

## دور الإخطار في تفعيل الرقابة الدستورية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016

عباسة دربال صورية  
أستاذة محاضرة قسم "أ"  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم

### ملخص:

تعتبر الرقابة الدستورية من الضمانات الأساسية التي تعمل على تحقيق المطابقة بين القوانين والدستور باعتباره القانون الأسمى في الدولة من خلال تفعيل آلية الإخطار التي تلعب دورا هاما في تكريس هذه الرقابة، لذلك أناط المؤسس الدستوري الاضطلاع بهذه المهمة إلى أجهزة محددة على سبيل الحصر، الأمر الذي أدى إلى ضرورة إدخال إصلاحات دستورية لإعطاء دفع جديد لهذه الآلية التي لها دورا فعالا في تفعيل الرقابة الدستورية استجابة لما أفرزه الواقع العملي من نقائص في هذا المجال.

**الكلمات المفتاحية:** الدستور؛ الرقابة الدستورية؛ المجلس الدستوري؛ الإخطار؛ دولة القانون؛ الاستقلالية؛ الحكم الراشد.

# The role of notification in activating constitutional control in the light of the 2016 constitutional amendment

## Abstract:

Constitutional control is one of the basic guarantees that work to achieve conformity between the laws and the constitution as the supreme law in the state by activating the notification mechanism, which plays an important role in establishing such control. Therefore, the constitutional institution is entrusted with carrying out this task exclusively to specific bodies. Led to the need to introduce constitutional reforms to give new impetus to this mechanism, which has an effective role in activating the constitutional oversight in response to the practical shortcomings in this area.

**Keywords:** Constitution; Constitutional control; Constitutional council; Notification; State of law; Independence; Good governance.

## مقدمة:

يعتبر المجلس الدستوري مؤسسة رقابية دستورية ظهرت نتيجة للتغيرات والتحولات السياسية التي عرفت الجزائر في فترة ما بعد الاستقلال من أجل ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، باعتبار أن الدستور هو القانون الأسمى، وذلك للوقوف على مدى مطابقة القوانين مع أحكام الدستور، متبعا في ذلك القواعد التي حددها المؤسس الدستوري والمتعلقة ببيان الإجراءات التي يتعين على هذا المجلس إتباعها للقيام بمهامه، ولاسيما تلك المتعلقة بكيفية تحريكه والمرتبطة

أساساً بآلية الإخطار، إذ يتوقف هذا الأخير على مبادرة إحدى الجهات المخول لها حق الإخطار طبقاً للدستور والمحددة على سبيل الحصر، من جهة، والتميزة بخصوصية وطبيعة خاصة، من جهة أخرى.

هذا ولما كان لآلية الإخطار دور مهم في تفعيل الدور الرقابي للمجلس الدستوري، أقدم المؤسس الدستوري على بعض الإصلاحات في التعديل الدستوري الجديد، الأمر الذي دفعنا للتساؤل عن مدى جديته في إعطاء دفع جديد لهذه الآلية لتفعيل الرقابة الدستورية وضمان استقلالية المجلس الدستوري؟ وكذا مدى كفاية هذه الإصلاحات في تجسيد هذه الأهداف التي لطالما نادى بها الباحثون في القانون الدستوري؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال المبحثين التاليين:

**المبحث الأول: ماهية الإخطار كآلية لتحريك المجلس الدستوري.**

**المبحث الثاني: مدى فعالية الإخطار في تكريس استقلالية الرقابة الدستورية.**

## **المبحث الأول: ماهية الإخطار كآلية لتحريك المجلس الدستوري**

يعتبر الإخطار آلية هامة لتحريك العدالة الدستورية إذ بدونها لا يمكن للمجلس الدستوري أن يمارس عمله الرقابي المخول له طبقاً للدستور، وعليه ونظراً لأهمية هذه الوسيلة في عملية الرقابة الدستورية يستوجب علينا الأمر التعرض للعناصر المعروفة لهذا الإجراء الهام وهذا ما سنتناوله من خلال ما يلي:

## المطلب الأول: مفهوم الإخطار

في هذا السياق، نجد أن تحديد مفهوم الإخطار يقتضي التعرض لمفهومه اللغوي والاصطلاحي.

### 1- الإخطار (Saisine) لغة:

يقال أخطره أي ذكره إياه.

