

المجلس الدستوري ومبدأ الرقابة على القوانين

الدكتور حسين فريجة
أستاذ محاضر بقسم الحقوق
جامعة محمد بوضياف المسيلة

تمهيد:

اتجهت الجزائر بعد دستور 23 فيفري 1989 إلى نظام الرقابة على دستورية القوانين من خلال المجلس الدستوري. كما أكدت هذا المبدأ المادة 163 من دستور 1996.⁽¹⁾ فما هي الطبيعة القانونية لهذا المجلس هل هي رقابة سياسية أم رقابة قضائية أم يجمع بينهما. هذا ما سنحاول الإجابة عليه في هذه الدراسة من خلال تعرضنا إلى رقابة السلطات وتشكيلة المجلس الدستوري والإختصاصات المنوطة به لنصل إلى دراسة الطبيعة القانونية لهذا المجلس ومبدأ المساواة أمام القانون وما يجب التنويه إليه في هذا الصدد بأن هذا الموضوع يقتصر على مجال الرقابة على دستورية القوانين أي أن جميع السلطات العامة والمؤسسات يجب أن تخضع للقانون وللدستور بوصفه القانون الأعلى مرتبة والذي يسمو على كافة القوانين. وهذا العلو للمواد القانونية المنصوص عليها في الدستور، إذا لم يكفل إحترامه يصبح مضمونه فارغا وتستطيع كافة الهيئات والأجهزة الدستورية داخل الدولة الخروج عنه وإنتهاكه الأمر الذي يفقد الدستور قيمته القانونية، ولذلك يجب على كافة الهيئات الإدارية والتشريعية والقضائية إحترامه والسير في نطاقه.

الفصل الأول: المجلس الدستوري ورقابة السلطات

سنحاول في هذا الفصل أن نتعرض إلى دور المجلس الدستوري في رقابة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية من أجل بناء دولة القانون.

أولا: السلطة التنفيذية والدستور.

تطبيقا لمبدأ سمو الدستور والالتزام بقواعده ومبادئه يجب على السلطة التنفيذية أن تكون تصرفاتها، وقراراتها ونشاطاتها متفقة مع أحكامه، وإلا عدت تطبيقا لنظام الدولة القانونية أعمالا غير دستورية يجب السعي إلى إلغائها بحجة عدم دستورتيتها.⁽²⁾ ولهذا عهدت بعض الدول ومنها الجزائر إلى المجلس الدستوري ليمارس رقابة، فما هي الرقابة التي يمارسها هل هي سياسية أم قضائية؟ أم يجمع بين الرقابة القضائية والسياسية معا؟ هذا ما سنتعرض له فيما يلي:

1- الرقابة السياسية:

الرقابة السياسية المقصود بها تلك التي تفرضها الدساتير من خلال هيئة المجلس الدستوري كما هو الحال عليه في الجزائر.⁽³⁾ يسند لها مهمة التحقق من مدى مطابقة القوانين الصادرة لأحكام الدستور.

هذه الرقابة السياسية لدستورية القوانين ومدى مطابقتها للدستور تمثل رقابة وقائية، أي تكون سابقة لإصدار القوانين بمعنى أنها تحول دون إصدار تلك القوانين المخالفة لأحكام الدستور باعتبار أنها تباشر في الفترة ما بين الموافقة على القانون من طرف السلطة المختصة بسن القوانين وتلك المختصة بإصدارها وهذه تختلف باختلاف الدساتير.

ولقد نصت المادة 166 من دستور 1996 على أن: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري". حسب هذا النص فإن الحق في تحريك الرقابة على دستورية القوانين قصره المشرع الدستوري على سلطات المحددة والتي لها الحق من دون سواها في إخطار المجلس الدستوري.

إن من شأن هذا التضييق في تحريك الرقابة عن طريق الإخطار، أن يؤثر على الرقابة على دستورية القوانين، وكان الأجدد من المشرع في الدستور الجزائري أن يوسع من نطاق الإخطار، بأن يمدّه إلى أعضاء البرلمان إذا بلغ النصاب 70 نائبا أو 50 من أعضاء مجلس الأمة على غرار الدول الأخرى⁽⁴⁾.

2- الرقابة القضائية.

إذا كانت الرقابة السياسية على دستورية القوانين تقوم بها هيئة سياسية كفلت الدساتير تكوينها، فإن الرقابة القضائية للتأكد من دستورية القوانين ومدى اتفاتها مع أحكام الدستور، فإنها تسند لجهة قضائية غير سياسية بمعنى أن الرقابة القضائية كأسلوب لرقابة دستورية القوانين يقوم بمزاوتها جهاز قضائي قد يكون مستقلا عن الجهاز القضائي الأساسي أو جزء منه، بقصد التحقق والتأكد من مدى صحة مطابقة القوانين الصادرة طبقا لأحكام الدستور⁽⁵⁾.

غير أن هذا النوع من الرقابة القضائية لم يمارس على نمط موحد، بل اختلف باختلاف الدساتير، وهذا الاختلاف لا يخرج عن إحدى الطريقتين تتمثل الأولى في دعوى الإلغاء والثانية تتمثل في الامتناع عن تطبيق القانون.

ثانيا: دعوى الإلغاء.

وهي الدعوى التي يرفعها صاحب الشأن والمصلحة بهدف المطالبة ببطلان القانون وإلغائه من الجهة القضائية المختصة دستوريا.

