية الهيئات التي تملك صلاحية إخطار المجلس الدستوري فإنه يجب منح لهذا الأخير صلاحية التحرك التلقائي للمراقبة دون انتظار إخطاره من قبل الهيئات التي تملك صلاحية إخطاره ويكون ذلك وفقا لشروط يضعها المؤسس الدستوري تتلاءم والمنظومة القانونية والسياسية في الجزائر.

الخاتمة:

نظرا للاختلالات والنقائص التي يعاني منها المجلس الدستوري والتي كانت تقف عائقا أمام تفعيل نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر تدخل المؤسس الدستوري في تعديل الدستور سنة 2016 فأعاد النظر في تركيبة المؤسسة الدستورية بشكل جعلها متوازية من حيث التمثيل بين السلطات الثلاث للدولة، كما وسّع جهات الإخطار وذلك من أجل ضمان رقابة حقيقية وفعّالة على مدى دستورية القوانين. وكل الإصلاحات التي تمّ تبنيها تعتبر بمثابة قفزة نوعية للارتقاء بالرقابة الدستورية وفرصة لمسايرة تجارب الدساتير المقارنة من جهة. كما أنّ الإصلاحات والتعديلات تعتبر خطوة مهمة من الناحية النظرية على الأقل، وبالتالي ينبغي الانتظار لمعرفة مدى مساهمتها في تفعيل المجلس الدستوري من الناحية الفعلية، في انتظار إصلاحات أخرى التي تضمن استقلالية المجلس الدستوري.

التوصيات

- يجب أن يتم منح المجلس الدستوري صلاحية التحرك التلقائي لمراقبة مختلف القوانين والمعاهدات والتنظيمات التي يطالع عليها.

- انتظار إصلاحات أخرى تتبني انتخاب رئيس المجلس الدستوري من طرف الأعضاء.

- ضرورة التعجيل بإصدار القانون العضوي الذي يحدد كيفية ممارسة الدفع بعدم الدستورية من قبل المواطنين.

المراجع:

الكتب

- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 2، دار الهدى، الجزائر، 1993.

- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير والنصوص الصادرة تبعا لذلك، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، 2017.

- مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري (2010، 1989)، دار الهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، 2006.

الرسائل

- جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو.د.س.

المقالات العلمية

- بوبقرة علي، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل الممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، 2004.

- شربال عبد القادر و خروب رضا، اصلاح المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة صوت القانون، العدد السابع، الجزء الأول، 2017.

- شربال عبد القادر، مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 2، 2006.

-عمار عباس، دور المجلس الدستوري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، 2013.

-فريدة علواش، المجلس الدستوري الجزائري التنظيم والاختصاصات، مجلة منتدى القانون، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 2004، 5.

المداخلات

- محمد منير حساني، توسعة حق إخطار المجلس الدستوري للبرلمانيين تأمين للوظيفة التشريعية، مداخلة في الملتقى الدولي الأول حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 15 و 16 فبراير 2012.