### 2- الإخطار اصطلاحاً:

هو طلب أو رسالة من الهيئة المختصة بالإخطار توجه إلى المجلس الدستوري من أجل طلب النظر في دستورية القوانين، وبعبارة أخرى هو ذلك الإجراء الذي تقوم به الجهة المخولة دستورياً 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 كلياً أو جزئياً.<sup>1</sup>

## المطلب الثاني: تنظيم الإخطار

إن إجراء الإخطار ونظراً لأهميته في عملية الرقابة تم إحاطته بقواعد من شأنها تحديد الجهات المخولة بممارسة هذا الإجراء، بالإضافة إلى تحديد الآجال والمواعيد القانونية التي يمكن من خلالها ممارسة الإخطار، وهذا ما سنتولى تبياناه من خلال ما يلي:

## 1- توسيع جهات الإخطار:

من الثابت أن المؤسس الدستوري قد أقدم على إدخال تعديلات على ما كان سار به العمل قبل التعديل وذلك بإلحاق جهات أخرى بعملية الإخطار.

### أ- الجهات المخول لها حق الإخطار قبل التعديل:

في هذا السياق نجد أن هذه الجهات قد حددتها المادة 166 من دستور 1996 والتي اقتصرت على إعطاء هذا الحق لكل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، وما عدا ذلك فلا يحق لأي هيئة أو شخص آخر أن يقوم بذلك، الأمر الذي يتضح من خلاله أن هناك عدم توازن بين السلطات في مسألة الإخطار، خاصة إذا كان كل من أشارت إليهم المادة 166 السابقة الذكر من نفس الحزب<sup>2</sup>، باعتبار أنه اقتصر هنا على ممثل السلطة التنفيذية وممثلان عن السلطة التشريعية، واستبعاد السلطات القضائية، بالإضافة إلى استبعاد الوزير الأول وكذا أعضاء البرلمان من القيام بالإخطار، الأمر الذي من شأنه أن ينقص من فاعلية وحركية هذا المجلس كما أكدته التشريعات الدستورية المقارنة.

### ب- الجهات المخول لها حق الإخطار بعد التعديل:

حددت المادة 187 من التعديل الدستوري الجهات المخول لها حق الإخطار بالإبقاء على الجهات السابقة وإضافة كل من الوزير الأول، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من هذه المادة كما أضافت الفقرة الثانية خمسين نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة.

هذا وذهبت المادة 188 إلى أن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية يكون بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه فض النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، بل وربط تحديد شروط وكيفيات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي.

وعليه يلاحظ أن هناك إثراء على مستوى الجهات التي كانت مخولة للقيام بعملية الإخطار، مستفيدا بذلك من التشريعات الدستورية المقارنة وكذا الانتقادات التي وجهت للمؤسس الدستوري في مسألة محدودية الجهات المخول لها حق الإخطار.<sup>3</sup>

## 2- آجال ومواعيد الرد على الإخطار:

لقد تم تحديدها وفقا لما يلي:

### أ- الحالة الأولى:

في هذا الشأن ذهبت 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، هذا ويمكن تخفيضه إلى عشرة أيام في حال وجود طارئ بطلب من رئيس الجمهورية.<sup>4</sup>

### ب- الحالة الثانية:

إذا تم الإخطار بناء على نص المادة 188 من التعديل الدستوري كما تم بيانه سابقا والمتعلق بالدفع بعدم الدستورية عندما تتم الإحالة

من طرف المحكمة العليا أو مجلس الدولة، فإن قرار المجلس الدستوري يصدر خلال الأربعة أشهر التي تلي تاريخ الإخطار، ويمكن تمديدها مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة أشهر بناء على قرار مسبق من المجلس، ويبلغ إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار.<sup>5</sup>