وتشكل هذه الدعوى رقابة لاحقة، فالرقابة اللاحقة تتمثل في الدعوى التي يطلب فيها من القضاء الحكم بإبطال قانون أو الحكم بإلغائه، إذا تبين بأنه مخالف لأحكام الدستور وهنا أسلوب الرقابة يعني أن يكون القانون المطلوب إلغائه قد صدر وفقا للإجراءات القانونية، ويصبح واجب النفاذ.

وعليه فالرقابة هنا لا تعتبر سابقة لصدور القانون كما هو الشأن في الرقابة السياسية بل رقابة لاحقة لإصدار القانون. يطلب فيها رافعها الذي يصاب بإصدار القانون بأضرار لو طبق إلغائه لتعارضه مع أحكام الدستور.

الأمر الذي يوجب على الجهة القضائية المحددة دستوريا أو تقضي بإلغائه.

3- الرقابة بالنسبة للسلطة التشريعية.

تطبيقا لمبدأ سمو الدستور، وتدرج القوانين فإنه يجب على السلطة التشريعية أن تعمل على احترام الدستور ومبادئه بحيث لا تصدر هذه السلطة أي من القوانين التي تخالف أحكام الدستور، سواء كانت هذه المخالفات صريحة أم ضمنية، وإلا اعتبرت القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية غير دستورية حتى ولو صدرت عنها وتعتبر متجاوزة حدود اختصاصاتها، ويجب الحكم بعدم دستورية هذه القوانين.

وقد منحت المادة 163 من الدستور للمجلس الدستوري التأكد من مدى تطابق العمل التشريعي مع الدستور، مما يعني مراقبة نشاط السلطة التشريعية في عملية إعداد القوانين، فالصلاحيات الممنوحة للمجلس الدستوري تتمثل في مراقبة مدى تطابق النصوص للدستور وهي شاملة بحيث يمكن أن يخطر المجلس بها قبل وبعد نفاذها. كما أن عدم ذكر الدستور للأجال يمكن أن يفهم منه أن القوانين السارية المفعول يمكن عرضها على المجلس الدستوري.

غير أن سعة صلاحيات المجلس الدستوري في المراقبة تقابلها قلة الفرص المتاحة له لممارستها. ولعل ذلك يكمن في تضييق سلطة إخطار المجلس الدستوري بحيث

خولت لرئيس الجمهورية. (6) أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري عملية الإخطار هذه. وكانت الرقابة مقصورة في دستور 1989 وطبقا لنص المادة 156 على شخصين فقط هما رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني. إذن يتضح حسب هذه النصوص أن الحق في تحريك الرقابة على دستورية القوانين قصره المؤسس الدستوري على سلطات محددة والتي لها حق إخطار المجلس الدستوري.

ويتضح بأن الرقابة للقوانين عن طريق المجلس الدستوري تعد رقابة سياسية وتشمل رقابة القوانين طبقا لدستور 1989 المعاهدات والاتفاقيات. كما أن دستور 1996 مد هذه الرقابة على القوانين العضوية. إذا أصدر المجلس الدستوري رأيا بعدم دستورية معاهدة فلا يتم التصديق عليها. وبهذا يكون المشرع الدستوري الجزائري قد جعل من الرأي الذي يبديه والقرار الذي يصدره يتصفان بالقوة الإلزامية، ويقوم برقابة سياسية وقضائية في نفس الوقت.

4- الرقابة بالنسبة للسلطة القضائية.

السلطة القضائية تسهر على تطبيق القوانين تطبيقا صحيحا على النزاع المعروف أمامها بمعنى أن مهمة القضاء هي تطبيق القانون. ويجب على القاضي أن يطبق القوانين الصادرة والتي لا تتعارض مع الدستور. فإن فعلت غير ذلك تعتبر أحكامها لا تتماشى مع مبدأ المشروعية الدستورية وتعرض أحكامها للإلغاء وتعتبر عديمة الأثر لتعارضها مع المصلحة العامة التي كفلها الدستور.

وقد حددت الدساتير الجهة القضائية التي يرفع القانون أمامها قبل إصداره للتأكد من دستوريته وعدم مخالفته لأحكام الدستور، وهنا يقتصر الطعن في هذه الدستورية لبعض الجهات الرسمية نظرا لانعدام الصفة لدى الأفراد مادام القانون لم يصدر بعد ولم يتم التعرف على أحكامه ومدى معارضته لمصالحهم أو حقوقهم الخاصة بعدم نشره أو الإطلاع عليه.

وقد يصدر القانون، وهنا ينتظر الشخص حتى يطبق عليه هذا القانون في دعوى معينة يتطلب من القضاء في دعوى معينة بعدم دستورية القانون (7).

إن إثارة الدفع بعدم الدستورية لا تقتيد بفترة زمنية معينة، بل يجوز إثارته أثناء تطبيق النزاع على القانون المعروف مهما كانت المدة التي مرت على صدوره. (8) كما لا يجوز للمحكمة أن تتعرض لإثارة الدفع بعدم الدستورية من تلقاء نفسها، بل لا بد من تمسك صاحب المصلحة به، والحكم الصادر بعدم الدستورية لا يجوز الحجة المطلقة في مواجهة الكافة بل في النزاع المطروح الذي لا يؤثر على بقاء القانون حتى يتم تعديله أو إلغائه من طرف الجهة المختصة.

