

* الضمانات الدستورية والقانونية لاستقلالية للمجلس الدستوري

معيفي لعزیز (1)

(1) أستاذ محاضر "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عضو مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، بجاية، الجزائر.

الملخص:

لقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بتعديلات عميقة مست المجلس الدستوري، كهيئة مكلفة بالرقابة والإشراف على العمليات الانتخابية وكذا ببعض المهام الاستشارية، ولتفعيل دوره في كل هذه المجالات، فقد كرس له الدستور مجموعة من الضمانات التي كفلها لتبيان أهميتها، كما حددت نصوص أخرى جملة من الضمانات أقل تأثيراً على سير عمله ونزاهة أعضائه.

الكلمات المفتاحية:

المجلس الدستوري، الدستور، الرقابة على دستورية القوانين.

* تاريخ إرسال المقال 2018/05/15، تاريخ مراجعة المقال 2018/07/01، تاريخ نشر المقال 2018/07/31

Constitutional and legal guarantees for the independence of the constitutional council

Summary:

The constitutional amendment of 2016 made several profound amendments affecting the Constitutional Council, as the body responsible for monitoring and supervising electoral processes as well as certain advisory tasks, and for the purpose of activating its role in all these areas, the Constitution has given it a set of guarantees to ensure its importance, and other guarantees less impact on its functioning and the integrity of its members.

Keywords:

Constitutional Council, Constitution, Control of the Constitutionality of Laws.

Les garanties constitutionnelles et juridiques de l'indépendance du conseil constitutionnel.

Résumé:

La révision constitutionnelle de 2016 comporte plusieurs amendements notamment concernant le conseil constitutionnel soit en tant qu'institution chargée du contrôle des opérations électorales, ou des fonctions consultatives.

Toutefois, et pour faire face aux attributions conférées à cette institution, la constitution l'a doté de plusieurs garanties, présentes aussi dans d'autres textes à moindre effet sur son fonctionnement et l'intégrité de ses membres.

Mots clés :

le conseil constitutionnel, la constitution, le contrôle sur la constitutionnalité des lois.

مقدمة

على الرغم من اختلاف أساليب وطرق الرقابة على دستورية القوانين من نظام دستوري إلى آخر، التي تتجسد عادة في صورتين أساسيتين (قضائية وأخرى سياسية)¹، إلا أن المتفق عليه لدى غالبية الأنظمة الدستورية هو الأهمية البالغة التي تكتسبها، فهي تساهم من جانب في إرساء مقومات دولة القانون التي تقتضي تقييد السلطات العامة في الدولة لسلطان القانون بصفة عامة، وإخضاعها للأحكام التي تتضمنها الوثيقة الدستورية بصفة خاصة، من جانب آخر تعد إحدى أقوى الضمانات المعاصرة لإقرار مبدأ المشروعية وصيانة حقوق وحرّيات الأفراد،...إلخ.

على هذا الأساس، وبالنظر إلى الأهمية المرموقة التي تتضمنها مهمة الرقابة على دستورية القوانين، يستدعي الأمر إسنادها إلى مؤسسات وهيئات دستورية تتوفر فعلا على شروط وعوامل تضمن استقلاليتها وحيادها، وبالتالي جعلها أداة فعالة في هيكل النظام القانوني والمؤسساتي في الدولة.

في هذا السياق، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري تبنى فكرة الرقابة على دستورية القوانين بموجب الأحكام التي تضمنها دستور سنة 1963²، وعلى الرغم من التخلي عنها في دستور 1976³، إلا أنه أعاد إرسائها في دستور 1989⁴، ثم من بعده دستور 1996 والتعديلات التي طرأت عليه، لا سيما التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016⁵، أين قام بإسناد هذه المهمة إلى مؤسسة دستورية أطلق على تسميتها "بالمجلس الدستوري".

¹ هناك من يفضل تسمية الرقابة السياسية على دستورية القوانين بمصطلح "الرقابة غير القضائية"، راجع في هذا الإطار علي السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، مصر، 1978، ص 10 وما يليها.

² دستور 1963، الاعلان المتضمن نشر نص دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ 10 سبتمبر 1963، ج.ج.ج. عدد 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963.

³ دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97/76، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ج.ج. عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976، معدل بالقانون 06/79، مؤرخ في 07 جويلية 1979، ج.ج.ج. عدد 28، صادر بتاريخ 10 جويلية 1979، والقانون رقم 01/80، مؤرخ في 12 جانفي 1980، ج.ج.ج. عدد 03، صادر بتاريخ 15 جانفي 1980.

⁴ مرسوم رئاسي رقم 18/89، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتضمن نشر تعديل دستور 1989 الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج.ج.ج. عدد 09، صادر في 01 مارس 1989.