### **المبحث الثاني: مدى فعالية الإخطار في تفعيل الرقابة الدستورية**

يعتبر مبدأ سمو الدستور من أهم الخصائص التي تتميز بها دولة القانون التي تحرص على ضمان تطابق قوانينها الأدنى درجة مع الدستور باعتباره القانون الأسمى، وذلك من خلال اعتماد آليات رقابية تسهر على هذا التطابق، ولاسيما في الدول التي تعتمد على الدساتير الجامدة، والجزائر واحدة من هذه الدول التي حرصت على ضمان هذه الرقابة من خلال المجلس الدستوري، وذلك عن طريق الإخطار، الذي يعتبر وسيلة لتحريك هذا الجهاز من أجل الاضطلاع بهذه المهمة، وبناء على هذا وعلى ضوء ما قام به المؤسس الدستوري من تعديلات في هذا المجال، هل يمكن القول أن إتاحة مسألة الإخطار لأطراف أخرى لم تكن موجودة في ظل الدساتير والتعديلات الدستورية السابقة بالشكل الذي جاء عليه التعديل الدستوري الأخير كاف للقول بأن هذا ضمان لتكريس استقلالية الدور الرقابي للمجلس الدستوري؟.

للإجابة على هذا التساؤل، ارتأينا التطرق إلى النقطتين المواليين:

## المطلب الأول: طبيعة الأطراف المخول لها حق الإخطار في ظل النظام السياسي الحالي ودورها في تفعيل الدور الرقابي للمجلس الدستوري

لقد تدارك المؤسس الدستوري النقص الذي وقع فيه في الدساتير السابقة، ولاسيما في دستور 1996 عندما حدد الجهات التي لها حق إخطار المجلس الدستوري، والمتمثلة أساسا في رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، الأمر الذي أفضى إلى الإنقاص من فعالية هذا المجلس للقيام بدوره الرقابي، خاصة وأن المؤسس الدستوري تجاهل إقامة التوازن في التمثيل بين التشكيل والحق في الإخطار، مما من شأنه أن ينقص من فعاليته وحركيته، وهو ما عمل المؤسس الدستوري على تداركه في التعديل الدستوري الأخير، من خلال إعطاء صلاحية الإخطار لجهات أخرى لم تكن موجودة، آخذا في الاعتبار التجربة التي مر بها المجلس الدستوري من جهة، والتجارب الدستورية المقارنة من جهة أخرى، والتي أكدت على أن توسيع الحق في الإخطار لجهات أخرى له دور كبير في تفعيل وتنشيط حركة هذا المجلس في عملية الرقابة، وذلك ما تؤكده المادتان 187 و188 على التوالي من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 حيث ذهبت المادة 187 إلى أن إخطار المجلس الدستوري يكون لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني ليضيف الوزير الأول أو 50 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة<sup>6</sup>، هذا وذهبت المادة 188 إلى أن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية يكون بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام الجهة القضائية أن الحكم التشريعي الذي

يتوقف عليه فض النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، بل وربط الإخطار الذي يكون من خلال هذا المصدر محددًا بموجب قانون عضوي.<sup>7</sup>

وعليه وبناء على ما تقدم نجد أن المؤسس الدستوري قد أبقى على بعض الجهات التي كانت موجودة في ظل دستور 1996، في حين استحدثت جهات أخرى حولها الحق في تحريك المجلس الدستوري عن طريق الإخطار، مستفيدا كما قلنا من التغيرات والتطورات التي شهدتها الجزائر، وكذا التجارب الدستورية المقارنة والمتعلقة بمسألة الإخطار.

ومن هنا نتساءل عن دور هذه الجهات المستحدثة في إعطاء دفع جديد للدور الرقابي للمجلس الدستوري في ظل النظام السياسي الحالي الذي تعيشه الجزائر؟.

### 1- فيما يتعلق بإلحاق هذا الحق بالوزير الأول:

في هذا الإطار يذهب بعض المختصين في مجال القانون الدستوري في الجزائر إلى ضرورة إعطاء هذا الحق للوزير الأول باعتباره المنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية، ولا سيما أن الدستور أعطى لحكومة الوزير الأول الحق بالمبادرة بمشاريع القوانين ومناقشتها على مستوى مجلس الوزراء، ليجرد بعد ذلك من الحق في الطعن بعدم دستوريته وإعطاء هذا الحق لعناصر أخرى، خاصة إذا خضعت هذه القوانين لمناقشات برلمانية وأدخلت عليها تعديلات جوهرية.<sup>8</sup>

إلا أنه، ومن وجهة نظرنا، نجد أن إضافة الوزير الأول وإحاقه بالهيئات السياسية الأخرى التي يحق لها الإخطار هو من قبيل الزيادة في تدعيم قوة السلطة التنفيذية في هذا المجال، خاصة وأن الوزير الأول يعين وتتهى مهامه من طرف رئيس الجمهورية، فهو ذو مركز تبعي وضعيف وغير مجد في هذا المجال.<sup>9</sup>