وما يمكن ملاحظته فيما يتعلق بالمجلس الدستوري في النظام الجزائري أنه يعتبر نوعا من أنواع القضاء من خلال صلاحياته واختصاصاته ويتبين من خلال تكوينه وإنشائه بأنه جهاز سياسي ارتبطت به مهمة رقابة دستورية القوانين وكفالة احترام الدستور وحمايته من القوانين المخالفة له التي تصدرها السلطة التشريعية أو الجهات المختصة بإصدار القوانين حتى يطبق الدستور تطبيقا سليما بوصفه القانون الأعلى والأسمى في نظام دولة القانون.

بعد تعرضنا لأنواع الرقابة التي يقوم بها المجلس الدستوري نتعرض فيما يلي مهمة المجلس الدستوري وطريقة تشكيله والاختصاصات والوظائف المسندة إليه.

الفصل الثاني: مهمة المجلس الدستوري واختصاصاته

تضمن الدستور الجزائري الرقابة السياسية على دستورية القوانين. بقصد احترام القانون وحماية الدستور والمحافظة عليه. غير أن هذا يتطلب منا أن نتعرف على مهمة المجلس الدستوري ومهامه واختصاصاته.

أولاً: مهمة المجلس الدستوري⁽⁹⁾

نصت المادة 163 من دستور 28 نوفمبر 1996 على أن: " يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور".

يتضح أن المهمة الأساسية التي أوكلها الدستور للمجلس الدستوري العمل على حماية الدستور والسهر على احترام مبادئه وقواعده حتى لا تتعارض مع القوانين الأقل منه درجة طبقاً لمبدأ سمو القوانين الذي يقضي بأن القواعد الدستورية تكون أسمى من القوانين الأقل منه درجة.

وقد نص دستور 1963/09/10 بعد الموافقة عليه باستفتاء 1963/9/8. ⁽¹⁰⁾ على المجلس الدستوري، كما أن دستور 1976 لم يتضمن الإشارة إلى الرقابة على دستورية القوانين، وإنما نص على أن الحقوق والحريات مصانة من قبل القضاء طبقاً للمادة 164 من الدستور. غير أن دستور 1989 أعلن صراحة الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين بحيث أصبحت تشمل صلاحيات المجلس الدستوري:

- 1- الرقابة على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية ويعلن نتائج هذه العمليات، طبقاً لنص المادة 153 من الدستور.
- 2- الرقابة على دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات طبقاً للمادة 155 من الدستور.

وبتاريخ 1996/11/28 تم الأخذ بالرقابة الدستورية عن طريق المجلس الدستوري، بحيث نص دستور 1996 على هذه الرقابة في المواد من 163 إلى 169.

وقد ذهب المجلس الدستوري إلى حماية المواطنين أمام القانون، كما يكسب المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الأشكال الدستورية سلطة سمو على القانون. ⁽¹¹⁾ ويقع على المجلس طبقاً لأحكام الدستور السهر على احترام أحكامه، وقد سمحت المناسبة للمجلس الدستوري بتأكيد تساوي المواطنين أمام القانون. ⁽¹²⁾ وقيد كل تشريع في هذا المجال ولا يمكن لأي قانون أن يعدل أو ينقص من تلك الآثار، فباستثناء قانون الجنسية يمنع على المشرع إدراج تمييزات بين المواطنين بسبب الأصل. ⁽¹³⁾، خارج عن ذات المترشح وذا طابع تمييزي ⁽¹⁴⁾، وبشأن ما فرضه قانون الانتخابات من أن يرفق التصريح بالترشيح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوجته، أعتبر هذا الشرط مضاداً للدستور. كما تمسك المجلس الدستوري بالمعاهدات الدولية وسموها على القانون الداخلي مظهر الدعم دولة القانون ⁽¹⁵⁾.

ثانياً: تكوين المجلس الدستوري.

المجلس الدستوري الجزائري يغلب على تكوينه الطابع السياسي، حيث أسندت مهمة تعيين أعضائه بالتوزيع بين السلطات الثلاث طبقاً لنص المادة 164 من الدستور يتكون المجلس الدستوري من 9 أعضاء، 3 أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم

رئيس الجمهورية و2 ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني و2 ينتخبهما مجلس الأمة وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة. ومما يلاحظ أن المجلس الدستوري مدعم بعناصر قضائية من مستشاري المحكمة العليا ومجلس الدولة ينتخبون من بين زملائهم القضاة وهم على معرفة ودراية بالقانون مما يضيف على المجلس هيئة قانونية ومعرفة وخبرة تمكنه من استجلاء الغموض ومعرفة كنه جوهر القواعد القانونية. مما يستدعي القول أنه يجب على المشرع الجزائري أن يزيد من عدد القضاة وتدعيمه بعناصر قضائية فبدل قاضي واحد عن المحكمة العليا وقاضي واحد عن مجلس الدولة فيمكن زيادة العدد ليصبح يمثل كل هيئة 2 من القضاة ويرتفع العدد إلى 4 قضاة بدل اثنين. وبالتالي يزداد عدد القضاة بدل تقليصهم⁽¹⁶⁾.

وبمجرد انتخاب أو تعيين أعضاء المجلس الدستوري يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو مهمة أخرى. ويضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة غير قابلة للتجديد مدتها ست سنوات. ويجدد نصف أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات، يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس لفترة واحدة مدتها ست سنوات غير قابلة للتجديد.

يتضح أن الطابع السياسي والتمثيل الشعبي يسيطر على طريقة انتخاب أعضاء المجلس الدستوري، مما يكشف دوره في الرقابة السياسية المتمثلة في السهر من السلطات الثلاث رغم انتهاء مهامهم أو عضويتهم أو وظائفهم في الأجهزة التي عينتهم أو انتخبتهم في حماية الدستور.