⁵ مرسوم رئاسي رقم 438/96، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتضمن إصدار نص التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ج.ج. عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدّل وامتّم بالقانون رقم 02 - 03، مؤرخ في 10 أفريل

عليه، فإن هذا البحث يهدف أساساً إلى الإجابة عن مدى فعالية الضمانات القانونية المقررة لاستقلالية المجلس الدستوري؟ وذلك لن يتأت إلا من خلال التطرق إلى تبيان الأحكام ومختلف القواعد المتعلقة بالمجلس الدستوري، سواء تلك التي يشكل الدستور المرجع الأساسي لها (أولاً)، أو تلك المتعلقة بقواعد سير عمل المجلس واختصاصاته (ثانياً).

المبحث الأول: تعزيز الضمانات الدستورية

تبرز المكانة المرموقة التي حظي بها المجلس الدستوري في تعديل 2016 من خلال كل المواد التي تناولته بالتفصيل، فجاء في المادة 182 من الدستور على أن المجلس هيئة مستقلة تعكف على بالسهير على احترام أحكام الدستور، وكذا من خلال الضمانات التي أحاطها به المؤسس الدستوري، لضمان أداء مهامه على أحسن وجه ولتحقيق مزيد من الفعالية خصوصاً في مجال الرقابة على دستورية القوانين.

المطلب الأول: المكانة المنفردة للمجلس في الدستور

يبرز من خلال الحيز الواسع الذي أعطاه المؤسس للمجلس الدستوري مكانة هذه الهيئة بين مختلف المؤسسات الدستورية للدولة، ومدى أهميتها في تكريس البناء الديمقراطي وتعزيز دولة القانون.

الفرع الأول: المجلس الدستوري: مكانة استثنائية في الدستور

لقد أدرج المجلس الدستوري في نصوص الدستور في الباب الثالث المتعلق "بالرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية"، تحت فصل أول بعنوان "مؤسسات الرقابة"، وجاء المجلس الدستوري بعد المجالس المنتخبة كهيئة رقابية.

2002، ج.ج.ج عدد 25، صادر بتاريخ 14 أبريل 2002، المعدل بالقانون رقم 19/08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ج.ج عدد 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008، المعدل بالقانون رقم 01/16، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ج.ج عدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.

لا غرابة في أن المؤسس وضع هذه الهيئة ضمن الأجهزة الرقابية على أساس أن الاختصاص الطبيعي له هو السهر على تناسق القوانين مع أحكام الدستور، لكن الأمر يتعدى ذلك ليبيّن بوضوح مكانته المستقلة عن تنظيم السلطات الثلاث في الدولة المنظمة بموجب الباب الثاني من الدستور، وهو ما يمنحه ضمانا كافيا لاستقلاليتها عن تلك السلطات وعدم تبعيته لها، سيما السلطتين التنفيذية والتشريعية الخاضعتين لنطاق رقابته الدستورية، كما هو الحال في اختصاصه بمراقبة حدود اللائحة والقانون، وكل ما يندرج تحت ضمان مبدأ الفصل بين السلطات، علاوة على ذلك يُراد بتلك المكانة المستقلة للمجلس، التأكيد على طبيعته المختلفة عن السلطة القضائية كونه هيئة سياسية تمارس في الأساس رقابة مؤسساتية وليست رقابة قضائية⁽⁶⁾ مثلما تقوم به هيئات القضاء، وهذه الخاصية الدستورية بالمجلس الدستوري هي التي تمنحه استقلالية تميّزه بحيث يُفرد للهيئة المكلفة بالرقابة الدستورية وأعضائها حيّزا خاصا،⁽⁷⁾ غير الحيّز المخصص للسلطة القضائية أو لبقية السلطات الأخرى في الدولة.

الفرع الثاني: وضع المجلس الدستوري ضمن المؤسسات الدستورية

يأخذ المجلس الدستوري مرتبة المؤسسات أو الهيئات الدستورية كون إنشائه تم بموجب الدستور مباشرة، أما استقلاليتها فهي مقرونة بنص الدستور صراحة وهذه خاصية نوعية تضمنها التعديل الدستوري الصادر في 6 مارس 2016، بحيث جاء في الفقرة الأولى من المادة 182 ما يلي: "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على حماية الدستور...". على هذا الأساس يكون المؤسس قد كرّس بوضوح تام استقلالية المجلس، بعدما كانت هذه المسألة يُستدل عليها ضمينا من خلال بعض أحكام الدستور⁽⁸⁾ أو من خلال طبيعة اختصاصاته ونتائج أعماله.

⁶ شهبوب مسعود، "الرقابة على دستورية القوانين النموذج الجزائري"، مجلة النائب، العدد 05، السنة 2004، ص 43.

⁷ بوبتره علي، "ضوابط الرقابة الدستورية على القوانين في ظل الممارسة الجزائرية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، 2004، ص 55.

⁸ كنعن المادة 189 في فقرتها الثالثة، التي تخول للمجلس سن قواعد عمله بمفرده، أنظر القانون رقم 01/16، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

يبدو جليا أن جوهر وظيفة المجلس مرتبط بمبدأ سمو الدستور، لذلك فإن سمو المجلس ليس من سمو الدستور فحسب، وإنما من سمو المهام المنوطة به والتي تقتضي أصلا إحاطته بالاستقلالية اللازمة لضمان التحقيق الفعال لها. تؤدي طريقة إنشاء المجلس بنص الدستور مباشرة إلى اقتران مصيره بمصير الدستور المعروف عنه الثبات والديمومة، وكذا الجمود والدقة في تعديل أحكامه، وهي نتائج تنصرف لتعزز ضمانات استقلالية وضع المجلس الدستوري.