## 2- الإخطار من طرف أعضاء البرلمان:

إن المؤسس الدستوري قد تدارك النقص الذي شاب الدساتير والتعديلات الدستورية السابقة وفتح المجال أمام المساهمة البرلمانية في إلتماس المجلس الدستوري للطعن في دستورية القوانين، وأخص بالذكر هنا المعارضة التي تمثل الأقلية البرلمانية حتى لا تلعب دور المنصاع الدائم لمواقف الأغلبية البرلمانية الموالية لرئيس الجمهورية، وهو ما سيضفي لا محالة فعالية على دور المجلس الدستوري وينشطه، وهو ما أكدته التجربة الفرنسية التي سجلت تنشيطا لحركة المجلس الدستوري، حيث استخدمت المعارضة البرلمانية في فرنسا صلاحية الإخطار خلال الفترة الممتدة من 1974 إلى 1994 مائتي مرة<sup>10</sup>، غير أننا نعيب على المؤسس الدستوري تحديد النصاب بالشكل المشار إليه سابقا في نص المادة 187 المعدلة<sup>11</sup>، مما قد يشكل عائقا أمام هذه المعارضة لممارسة هذا الحق.

## 3- إعطاء الحق للمتقاضين في إخطار المجلس الدستوري من

خلال الجهات القضائية:

في هذا الإطار نجد أن المؤسس الدستوري قد أعطى المتقاضين الحق في الدفع بعدم الدستورية، مما من شأنه أن يدعم حقوق وحرريات 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، بل وربط المؤسس الدستوري تنظيم هذه المسألة بقانون عضوي، إلا أن هذا التعديل وإن كان له مزاياه في التشريعات الدستورية التي تأخذ به ولاسيما تلك التي تتميز بتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أننا نجد أن هذا التعديل الدستوري يصعب تطبيقه في ظل ما يعرفه الواقع من تداخل بين السلطات وعدم استقلاليتها ولاسيما جهاز القضاء الذي يعتبر تابعا وبامتياز للسلطة التنفيذية، إلى جانب عدم وجود قضاة متخصصين في مجال القانون الدستوري للاضطلاع بهذه المهمة.

### **المطلب الثاني: مدى كفاية هذه الإصلاحات في تكريس استقلالية الرقابة على دستورية القوانين في ظل متطلبات الحكم الراشد**

رغم أن المؤسس الدستوري قد حاول تدارك التضييق الذي اعتمده فيما يتعلق بمسألة إخطار المجلس الدستوري للقيام بعملية الرقابة التي كانت تتراوح بين السلطتين التنفيذية والتشريعية واستبعاد السلطة القضائية من القيام بتحريك المجلس الدستوري، إلا أنه وسع من دائرة الجهات التي يحق لها القيام بالإخطار ليضيف بذلك ثلاث جهات أخرى جاء بها التعديل الدستوري الحاصل في 07 مارس 2016 والذي أضاف كل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان بالنصاب المحدد في

التعديل بنسبة 50 نائبا من المجلس الشعبي الوطني و20 نائبا من مجلس الأمة إلى جانب الأفراد من خلال قاضي المحاكمة الذي يمكنه الدفع بعدم الدستورية من خلال مجلس الدولة والمحكمة العليا.

إلا أننا نجد أن هذه الإصلاحات تحتاج بدورها إلى التدقيق وإعادة النظر فيما يتعلق ببعض النقاط والتي نحددها كما يلي:

### 1- بالنسبة للوزير الأول:

نجد أن هذا الأخير وفي ظل الدستور الحالي يحتل مركزا ضعيفا وتابعا لرئيس الجمهورية، ومن ثم فإن إقحامه في هذه المسألة لن يأتي بجديد من وجهة نظرنا.