والمجلس الدستوري بموجب أحكام الدستور هو هيئة قائمة بذاتها ومستقلة عن كافة الأجهزة الدستورية الأخرى حتى الأجهزة التي ساهمت في تكوينه مما يكفل استقلاله وعدم التدخل في أعماله ومداوماته.

والتأكيد حياد المجلس الدستوري واحترام استقلاله. أوجب الدستور ضرورة تخلي أعضائه بعد تعيينهم أو انتخابهم عن الوظائف المنوطة بهم وعدم السماح لهم بالانضمام لأي تنظيم حزبي أو تيار سياسي مهما كان نوعه طيلة المدة التي يقضونها كأعضاء للمجلس⁽¹⁷⁾.

ثالثا: اختصاصات المجلس الدستوري

لم ينط الدستور الجزائري المجلس الدستوري بمهمة السهر على حماية الدستور وكفالة احترام مبادئه وأحكامه بل أسند له اختصاصات تتماشى مع المجتمع الديمقراطي الذي ينشده بحيث تحولت نصوصه من أداة لحماية الثورة الاشتراكية إلى حماية التعددية ومساواة المواطنين أمام القانون، ويمكن القول أن المجلس الدستوري يقوم باختصاصات في مجال مراقبة النصوص القانونية واختصاص استشاري.

رابعا: اختصاص مراقبة دستورية القوانين

أسند الدستور الجزائري للمجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 155 من دستور 1989 مراقبة النصوص القانونية. ويمكننا القول أن المجلس الدستوري يقوم بمهمة الرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين دون أن يكون له مهمة مراقبة الجهات التي تصدرها، وبالتالي لا يعتبر سلطة تصدر الأوامر إلى الجهات الأخرى.

وأن هذه الرقابة تتمثل في أنه يحق للمجلس الدستوري من التأكد من مدى موافقة المعاهدات والقوانين للدستور وسواء كانت تلك القوانين صادرة من الجهات التنفيذية أو

التشريعية، فإذا تأكد للمجلس الدستوري مخالفة هذه القوانين للدستور فإنه يحول دون إصدارها. وتكون آراءه في هذا الشأن غير قابلة للطعن فيها أمام القضاء العادي أو الإداري. كما تكون آراء المجلس ملزمة لجميع الهيئات والسلطات داخل الدولة وهذا تطبيقاً لما أكدته الدستور الصادر في 1996.⁽¹⁸⁾ الأمر الذي يعني أن الرقابة على دستورية إصدار القوانين والتصديق على المعاهدات، إذ أكد المجلس الدستوري عدم دستورتها، فإنه يجب على رئيس الجمهورية أو الجهة المختصة بالتصديق والإصدار أن يوقفها.

أما إذا صدر القانون أو تم المصادقة على معاهدة وتبين للمجلس الدستوري بعد عرض القضية عليه أنها غير موافقة لأحكام ومبادئ الدستور فإن هذا القانون يصبح عديم الأثر والمعاهدة بوقف العمل بها ابتداء من يوم قرار المجلس⁽¹⁹⁾، هذا يعني أن قرار المجلس بعدم دستورية قانون بعد إصداره.

وفيما يتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة فإنه يجب كذلك عرضه على المجلس الدستوري لتأكيد دستوريته، نظراً لما يتضمنه هذا النظام من طرف العمل والمداومات وطريقة التصويت وعلانية الجلسات وتنظيم اختصاصات المجلس التشريعية. فإذا رأى المجلس الدستوري عدم دستوريته، فيجب على رئيسه عدم المصادقة عليه وإصداره.

ولكن السؤال المطروح حول إمكانية تدخل المجلس الدستوري أن يتدخل من تلقاء نفسه لإجراء هذه الرقابة. بل يجب أن يخطر من طرف جهات معينة هي رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

بمعنى أنه لا يجوز لرئيس المجلس الدستوري ولا لرئيس الحكومة ولا للمواطنين أو الهيئات العامة أو الخاصة إخطار المجلس الدستوري أو الطلب منه القيام بالرقابة على دستورية القوانين كما لا يحق لرئيس المجلس الدستوري أن يتدخل من تلقاء نفسه للتأكد من دستورية القوانين. بل أن هذا التدخل يعتبر غير مشروع وغير دستوري.

ويتضح لنا بأن رقابة المجلس الدستوري تمتد لرقابة كافة القوانين بجميع أنواعها وهي تمتد لرقابة القوانين الصادرة وهو يعد بمثابة محكمة للقوانين وهو في نظرنا يعد بمثابة رقابة سياسية ورقابة قضائية ذات طابع سياسي مستمدة من طبيعة تشكيلته، كما أن الرقابة الدستورية التي تمس القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان هي التي تمكن المجلس الدستوري المحافظة على حماية الدستور وهذه الرقابة وجوبية، أما الرقابة الدستورية الإختيارية فإنها لا تتحرك إلا بإخطار من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الأمة⁽²⁰⁾.