الفرع الثالث: تعزيز تشكيلة واختصاصات المجلس

أولى المؤسس المجلس الدستوري عناية خاصة في تنظيم قواعده بدء بتكوين تركيبة أعضائه، وهذا خلافا لما جرى عليه العرف في أن يحدد القانون الأسمى المبادئ والقواعد الأساسية وأن يتولى القانون الأدنى تحديد القواعد التفصيلية، وهذا ما يؤكد حرص المؤسس على المكانة السامية للمجلس واستقلالته في إجراءات تكوينه المنظمة بأحكام سامية يُحظر المساس بها⁽⁹⁾، وهو ما يجعله يتمتع بضمانات أقوى ويكسبه طابعا أكثر استقلالية مقارنة ببقية المؤسسات الدستورية حتى تلك المكلفة بالرقابة في الدولة⁽¹⁰⁾.

لقد تضمنت المادة 183 من الدستور تركيبة المجلس الدستوري وتجمع بين تقنيتي التعيين والانتخاب⁽¹¹⁾، بحيث رفع التعديل الأخير من عدد أعضائه إلى (12) عضوا، يعين رئيس الجمهورية ثلثهم، من بينهم الرئيس ونائبه، فيما يتم انتخاب بقية أعضائه مناصفة بين السلطتين التشريعية والقضائية، بحيث ينتخب المجلس الشعبي الوطني عضوين وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الأمة، وتنتخب المحكمة العليا عضوين والأمر نفسه بالنسبة لمجلس الدولة.

⁹ بحكم امكانية عهد تشكيل الأعضاء المكلفين بالرقابة الدستورية للقانون كما هو الحال في مصر مثلا، بحيث يتولى القانون تحديد طريقة انتخاب قضاة المحكمة الدستورية، راجع في هذا الصدد: ديباش سهيلة، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 14.

¹⁰ كمجلس المحاسبة مثلا الذي يعد هيئة دستورية مكلفة بالرقابة المالية، غير أنّ تنظيم اختصاصاته وتكوين أعضائه يحددها القانون، ذلك حسب ما تنص عليه الفقرة الرابعة من المادة 192 من المرسوم الرئاسي رقم 438/96، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

¹¹ نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2012، ص 386.

أتت اختصاصات المجلس محددة بنص الدستور⁽¹²⁾، وهو أمر منطقي لحرص المؤسس على ضمان استقلالية المجلس في تأدية المهام الموكلة له لصيانة مبدأ سمو الدستور لا مثلما تحدده صراحة الفقرة الأولى من المادة 182 من الدستور، حتى لا تُعتبر أنّها اختصاصات خاضعة لمجال القانون، أو أنّها امتيازات يمكن التصرف فيها من طرف الأعضاء بالتفويض أو التنازل ونحوهما، وهو ما يخرجها عن طابعها الدستوري المانع.

الفرع الرابع: تنظيم العضوية وتفعيلها

تضمن التعديل الدستوري شروطا جديدة للعضوية في المجلس الدستوري حددتها المادة 184 من الدستور والتي تعكس رغبة المؤسس في اعتماد معايير الكفاءة والتخصص والخبرة، التي تؤدي دستورها إلى تفعيل دور المجلس في القيام بمهام الرقابة الدستورية، بحيث يساهم عامل الكفاءة و الخبرة القانونية المحدد في الدستور حاليا، في تكريس تخصص المجلس الدستوري سيما في مجال الفكر القانوني وكل ما يتصل بمقتضيات تفسير الدستور باعتبارها المهمة التقنية لأعضاء المجلس الدستوري، وهو ما يعزز من دور هؤلاء الأعضاء في حماية الدستور و يمنحهم استقلالية في مجال عملهم الرقابي ضد أشكال التأثير بحكم تخصصهم الوظيفي.

وينطبق ذلك أيضا على عامل السن القانونية المحددة بـ 40 سنة فما فوق، وهو يعكس جوانب النضج والتأهيل والخبرة للعضوية في المجلس الدستوري لأهمية المسؤولية المنوطة بأعضائه المتمثلة في حماية الدستور. فتتنظيم شروط الانتساب لعضوية المجلس الدستوري بهذه الدقة المتناهية والحصرية في الدستور كفيل بالإفصاح عن المكانة المميّزة التي تحظى بها عملية تكوين مؤسسة المجلس الدستوري، مقارنة بشروط تكوين المؤسسات الدستورية الأخرى التي يتولى القانون عادة تنظيم مسائلها التفصيلية وشروط الانتساب لها⁽¹³⁾.