### 2- بالنسبة للإحالة التي تتم من المحكمة العليا ومجلس الدولة فيما يتعلق بالدفع بعدم الدستورية:

نجد أن هذين الجهازين يمكنهما القيام بهذه المهمة متى تمت إعادة النظر في مسألة استقلالية السلطة القضائية، وذلك عن طريق فك قيود السلطة التنفيذية التي تفرضها عليها من خلال عدة اعتبارات كتعيين القضاة وإنهاء مهامهم من خلال مرسوم رئاسي، كما أن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء، وبالرجوع للقانون العضوي رقم 04-12 الصادر في 06 سبتمبر 2004، يغلب عليها الطابع التعييني للأعضاء، بالإضافة إلى أمانة المجلس التي تعين من طرف وزير العدل، خاصة وأن هذا المجلس يرأسه كذلك رئيس الجمهورية.

### 3- فيما يتعلق بفتح مجال الإخطار لأعضاء البرلمان:

يتعلق الأمر هنا بالمعارضة البرلمانية التي تشكل الأقلية وهو شيء إيجابي أقدم عليه المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري، إلا أنه وكأي إصلاح فإن الأمر يقتضي إعادة النظر في النصاب المحدد للسماح لهؤلاء الأعضاء بإخطار المجلس الدستوري لاعتبار أننا نجد بأن المؤسس الدستوري قد بالغ في تحديد النصاب الذي يمكن هذه الأقلية من ممارسة هذا الحق.

وعليه ومن خلال ما تقدم، نجد أن المؤسس الدستوري قد أقدم على تعديلات جوهرية وإيجابية في مسألة الإخطار كخطوة أولى، إلا أنه وعلى غرار كل تعديل دستوري يبقى عامل الزمن كفيل بالحكم على مدى نجاعته، الأمر الذي لمسناه من خلال ما وقفنا عليه من ملاحظات يتعين على المؤسس الدستوري أن يأخذها بعين الاعتبار، ولاسيما في ظل محاولته الجادة لإرساء دعائم الحكم الراشد الذي يقوم أساسا على ضمان استقلالية السلطات، من خلال تكريس مبدأ الفصل بين السلطات على أرض الواقع، وعدم إقصاء أي طرف في سبيل تحقيق الإثراء، وأخص بالذكر هنا إعادة النظر في مسألة النصاب المطلوب لأعضاء البرلمان للقيام بالإخطار.

## خاتمة:

من الثابت أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بالتطور الذي عرفه المجلس الدستوري الفرنسي بتوسيع جهات الإخطار لتشمل الوزير الأول، وعدد من أعضاء غرفتي البرلمان، لإتاحة الفرصة للمعارضة للاحتكام إلى المجلس الدستوري من تجاوزات محتملة للأغلبية، وتمكين الأفراد من الطعن في أحكام ماسة بالحقوق والحريات. إلا أن الإقتداء بتجارب دستورية خاصة بدول أخرى قد لا يكون كافيا لتحقيق الفعالية، خاصة إذا أخذنا بالاعتبار العوامل المحيطة بكل دولة من شكل نظام الحكم، ومبدأ الفصل بين السلطات، ودرجة وعي وثقافة الأفراد إلى غير ذلك من العوامل التي تكون مقياسا لقياس درجة نجاعة الإصلاحات التي يقدم عليها المؤسس الدستوري لأي دولة، والجزائر واحدة من هذه الدول التي أقدمت على إصلاحات في هذا المجال لا يمكن أن نجزم بمدى فعاليتها لأن عامل الزمن كفيل بالإجابة على ذلك، إلا أنه وفي مقابل ذلك ومن خلال دراستنا بينا ما كان على التعديل أن يحمله من إعادة نظر وتدقيق في مسألة الإخطار.

## الهوامش:

- <sup>1</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ط. 2، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص. 420.
- <sup>2</sup> - سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستور القوانين في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2012، ص ص. 33-34.
- <sup>3</sup> - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، المادتين 187 و188، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.
- <sup>4</sup> - نفس المرجع، المادة 189 فقرة 1.
- <sup>5</sup> - نفس المرجع، المادة 189 فقرة 2.
- <sup>6</sup> - نفس المرجع، المادة 187.
- <sup>7</sup> - نفس المرجع.
- <sup>8</sup> - سليمة مسراتي، مرجع سابق، ص. 37.
- <sup>9</sup> - بويقرة علي، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، 2004، ص. 57.
- <sup>10</sup> - D. TURPIN, *Contentieux constitutionnel*, 2<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, s. d, p. 326.
- <sup>11</sup> - القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق، المادة 187.