وقد ساهم المجلس الدستوري منذ إنشائه في إصدار عدة قرارات وآراء تتمثل في رقابة دستورية القوانين وهذه القرارات هي:

- قرار رقم 1 بتاريخ 20 أوت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات.
 - قرار رقم 2 بتاريخ 30 أوت 1989 يتعلق بالقانون الأساسي للنائب.
 - قرار رقم 3 بتاريخ 18/9/1989 يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني.
 - قرار رقم 4 بتاريخ 28/10/1991 يتعلق بقانون الانتخابات.
 - قرار رقم 1 بتاريخ 6/8/1995 يتعلق بقانون الانتخابات.⁽²¹⁾
- ويجب الإشارة أن هذه القرارات صدرت إثر إخطار قدم من قبل رئيس الجمهورية. كما صدرت عن المجلس الدستوري عدة آراء منها:

- رأي رقم 1 صادر في 1989 خاص بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بإخطار من رئيس الجمهورية.
- رأي رقم 2 لسنة 1989 خاص بقانون تأجيل إنتخابات تجديد المجالس البلدية بإخطار من رئيس المجلس الشعبي الوطني⁽²²⁾.
- رأي رقم 4 صادر في فبراير 1997 يتعلق بمدى دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي بإخطار من رئيس الجمهورية كما صدرت مجموعة من الآراء أيضا.
- رأي رقم 1 صادر في 1997/3/6 مراقبة الأمر المتعلق بالقانون العضوي الخاص بالأحزاب السياسية.
- رأي رقم 3 بتاريخ 1997/7/31 مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.
- رأي رقم 3 بتاريخ 1997/7/31 مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.
- رأي رقم 4 بتاريخ 1998/2/10 مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.
- رأي رقم 5 بتاريخ 1998/2/25 مدى مطابقة المادة 29 المعدلة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- رأي رقم 6 بتاريخ 1998/5/19 مدى مطابقة القانون العضوي المحدد لاختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه للدستور.
- رأي رقم 7 بتاريخ 1998/5/24 المتعلق بمدى مطابقة القانون العضوي الخاص باختصاصات محكمة النزاع وعملها وتنظيمها⁽²³⁾.
- وهذه المجموعة الثانية من الآراء صدرت في المجلس الدستوري على إثر إخطار من قبل رئيس الجمهورية طبقا لما تقضي به المادة 165 من دستور 1996.
- ومما يتضح بصورة جلية أن المجلس الدستوري يبدي آراء عندما تكون الرقابة سابقة وقائية، وتكون رقابة لاحقة إذا صدرت قرارات عن المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين⁽²⁴⁾.
- وحسنا ما فعل المشرع الجزائري عندما أنشأ المجلس الدستوري إذ أنه في رأينا يعد بمثابة محاكمة للقوانين إذا صدرت فإن كانت تتماشى مع روح الدستور أبقى عليها وإن كانت مخالفة له ألغاه وأبطل أثرها كما أنه يعد الملهم الفعال لمؤسسات الدولة عندما تخطره بشأن القوانين قبل صدورها.
- خامسا: الإختصاص الإستشاري للمجلس الدستوري.**
- إلى جانب الإختصاصات المتعلقة بمراقبة دستورية القوانين فإن المشرع الجزائري قد أحاط المشرع الدستوري بإختصاصات إستشارية تتمثل فيما يلي:
- 1- إثبات حالة الشغور لرئاسة الجمهورية:**
- يستفاد من أحكام الدستور، أن المجلس الدستوري يتولى مهمة التأكد من حالة الفراغ التي يتركها رئيس الجمهورية، إذا إستحال عليه ممارسة مهامه، سواء تمثلت الإستحالة في إصابته بمرض مزمن يمنع من ممارسة مهامه أو في حالة الإستقالة أو في حالة الوفاة فإنه يقترح إعلان الشغور النهائي للرئاسة على المجلس الشعبي الوطني الذي يتولى بدوره إعلان الشغور النهائي بثبوت المانع بوصفه المعبر عن الإرادة الشعبية للشعب الجزائري وهذا ما أكدته المادة 84 من الدستور وهذا بنصها " إذا إستحال على

رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير مزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة يقترح بالإجماع على المجلس الشعبي الوطني التصريح بثبوت المانع مع مجلس الأمة. ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها 60 يوما تنظم خلالها إنتخابات رئاسية ولا يحق له الترشح لهذه الإنتخابات وفي حالة الفراغ الرئاسي التي تقترن بحالة شغور مجلس الأمة بسبب حله فإن الدستور أوجب على المجلس الدستوري الإجتماع وجوبا وإثبات حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية لحين إجراء الإنتخابات وفقا للدستور. (25)

2- إعلان حالة الطوارئ أو الحصار.

طبقا لأحكام الدستور لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر حالة الطوارئ أو الحصار رغم الضرورة الموجبة لذلك، إلا بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري حتى يعتبر تقرير هذه الحالة دستوريا وشرعيا، وحتى يتمكن من إتخاذ كافة التدابير اللازمة لإعادة الأوضاع إلى حالتها الطبيعية، ما أكده الدستور بقوله "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو حالة الحصار لمدة معينة بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن، وإستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لإستتباب الوضع.

بقولها "إذا إستحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير مزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة ويقترح بالإجماع على المجلس الشعبي الوطني التصريح بثبوت المانع.

وفي حالة إستمرار المانع، بعد إنقضاء خمسة وأربعين يوما يعلن الشغور بالإستقالة وجوبا، حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من المادة.

- في حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويتثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.

- ويبلغ فوراً شهادة الشغور النهائي للمجلس الشعبي الوطني الذي يجتمع وجوبا.

- يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوماً، تنظم خلالها إنتخابات رئاسية، لا يحق لرئيس المجلس الشعبي الوطني أن يترشح لرئاسة الجمهورية بموجبها.