أما بالنسبة لمدة العضوية في المجلس فقد رفعها التعديل الدستوري الأخير إلى ثماني (8) سنوات كاملة بالنسبة لرئيس المجلس ونائبه، و لفترة واحدة فقط، بينما يتم تجديد نصف أعضاء المجلس كل 4 سنوات، بحيث يسمح تحديد العهدة الدستورية للرئيس ونائبه في ضمان

¹² حسب ما تنص عليه احكام المادة 182 من المرسوم الرئاسي رقم 438/96، يتضمن إصدار نص التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، معدّل و متمّم، مرجع سابق.

¹³ ك شروط الترشح للانتخابات التشريعية مثلا قانون عضوي رقم 10/16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ج.ج عدد 50، الصادر في 28 أوت 2016.

الاستقرار في تأدية المهام من جهة وعدم الخضوع لتأثير السلطات الأخرى بحكم تحديد مدة العضوية بنص الدستور و انتفاء أي سبيل للتصرف فيها، أما تقنية التجديد النصفية فإنها تضمن عدم جمود الاجتهاد الدستوري وضمان الاستمرارية في العمل الرقابي ونقل التجربة بين الأعضاء عقب كل عملية تجديد، حيث يضمن تأقيت العضوية عدم تبعية الأعضاء للسلطات القائمة بالتعيين أو الانتخاب، كما تجنّب تقنية التجديد الدوري التواطؤ أو الضغوطات،⁽¹⁴⁾ وهذا ما يضمن بالنتيجة استقلالية أعضاء هيئة المجلس الدستوري و يسهم في فعالية الرقابة الدستورية.

المطلب الثاني: تعزيز استقلالية أعضاء المجلس الدستوري في إطار أحكام الدستور

يتمتع أعضاء المجلس الدستوري بمجموعة من الضمانات تحفظ حيادهم المطلوب لتأدية وظائفهم الدستورية، وقد أتى التعديل الدستوري مقرا ومعدّلا لبعضها ومعززا لها، خصوصا فيما يتعلق بتنافي العضوية، وكذا الحصانة القضائية.

الفرع الأول: التأكيد على تنافي العضوية في المجلس

تعارض العضوية في المجلس الدستوري مع بقية الوظائف أو المهن الأخرى نتيجة منطقية لاستقلالية طبيعة الاختصاصات الدستورية للمجلس، لذلك يمكن ردها تلقائيا إلى تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁵⁾، ذلك أن مؤدى رقابة المجلس الدستوري تمتد تلقائيا لحماية حدود العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الامر الذي يتنافى معه بداهة جمع الانتساب في آن واحد للمجلس الدستوري ولأحدى المؤسسات الدستوريتين الأخريين، وهذا ما أكده المؤسس الفرنسي بحظر جمع العضوية في المجلس مع الانضمام للحكومة أو البرلمان⁽¹⁶⁾، باستثناء السلطة القضائية كمجلس الدولة أو محكمة النقض، أما المؤسس الجزائري فقد نص على حظر شامل لإمكانية الجمع بين العضوية في المجلس الدستوري مع أي وظيفة أو مهنة أخرى وهذا ما

¹⁴ Bertrand MATHIEUX, Michel VERPEAUX, Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, Edition LGDG, Paris, 2004, p 86.

¹⁵ بوسالم رابع، المجلس الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة متنوري قسنطينة، السنة 2005، ص 15.

¹⁶ حسب نص المادة 57 من دستور الجمهورية الفرنسية المحدد بالأمر الصادر 07 نوفمبر 1958.

يُستشف من نص الفقرة الثالثة من المادة 183 والتي جاء فيها: "بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو وظيفة أو تكليف أو أي مهنة أخرى، وأي نشاط أو مهمة أخرى" بالتالي يكون المؤسس قد أغلق الباب نهائياً أمام منتسبي العضوية للمجلس الدستوري في إمكانية مزاولة أي وظيفة أخرى، بحيث يكون تفرغهم مطلقاً لوظيفتهم في المجلس فقط، والجدير بالملاحظة أن النص المذكور قد أضاف لقائمة الحظر الامتناع عن مزاولة أي نشاط أو مهمة أخرى، مقارنة بالنص القديم⁽¹⁷⁾.

ينسحب على واجب التفرغ للعضوية في المجلس الدستوري حظر الانتماء الى الأحزاب السياسية، وهذا بغية تأكيد استقلالية أعضاء المجلس الدستوري وتلافي خضوعهم لأي ضغوط أو تأثيرات حزبية، وقد أكد هذا الالتزام علاوة على نظام المحدد لقواعد عمل المجلس⁽¹⁸⁾. إنَّ هدف المؤسس من حظر جمع الوظائف والنشاطات الأخرى مع العضوية في المجلس الدستوري، يكمن في ضمان استقلالية الأعضاء وإبعادهم عن جميع أشكال الضغوط والتأثيرات، وضمان تفرغهم لوظائفهم الدستورية وانقطاعهم الكلي لإتيانها بشكل ناجع. بيد أننا نرى أنه من اللائق لإدراك فعالية الرقابة الدستورية، ترك مجال المشاركة لأعضاء المجلس في النشاطات العلمية ذات العلاقة باختصاصات المجلس لفائدتها في تعزيز فرص نشر ثقافة الرقابة الدستورية، وكذا نقل واكتساب الخبرات بين أعضاء المجلس الدستوري.

الفرع الثاني: الحصانة القضائية

المعلوم فقها عن الحصانة القانونية أنها ليست حقاً شخصياً للأفراد وإنما هي ضمان للأداء الفعال للوظائف المنوطة بهم⁽¹⁹⁾، وقد جاء التعديل الدستوري ليضيف هذه الضمانة القانونية بشكل صريح لأعضاء المجلس الدستوري⁽²⁰⁾.

¹⁷ حسب نص المادة 164 في فقرتها الثانية من من المرسوم الرئاسي رقم 438/96، يتضمن إصدار نص التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، معدّل ومتمّم، مرجع سابق.

¹⁸ راجع نص المادة 77 في فقرتها الثانية من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري، لسنة 2016، الجريدة الرسمية المؤرخة في 11 ماي 2016، العدد 29.

¹⁹ تنص ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 على أنّ الهدف من الحصانة الدبلوماسية ليس إفادة أفراد البعثة الدبلوماسية بل ضمان الأداء الفعال للوظائف الدبلوماسية، راجع في هذا الصدد: أوكيل محمد الأمين، الحدود الفاصلة بين العمل الدبلوماسي والقنصلي، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، الجزائر، 2006، ص 114.

جدير بالتنويه، أن تمتع أعضاء المجلس الدستوري بالحصانة القضائية يستدعي بالضرورة اتخاذ تشريع لتبيان تدابير الاستفادة منها بالتفصيل، وكذا نطاقها وكيفية التصويت على الترخيص بالتنازل عنها، وهذا بالطبع عن طريق مراجعة النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لتكييفه مع النص الدستوري السابق بيانه. وأيا يكن من أمر الحصانة القضائية فإنها تأتي كضمانة دستورية جديدة لاستقلالية أعضاء المجلس الدستوري وحيادهم، وهي تكفل عدم التعرض لهم بأي نوع من الضغوط أو الاستغلال حتى في حالة ارتكابهم لجريمة ما، تحت طائلة اتباع التدابير السابق بيانها.

المبحث الثاني: تعزيز استقلالية المجلس الدستوري من خلال نظام عمله

يتمتع المجلس الدستوري كهيئة مستقلة بضمانات دستورية تتعلق بنظام وسير عملها تكفل هذه الاستقلالية، يمكن تبيانها فيما يلي: واجب التحفظ، استقلالية المجلس في تحديد قواعد عمله، استقلالية المجلس في اتخاذ إجراءات التأديب، استقلالية المجلس في تسيير هياكل عمله.

المطلب الأول: تقييد الأعضاء لتحسين الأداء

لقد أصبح لأعضاء المجلس الدستوري مكانة بارزة في التنظيم السياسي في الدولة خصوصا من خلال الامتيازات التي أعطيت لهم، ولكن في نفس الوقت فهم يلتزمون بجملة من الالتزامات تحت طائلة القوبة.

الفرع الأول: واجب التحفظ

نص التعديل الدستوري الصادر في 6 مارس 2016 على التزام أعضاء المجلس الدستوري بأداء اليمين أمام رئيس الجمهورية، وهذا حسب الفقرة الرابعة من المادة 183، وفيما يلي نصها:

²⁰ أنظر المادة 185 من القانون رقم 01/16، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، التي تنص على أنه "يتمتع رئيس المجلس ونائبه وأعضاؤه خلال عهدتهم بالحصانة القضائية في المسائل الجنائية، ولا يمكن أن يكونوا محل متابعة أو توقيف بسبب ارتكاب جنائية أو جنحة إلا بإذن صريح من المعني أو بترخيص من المجلس".

"يؤدي أعضاء المجلس الدستوري اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرتهم لمهامهم، حسب النص الاتي: أقسم بالله العظيم بأن أمارس مهامي بنزاهة وحياد، وأن أحفظ سرية المداولات وأمتنع عن اتخاذ أي موقف علني في أي قضية تخضع لاختصاص المجلس".

هكذا يكون المؤسس قد ساير النموذج الفرنسي في اشتراط أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة أعضاء المجلس لمهامهم الدستورية، بيد أنه قد خالفه في اتخاذ الدستور كأداة صريحة لشروط اليمين ولمضمونها كذلك، ذلك أن الدستور الفرنسي لم يفرض أداء اليمين بحيث تكفل القانون العضوي المنظم للمجلس الدستوري⁽²¹⁾ بتنظيم هذه المسألة.