أما بالنسبة لحالة الفراغ الرئاسي التي تقترن بها حالة الشغور للمجلس الشعبي الوطني بسبب حالة تعطله عن العمل فإن الدستور أوجب على المجلس الدستوري الإجتماع وجوبا، وإثبات حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وإلزام رئيس المجلس الدستوري. الإضطلاع بمهمة الرئيس في إطار القيود المحددة دستوريا. (26)

3- إعلان الحالة الإستثنائية:

إعلان الحالة الإستثنائية (الأحكام العرفية) من طرف رئيس الجمهورية

وما يترتب عليها، وقف العمل بالمؤسسات السياسية والدستور طوال الفترة الإستثنائية بسبب خطر داهم وشيك الوقوع يهدد الوطن في مؤسساته الدستورية أو إستقلاله أو سلامة ترابه أو سيادته الوطنية، فإنه لا يجوز دستوريا لرئيس الجمهورية إقرار هذه

الحالة وإعلانها إلا بعد إستشارة المجلس الدستوري والإستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

وبعد هذه الإجراءات الإستشارية يعلن الرئيس الحالة الإستثنائية التي تمكنه من إتخاذ كافة الإجراءات الإستثنائية التي تمكنه من المحافظة على إستقلال الدولة والشعب والمؤسسات الدستورية والتي منها تعطيل المؤسسات الدستورية في تقديرنا. أما إنهاء الحالة الإستثنائية فيجب أن تمر بكافة الإجراءات السابقة، أي إستشارة المجلس الدستوري والإستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء الذي يرأسه بحكم الدستور.

هذه المعطيات الموجبة لهذه الحالة أكدها الدستور بقوله (27): "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية وإستقلالها أو سلامة ترابها". ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد إستشارة المجلس الدستوري والإستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية، أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية تنتهي الحالة الإستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السابقة الذكر التي أوجبت الإعلان.

4- إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم:

نظرا لما هذه الإتفاقيات والمعاهدات من أهمية تتعلق بالسيادة الوطنية والإستقلال، ولكونها تعقب حالة إعلان الحرب التي أخرجها. (28) الدستور من إختصاصات المجلس الدستوري الإستشارية. فإن توقيع رئيس الجمهورية على هذه الإتفاقيات والمعاهدات الأصلية، يفرض عليه الدستور أخذ رأي المجلس الدستوري في كافة الإتفاقيات والمعاهدات المتعلقة بمعاهدات السلم وإتفاقيات الهدنة والمرتبطة بها حتى لا تشكل هذه الإتفاقيات والمعاهدات أي نوع من أنواع المساس بالسيادة الوطنية وإستقلال الدولة والشعب.

هذا ما أكده الدستور في أحكامه بالقول لا يوقع رئيس الجمهورية إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الإتفاقيات المتعلقة بهما. ويعرضها فورا على المجلس الشعبي الوطني ليوافق عليها صراحة.

5- التعديل الدستوري:

بعد المبادرة بالتعديلات الدستورية، مقرر لرئيس الجمهورية بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ثم يعرضه الرئيس للإستفتاء الشعبي للموافقة عليه وبعد الموافقة الشعبية يتم إصداره من طرف الرئيس، بعض أن قانون المراجعة الدستورية بعد إقتراحه من طرف رئيس الجمهورية وموافقة المجلس الشعبي عليه يعرض على الإستفتاء الشعبي للموافقة، وإذ وافق عليه الشعب بالإيجاب يتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية. (29) هذا إذا كان قانون المراجعة الدستورية يمس أحد المبادئ الجوهرية التي يقوم عليها المجتمع الجزائري والتي كرسها الدستور.

أما إذا كان التعديل الدستوري المقترح من طرف رئيس الجمهورية لا يمس البتة المبادئ العامة للمجتمع الجزائري التي يقوم عليها ويحكمه. ولا مبادئ حقوق الإنسان والمواطن وحريرتهم ولا يمس بأي شيء التوازنات الأساسية للسلطات العامة والمؤسسات الدستورية، وأخذ رأي المجلس الدستوري، يتمكن لرئيس الجمهورية أن

د. حسين فريجة من جامعة المسيلة

يصدر قانون المراجعة الدستورية - التعديل الدستوري - مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي متى وافق عليه ثلاثة أرباع أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني بوصفهم ينوبون عن الشعب ويمثلون الإرادة الشعبية التي أفرزتهم للمجلس الشعبي الوطني.

بمعنى أن التعديل الدستوري الذي لا يمس البنية المبادئ الجوهرية للمجتمع الجزائري ولا يمس نظام السلطات والمؤسسات الدستورية وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، يكتفي في إصداره من طرف رئيس الجمهورية الحصول على رأي المجلس الدستوري معللا بالأسباب القانونية التي تؤكد عدم المس بالمبادئ الأساسية.⁽³⁰⁾

6- تمديد الفترة النيابية:

المدة القانونية للمجلس الشعبي الوطني لا تتجاوز الخمس سنوات دستوريا ولا يجوز في الأصل تمديد الفترة النيابية بعد إنقضائها. ولكن قد يحدث للبلاد ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء إنتخابات عادية وفي ظروف طبيعية، كحالة الحرب أو حالة إعلان الحالة الإستثنائية، وإعلان الأحكام العرفية أو حالة إعلان الحصار أو الطوارئ المقررة حضوريا، فإنه يجب على المجلس الشعبي الوطني في ظل هذه الحالات الخطيرة، أن يثبت هذا الخطر المحيط بالبلاد، إلا أن إثبات هذه الحالة الخطيرة التي تسمح بتمديد الفترة النيابية لا تجوز للمجلس الشعبي الوطني إلا بناء على إقتراح من رئيس الجمهورية وإستشارة⁽³¹⁾ المجلس الدستوري.