يمثل أداء اليمين البداية الرسمية لممارسة الاختصاصات الدستورية المنوطة بأعضاء المجلس الدستوري، بحيث يلتزم هؤلاء بمجرد أدائهم اليمين بحفظ سرية المداولات والالتزام بواجب التحفظ أو إبداء أي موقف علني ينافي سير عمل المجلس، ومنها التقيّد التام بعدم الإفصاح عن مجريات المداولات أو طريقة التصويت أو محاضر جلسات المجلس⁽²²⁾، أو كشف اسم وهوية المقرر أو العضو المكلف بالتحقيق أو الهيئة المشاركة فيه⁽²³⁾، ونحوها من الأمور المنتهكة لمقتضيات السرية المهنية.

ولذلك أتى النص عليها في الدستور رغبة من المؤسس في توثيق حياد الأعضاء ونزاهتهم بموجب نص سامي، مما يجعلها أوثق من اليمين التي يؤديها أفراد السلطة القضائية، بحيث يشكّل هذا التعهد الدستوري التزاما قاطعا يأخذه المؤسس منهم بأداء مهامهم بكل أمانة، بالقدر الذي يمثل ضمانا لاستقلاليتهم، بعد أن كانت هذه الالتزامات، منظمّة بموجب النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري فقط، ولكن من دون الالتزام بأداء اليمين، بحيث جاء في نص المادة 76 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: "يجب على أعضاء المجلس الدستوري أن يمارسوا وظيفتهم بنزاهة وحياد، وأن يحفظوا سرية المداولات، وأن يمتنعوا عن

²¹ المادة الثالثة من الأمر المتعلق بالقانون العضوي المنظم للمجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 07 نوفمبر 1958، حول تنظيم واختصاصات المجلس الدستوري الفرنسي راجع كلا من:

François LUCHAIRE, Le conseil constitutionnel, organisation et attributions, Editions Economica, Paris, 1997, p 83.

²² تنص المادة 22 في فقرتها الثانية من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، لسنة 2016، على أنه: "يحظر على غير أعضاء المجلس الاطلاع على محاضر جلسات المجلس الدستوري".

²³ تنص المادة 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، على أنه يحق للمقرر المكلف بالتحقيق في القضية موضوع الاخطار الاستعانة بأي شخص أو سلطة تفيد في مجريات التحقيق. المرجع نفسه.

اتخاذ موقف علني في أي قضية تخضع لاختصاص المجلس الدستوري طبقا للمادة 183 (الفقرة الأخيرة) من الدستور. كما يجب عليهم أن يلتزموا بواجب التحفظ.²⁴

وتجدر الإشارة إلى أنّ التزام التحفظ الوظيفي يقترن لزوماً بمبدأ سرية المداولات وهما يشكّلان معاً ضماناً لنزاهة أعضاء المجلس الدستوري، وعدم خضوعهم أو تبعيتهم لأي سلطة أو هيئة أخرى بما يكفل نجاعة اختصاصهم الرقابي، وهو الدافع الأساسي لقيام المؤسس بدسترت الالتزام المذكور.

الفرع الثاني: اتخاذ الإجراءات التأديب لضمان نزاهة الأعضاء

باعتباره هيئة مستقلة لا تخضع لسلطان أي جهة أو سلطة أخرى، يتمتع المجلس الدستوري بصلاحيات حصرية في اتخاذ التدابير التأديبية الملائمة، فإخلال أي عضو من أعضاء المجلس بواجباته الدستورية يستدعي تدخل الهيئة ككل للنظر في مسأله كما تنص عليه المادة 63 من النظام المحدد لقواعد عمله: " إذا لاحظ المجلس الدستوري أنّ الشروط المطلوبة لممارسة أحد أعضائه غير متوفرة، أو أنّ أحد أعضائه يخل بواجباته إخلالاً خطيراً، يعقد المجلس اجتماعاً بحضور كل أعضائه ثم يفصل إثر المداولة بالإجماع في قضية العضو المعني دون حضوره، وإذا سجل عليه إخلالاً خطيراً يطلب المجلس منه تقديم استقالته ويشعر السلطة المعنية بذلك قصد استخلافه"، هكذا يكون المجلس قد حصّن نهائياً مبدأ استقلالية أعضائه وذلك بإخضاعهم لرقابة الهيئة دون أي سلطة أخرى، كما أنّ استقلالية الأعضاء تتأكد من خلال منع توقيفهم أو عزلهم عن ممارسة مهامهم في المجلس من أي هيئة أو سلطة أخرى حتى لو كانت السلطة المعيّنة لهم أو المنتخبة لهم، وفي هذا بيان لحيادهم المطلق وعدم تبعيتهم لأي جهة كانت، وبالتالي يكون هذا الضمان استثناءً في حد ذاته عن قاعدتي التعيين والعزل المعروفة في القانون العام، بحيث لا يملك رئيس الجمهورية سلطة عزل رئيس المجلس الدستوري أو الحد من عهده، كما لا يمكن لأعضاء البرلمان سحب ثقتهم من الأعضاء المنتخبين من قبلهم لعضوية المجلس الدستوري.

الامر عينه بالنسبة لأولئك المنتخبين من طرف السلطة القضائية، ورغم أنّ نظام المجلس لم يحدد قائمة الأعمال التي تستوجب تداوله وطلب الاستقالة من العضو المعني، فإن تقريرها

²⁴ نظام المحدد لقواعد عمل المجلس المؤرخ في 6 أفريل 2016.

بقاعدة الاجماع يعد ضمانا كافيا للمعني لعدم التعسف في اتخاذ هذا الاجراء بحقه، وضمنا في نفس الوقت لاستقلالية هيئة المجلس لاتخاذها القرار التأديبي بشكل توافقي، علما أن المجلس الدستوري في فرنسا⁽²⁵⁾ يكتفي بقاعدة الأغلبية في هذا الشأن.

المطلب الثاني: المجلس الدستوري كصاحب الاختصاص الأصيل في تحديد قواعد عمله وهيكله.

على غرار المؤسسة التشريعية يتولى المجلس وضع نظامه الأساسي وكذلك تحديد وتسيير هيكله.

الفرع الأول: استقلالية المجلس في تحديد قواعد عمله

خوّل الدستور في نص الفقرة الثالثة من المادة 189 المجلس الدستوري صلاحية تحديد قواعد عمله⁽²⁶⁾، وهي خاصية فريدة تدل على استقلاليته التامة مقارنة بباقي المؤسسات الدستورية الأخرى، كغرفتي البرلمان التي يخضع نظامهما الداخلي لرقابة المجلس الدستوري حسب نص المادة 186 من الدستور.

دأب المجلس على إعداد نظام عمله منذ 1989 - تاريخ إعادة إنشائه⁽²⁷⁾ - بموجب مداولة بما في ذلك النظام الصادر في 2016.⁽²⁸⁾ لم يحدد المؤسس نظاما معيناً لانعقاد جلسات المجلس الدستوري، أو نصاً قانونياً لاعتماد النظام المحدد لقواعد عمله⁽²⁹⁾، كما لم يتضمن الدستور أي شروط أو ضوابط شكلية أو موضوعية لإعداد نظام المجلس.

يتضمن النظام المذكور آليات المجلس الرقابية وكذا صلاحياته في مراقبة الانتخابات بالإضافة صلاحياته الاستشارية وإجراءات الإخطار والتحقيق والمداولة ونظام التصويت وحجية الآراء والقرارات الصادرة عنه، والتزامات الأعضاء والتدابير التأديبية. من دون أدنى شك فإنّ نظام

²⁵ François LUCHAIRE le conseil constitutionnel, organisation et attributions, op cit P 85.

²⁶ تنص الفقرة الثالثة من المادة 189 من الدستور على: "يحدد المجلس الدستوري قواعد عمله".

²⁷ النظام المؤرخ في 7 أوت 1989، جريدة رسمية مؤرخة في 7 أوت 1989، عدد 32.

²⁸ النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مؤرخ في 6 أفريل 2016.

²⁹ أنظر إلى ما ورد في المادة 86 من النظام الأساسي الذي ينص على "يمكن تعديل النظام المحدد لقواعد عمل المجلس

الدستوري باقتراح من رئيس المجلس أو من أغلبية أعضائه."

المجلس الحالي سيشهد تعديلا ضروريا لمسيرة قواعده مع تعديل الدستور الصادر في 6 مارس 2016، سيما في مجال آليات الرقابة الجديدة أي رقابة الدفع بعدم الدستورية الواردة في نص المادة 188 من الدستور، وكذا بالنسبة لرفع أجال تداول المجلس إلى 30 يوما بدل 20 يوما الواردة في النص القديم، طبقا لنص المادة 189 من الدستور، علاوة على توسيع صلاحيات الإخطار إلى الوزير الأول وأعضاء البرلمان⁽³⁰⁾، فضلا عن إناطة المجلس ببعض الصلاحيات الاستشارية الجديدة⁽³¹⁾.

نشير أيضا إلى أنّ استقلالية المجلس في تحديد قواعده تعد أقوى الضمانات التي تتمتع به هذه الهيئة الدستورية، فباستثناء بعض الالتزامات الواردة في الدستور، لا يخضع أعضاؤه إلا للالتزامات التي يحدونها مباشرة بمحض إرادتهم فقط، يعكس هذا بحق سيادة المجلس، يقترح بالمقابل المجلس الدستوري في فرنسا التزامات أعضائه ثم يعرضها على مجلس الوزراء ليتم إصدارها بموجب مرسوم رئاسي⁽³²⁾، يصدر النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري في الجزائر بموجب مداولة تحمل توقيع رئيس المجلس وأسماء الأعضاء الحاضرين عند المصادقة على النظام، ينشر هذا الأخير في الجريدة الرسمية تحت ركن: "نظم".