بمعنى أنه لا يجوز للمجلس الشعبي الوطني تمديد الفترة النيابية إلا بعد إقتراح من طرف رئيس الجمهورية وإستشارة المجلس الدستوري بعد النظر عن موافقته أم عدم موافقته.

سادسا: الإشراف على الإنتخابات المتعلقة بالسيادة.

لم يكتفي الدستور بإسناد مهمة الرقابة على دستورية القوانين وقوانين المراجعة الدستورية الغير متعرضة للمبادئ الجوهرية، فالاختصاصات الإستشارية للمجلس الدستوري، بل أسند له مهمة أساسية ووجوبية تجعل منه محكمة قضائية خاصة بالإنتخابات، يطبق أمامها في صحة الإنتخابات المتعلقة بالمؤسسات السيادية في الدولة الجزائرية، وهذا عندما أسند له مهمة السهر على صحة عمليات الإستفتاء وإنتخاب رئيس الجمهورية، والإنتخابات التشريعية، إعلان نتائج هذه العمليات الإنتخابية.

بمعنى أن المجلس الدستوري، مكلف بالإشراف على صحة إجراءات سلامة عمليات الإستفتاء، وإعلان نتائجها، دون أن يتدخل في إختصاصه في تقديرنا مراقبة موضوع الإستفتاء ذاته ومدى مطابقته لأحكام الدستور، لكونها قوانين تمثل بعد الموافقة عليها التقيد المباشر عن السيادة الشعبية، الأمر الذي يقضي عدم تمكين المجلس الدستوري من مراقبة هذه السيادة، وإلا أعتبر هيئة أعلى من السلطة الشعبية، وأنه كذلك مكلف بالإشراف على صحة إجراءات إنتخاب رئيس الجمهورية، وأنه يتلقى الطعون الخاصة بهذه العملية وفحص هذه الطعون، إعلان النتائج عند فحصها يفوز مرشح الرئاسة.

وأنه مكلف في تلقي الطعون الخاصة بإنتخابات المجلس الشعبي الوطني وفحص هذه الطعون والتأكد من سلامة الإنتخابات وإعلان النتائج⁽³²⁾. وعليه نستطيع القول إن إختصاصات المجلس الدستوري بالسهر على صحة عمليات الإستفتاء، وإنتخاب رئيس الجمهورية.

سابعا: مدى إختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح. وهنا يحق لنا أن نتساءل هل المجلس الدستوري يختص برئاسة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية أم أن هذه الرقابة تمتد لتشمل رقابة اللوائح ؟ ويمكننا القول أن المجلس الدستوري يكون مختصا بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح دون تخصيص. وعلى هذا يتأكد القول أن المشرع وفقا لصريح النصوص الدستورية أعطى حق الرقابة للمجلس الدستوري. إن المشرع يهدف من خلال رقابة دستورية القوانين إلى صيانة الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه بإعتباره القانون الأساسي الأعلى في الدولة، ولما كانت مظنة الخروج على أحكامه قائمة بالنسبة لجميع التشريعات سواء ما صدر فيها عن السلطة التشريعية أم عن السلطة التنفيذية في حدود إختصاصها فإن هدف المشرع لا يتحقق بطبيعة الحال إلا إذا امتدت وإنبسطت رقابة المجلس الدستوري على جميع التشريعات واللوائح سواء كان لها قوة القانون أو كانت لوائح عادية إذا أخطر بها المجلس الدستوري.

كما يجب الإشارة إلى أن رقابة المجلس الدستوري يجب أن تكون قاصرة على البحث في مدى مطابقتها لأحكام الدستور فلا تتعدى هذه الرقابة مدى مطابقة اللوائح لأحكام القانون فذلك يختص بنظره القضاء الإداري. فالمجلس الدستوري تقتصر مهمته بفحص مدى دستورية القوانين ومطابقتها أو عدم مطابقتها للدستور.

وعلى هذا الأساس توصل المجلس الدستوري في الجزائر " أن مشاركة النائب في إجتماعات المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية الداخلة في دائرته الانتخابية صلاحية تتجاوز مهمته الوطنية⁽³³⁾. كما عبر عن تمسكه بمبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون حين إعترف لجميع المواطنين بالانتخاب، كما تمسك بسمو المعاهدات على القانون الداخلي بحيث أن المعاهدة بمجرد نشرها طبقا لنص المادة 123 من الدستور تسمو على القانون العادي.

الخلاصة:

يتضح من خلال هذه الدراسة أن قرارات المجلس الدستوري تكون ملزمة بالنسبة لجميع السلطات في الدولة تشريعية وقضائية وتنفيذية في قيامها بإلغاء النص القانوني الذي قضى بعدم دستوريته. ويظهر وجه الإلتزام بالنسبة للسلطة التشريعية في قيامها بإلغاء النص القانوني الذي قضى بعدم دستوريته إن كان هناك علاقة بين أحكام هذه التشريعات وحكم النص القانوني الذي قضى المجلس الدستوري بعدم دستوريته كما ينبغي على السلطة التنفيذية أن تلتزم بعدم تنفيذ القوانين التي قضى المجلس الدستوري بعدم دستوريته. ويلاحظ أن القرار الصادر عن المجلس الدستوري يكون حجة على كافة السلطات.