الفرع الثاني: استقلالية المجلس في تسيير هياكل عمله

يكتمل مبدأ استقلالية المجلس الدستوري في القيام بمهامه السامية بحماية الدستور، بمنحه الاستقلالية في التسيير، وهذا ما كرّسه الدستور فعلا في التعديل الأخير في نص الفقرة الثالثة من المادة 182 منه، والتي جاء فيها: "يتمتع المجلس الدستوري بالاستقلالية الإدارية والمالية" تم تنظيم المجلس الدستوري بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-143 المؤرخ في 7 أوت 1989 المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-157 المؤرخ في 16 ماي 2002 المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-105 المؤرخ في 5 أفريل 2005 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه⁽³³⁾. يستقل المجلس في تسيير هياكله

³⁰ طبقا لنص المادة 187 من الدستور.

³¹ كاستشارة رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري في حالة وقوع العدوان، أو قبل حل المجلس الشعبي الوطني أو اجراء انتخابات تشريعية مسبقة، طبقا لنص المادتين 109، 147 من الدستور.

³² حسب المادة السابعة من الامر المتضمن القانون العضوي الخاص بنظام المجلس الدستوري، مرجع سابق.

³³ جريدة رسمية رقم 27 مؤرخة في 7 أفريل 2004

الإدارية المحددة بموجب المرسوم أعلاه، المتمثلة في الأمانة العامة ومركز البحوث والدراسات الدستورية والمصلحة الإدارية،⁽³⁴⁾ يتولى الأمين العام تسيير الأمانة العامة للمجلس ويتخذ تحت سلطة رئيس المجلس الدستوري، التدابير اللازمة لتحضير أشغال المجلس الدستوري⁽³⁵⁾ يحدد رئيس المجلس النظام الداخلي للمصلحة الإدارية ومركز البحوث، يتولى المدير العام لمركز البحوث تسيير وتنشيط أعمال المركز تحت إشراف رئيس المجلس. يتم التعيين في الوظائف السامية المذكورة أعلاه بموجب مرسوم رئاسي، باقتراح من رئيس المجلس، يختص رئيس المجلس بجميع صلاحيات التعيين في المناصب الإدارية الشاغرة لهياكل المجلس.

أما عن الاستقلالية المالية للمجلس الدستوري فإنّ النصوص التنظيمية المشار إليها لم تحدد صراحة استقلاليته المالية، بحيث تسجل ميزانية المجلس ضمن باب ميزانية الأعباء العامة للدولة، وبالتالي فهي لا تخضع للتصويت بطريقة منفردة، وإنما ينطبق عليها نظام التصويت الخاص بباب الأعباء العامة المشتركة للدولة، ضمن أبواب الميزانية السنوية، بيد أنّ إشارة الدستور صراحة في التعديل الحالي إلى الاستقلالية المالية للمجلس، يُفضي بالضرورة لاتخاذ التشريع الملئم لتكريس إجراءات استقلال ميزانية المجلس الدستوري مثلما تقتضيه أصول الميزانية العامة، وذلك بإخراجها من باب الأعباء العامة للدولة وتسجيلها بعنوان ميزانية المجلس الدستوري طبقاً لمبدأ تخصيص الاعتمادات، على غرار ما تتمتع به بقية المؤسسات الدستورية من استقلالية في إعداد ميزانيتها وفق القواعد التسيير المالي والمحاسبي المعروفة، ليجري التصويت عليها بعدها بهذه الكيفية في ميزانية الدولة السنوية ضمن الفصل المخصّص لها.

خاتمة

من خلال هذه الدراسة التي تطرقنا فيها إلى تبيان أهم الضمانات القانونية سواء تلك التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2016، أو تلك الضمانات التي يضمنها النظام الداخلي للمجلس والتنظيم المتعلق به، التي تكفل استقلالية الهيئة المعنية بممارسة وظيفة الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر (المجلس الدستوري)، فإنه للوهلة الأولى يمكن القول أن المجلس

³⁴ حسب نص المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي رقم 105_04 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري المعدل

والمتمم، مرجع سابق

³⁵ طبقاً لنص المادة السابعة من المرسوم رقم 143-89 المتعلق بقواعد تنظيم المجلس الدستوري، مرجع سابق

ظاهريا يتمتع باستقلالية تجاه المؤسسات الدستورية الأخرى، وتتجلى مظاهر هذه الاستقلالية لا سيما بدسترة المجلس ووصفه من قبل المؤسس الدستوري صراحة على أنه هيئة مستقلة، إضافة إلى طريقة اختيار أعضائه من قبل السلطات الثلاث التي تتقاسم هذا الحق عن طريق الاختيار أو التعيين، هذا إلى جانب تكريس ضمانات أخرى تؤكد استقلالية أعضائه وحيادهم كواجب التحفظ، الحصانة القضائية، استقلاليته في سن وتحديد قواعد عمله، اتخاذ الاجراءات التأديبية...إلخ.

غير أن هذه الضمانات الدستورية والتنظيمية تبقى لا تتسم بالفعالية كنظام العهدة الواحدة غير القابلة للتجديد بالنسبة لأعضاء المجلس، وهيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري من خلال تعيينه للرئيس ونائبه والضغط الممارس من طرفه على ممثلي السلطة التشريعية والقضائية، إلى غير ذلك من العوائق التي تحول دون استقلالية المجلس.