الهوامش:

- (1) تنص المادة 163 من دستور 1996 على أنه: " يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على إحترام الدستور ".
- (2) يمكن للدستور أن يسند مهمة إلغاء الأعمال التنفيذية حتى للمواطنين إذا تبين لهم عدم دستورية قانون. كما أن الدستور قد أسند مهمة الرقابة القضائية للقضاء الإداري إذا تضرر مواطن من عمل من أعمال السلطة التنفيذية بإتباع دعوى الإلغاء أو التعويض عن الأضرار التي تلحقها الإدارة بالمواطنين.

د. حسين فريجة من جامعة المسيلة

- (3) تنص المادة 264 من دستور 1996 على أنه: " يتكون المجلس الدستوري من 9 أعضاء، 3 أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، و 2 ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، و 2 ينتخبهما مجلس الأمة وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة.
- (4) وسع الدستور الفرنسي من نطاق الإخطار للمجلس الدستوري على إثر تعديله في 1994 حيث أصبح من حق 60 نائبا أو 60 من أعضاء مجلس الشيوخ، إخطار المجلس الدستوري (الأستاذ بن سهلة بن علي، المجلس الدستوري بين الرقابتين السياسية والقضائية – مجلة إدارة – العدد 22 – 2001 الجزائر ص 81.
- (5) الدكتور عبد الحميد متولي – القانون الدستوري والأنظمة السياسية – الإسكندرية 1966 ص 20. الدكتور سعيد بو الشعير – القانون الدستوري – النظم السياسية المقارنة – الجزء الأول – ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر الطبعة الثانية – 1991 ص 175 وما بعدها.
- (6) تنص المادة 166 من دستور 1996 في الجزائر على أنه: " يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري ".
- (7) د. عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص 201 وما بعدها.
- (8) عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت ص 79 وما بعدها.
- (9) تم تنصيب المجلس الدستوري في الجزائر في 8 مارس 1989 تطبيقا لأحكام المادة 153 من دستور 23 فيفري 1989 الذي كرس تأسيسه.
- (10) د. سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري، الجزائر، دار الهدى، 1990 ص 48.
- (11) المادة 123 من دستور 1989 والمادة 163 من دستور 1996.
- (12) قرار رقم 1 المؤرخ في 20 أوت 1989 اعتبر المادة القانونية التي اشترطت المترشح لإنتخاب المجلس الشعبي الوطني أن يكون من جنسية جزائرية أصلية مخالفا للمادة 28 من دستور 1989 التي تقر تساوي المواطنين أمام القانون وكذا مخالفا للعهد الدولي لسنة 1996 الخاص بالحقوق السياسية والمدنية والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة 1981 الذي صادقت عليها الجزائر ويمنعان كل تمييز مهما كان نوعه.
- (13) رأي المجلس الدستوري الصادر في 1997/3/6 الجريدة الرسمية العدد 12 بتاريخ 1997/3/6 ص 40.
- (14) د. طه طيار، المجلس الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، الجزائر العدد 2 – 1996 ص 44.
- (15) د. طه طيار، المجلس الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 44.
- (16) كانت تشكيلة المجلس الدستوري لسنة 1963 مدعمة بثلاثة قضاة من ضمن 7 يتشكل منهم المجلس الدستوري وفي دستور 1989 أصبح عدد القضاة 2 من بين 7 أعضاء وفي دستور 1996 ارتفع عدد أعضاء المجلس الدستوري إلى 9 أعضاء غير أن عدد القضاة بقي 2 فقط.
- (17) يجدد نصف الأعضاء ما عدا الرئيس الذي يحتفظ بالمدة القانونية الكاملة، أي لا تجري عليه عملية التجديد كل ثلاث سنوات.
- (18) نصت المادة 158 من دستور 1989 على أنه: " إذا إرتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو إتفاق أو إتفاقية فلا تتم المصادقة عليها ".
- (19) نصت المادة 159 من دستور 1989 على أنه: " إذا قرر المجلس الدستوري أن نص تشريعي أو تنظيمي غير دستوري، يفقد هذا النص أثره إبتداء من يوم قرار المجلس.
- (20) المادة 166 من دستور 1996 الجزائري.
- (21) أحكام الفقه الدستوري الجزائري، نشرة صادرة عن المجلس الدستوري، العدد 1 سنة 1996.

- (22) أحكام الفقه الدستوري الجزائري - نشرة صادرة عن المجلس الدستوري - العدد 2 سنة 1997.
- (23) أحكام الفقه الدستوري الجزائري - العدد 3 سنة 1998.
- (24) بن سهلة ثاني بن علي، المجلس الدستوري بين الرقابتين السياسية والقضائية، مرجع سابق ص 91 وما بعدها.
- (25) المادة 88 من دستور 1996 الجزائري.
- (26) المادة 26 من الدستور الجزائري.
- (27) المادة 87 من الدستور الجزائري.
- (28) المادة 89 من الدستور، يستلزم الدستور لإعلان الحرب، إجتماع مجلس الوزراء والإستماع لمجلس الأمن الأعلى وإجتماع المجلس الشعبي وجوبا وهذا دون أن يتعرض للمجلس الدستوري.
- (29) المادة 63 من الدستور الجزائري.
- (30) المادة 64 من الدستور الجزائري.
- (31) المادة 96 من الدستور الجزائري.
- (32) المادة 53 من الدستور الجزائري.
- (33) د. طه طيار، المجلس الدستوري الجزائري، تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة، محاضرة أقيمت بمناسبة الملتقى حول " الرقابة الدستورية " نواشط 1996/2/28، إدارة العدد 2 - 1996 الجزائر ص 42.