

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد خيضر - بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق
تخصص: قانون عام

تحت إشراف:
أ.د/ عزري الزين

إعداد الطالب:
رداوي مراد

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة بسكرة	أستاذ التعليم العالي	• أ.د. شيتور جلول
مشرفا ومقررا	جامعة بسكرة	أستاذ التعليم العالي	• أ.د. عزري الزين
ممتحنا	جامعة باتنة	أستاذ التعليم العالي	• أ.د. بنيني أحمد
ممتحنا	جامعة بسكرة	أستاذ محاضر.أ.	• د. حاحة عبد العالي
ممتحنا	جامعة المسيلة	أستاذ محاضر.أ.	• د. خرباشي عقيلة
ممتحنا	جامعة الوادي	أستاذ محاضر.أ.	• د. فاروق خلف

أهم المختصرات :

ر	رأي
ق	قرار
ق.ق-م د	قرار. قانون- المجلس الدستوري
ر.ن.د-م د	رأي. نظام داخلي- المجلس الدستوري
ر.ق-م د	رأي. قانون- المجلس الدستوري
ق.أ-م د	قرار. أمر- المجلس الدستوري
ر.أ.ق.عضد-م د	رأي. أمر. قانون عضوي- المجلس الدستوري
ر.أ-م د	رأي. أمر- المجلس الدستوري
ر.ت.د-م د	رأي. تعديل دستوري- المجلس الدستوري
ج.ر.ج.ج	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
د.م.ج	ديوان المطبوعات الجامعية

Abréviations:

C.C	Conseil Constitutionnel
G.D.C.C	Les grands décisions du Conseil constitutionnel
L.G.D.J	Librairie générale de droit et de jurisprudence
R.F.D.C	Revue Française de droit Constitutionnel
J.O.R.F	Journal Officiel De La République Française
RDP	Revue de droit Public
R.F.D.A	Revue Française de droit Administratif
RA	Revue Administrative
P.U.F	Presses Universitaires De France
O.P.U	Office des Publications Universitaire

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

إلى من أعلى الله منزلتهما، وربط طاعتهما بعبادته
إلى من لهما الفضل بعد الله عز وجل فيما وصلت إليه.
الوالدين الكريمين حفظهما الله وأطال في عمريهما.
إلى روح الأستاذ الفاضل والمعلم الفذ
الأستاذ الدكتور إبراهيم قلاتي رحمه الله وجعل مثواه الجنة.
إلى إخوتي وأختاي وكل أفراد العائلة، حفظهم الله جميعا
إلى الزوجة المحترمة، والأبناء رائد وملاك وبيان.

اهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

مع المحبة والعرفان

رولوي مراد

شكر وتقدير

إذا كان على المرء أن يذكر لكل ذي فضل ، امتثالاً لقوله تعالى: "ولا تنسوا الفضل بينكم"، ولقوله صلى الله عليه وسلم: "من لا يشكر الناس لا يشكر الله" . . .
فإنني أتقدم بشكري وامتناني إلى كل من ساهم وساعد على إنجاز هذا البحث المتواضع وفي مقدمتهم الأستاذ التقدير والمشرف الفاضل، الدكتور عزري الزين، لما بذله من جهود مخلصه وإرشادات سديدة في تفحص محتويات الأطروحة، وتصويباته العلمية الدقيقة، فله مني كل الشكر والتقدير والامتنان .

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان للسادة أعضاء لجنة المناقشة الموقرين لما تحملوه من عبء مراجعة هذا العمل، ولما سيبدونه من اقتراحات قيمة وتوجيهات بناءة .

ولا يفوتني في هذا المقام أن أشيد بالجهود الطيبة والمساعدة الصادقة التي قدمها بعض الزملاء الأساتذة الأفاضل سواء بالمشورة العلمية والحوار، أو من خلال مد يد العون لتسهيل إنجاز البحث فلهم مني فائق التقدير والاحترام.

ولله الحمد والشكر من قبل ومن بعد ،

"وإن تعدوا نعمة الله لا تحصوها"

« إذا كان القرن التاسع عشر هو قرن البرلمانات فإن القرن العشرين هو قرن

المحاكم الدستورية»⁽¹⁾

⁽¹⁾ -Dominique ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, Paris, 1992, P.09.

مقدمة:

يجمع فقهاء القانون الدستوري على أن مبدأ الفصل بين السلطات يشكل أحد أهم المبادئ الدستورية في الدول الديمقراطية المعاصرة، وأهم ضمانات ومؤشرات دولة القانون، وذلك لما ينطوي عليه من رقابة تباشرها الهيئات الحاكمة كل على الأخرى، وما يؤدي إليه من تخصيص هيئة مستقلة لكل وظيفة من وظائف الدولة، فتلحق بالسلطة التشريعية وظيفة التشريع، وتتفرد السلطة التنفيذية بوظيفة التنفيذ والتنظيم، وتختص السلطة القضائية بتطبيق القانون على ما يعرض عليها من نزاعات؛ وعند تحقق ذلك يصبح لكل هيئة اختصاصات محددة دستوريا لا يمكنها تجاوزها أو الخروج عليها، أو الاعتداء على اختصاصات الهيئات الأخرى.

ولا شك في أن الفصل بين السلطات يمنع ذلك الاعتداء بما يتيح من وسائل وآليات بيد كل سلطة، تمكنها من الوقوف في وجه أي تعسف أو تجاوز من السلطات الدستورية الأخرى، ولذلك تعتبر من أهم مزايا مبدأ الفصل بين السلطات صيانة الحرية ومنع الاستبداد، وكفالة احترام القوانين وحسن تطبيقها والمساهمة في إنشاء أو بناء دولة القانون.

ولما كانت دولة القانون تنطلق من مبدأ الفصل بين السلطات فهي بكل تأكيد تعطي الأولوية لعملية ضبط السلطات الثلاث وتنظيم العلاقة فيما بينها، بحيث تمارس كل سلطة من هذه السلطات صلاحياتها واختصاصاتها ضمن الميدان الذي أوكله إياها الدستور، فلا تتجاوز إحداها على الأخرى لتمنعها من القيام باختصاصاتها الكاملة، أو لتحقيق امتيازات على حسابها، وهذا يقتضي حتما توفير قدر من الحماية والرعاية لهذا التنظيم، حفاظا على التوازن بين جميع هذه السلطات.

وهذا ما يوفره القضاء الدستوري الذي يلعب دورا أساسيا، ليس فقط في الحفاظ على التزام السلطات العامة في الدولة باحترام الدستور، بما يتضمنه من مبادئ دستورية لتنظيم السلطات وإيجاد التوازن فيما بينها، وإنما أيضاً في السهر على انتظام أداء هذه المؤسسات، وفي حماية الحقوق والحريات الفردية والعامة، سواء فيما يتعلق بخضوع السلطة التنفيذية أو الإدارة للقانون، أم في خضوع السلطة التشريعية للدستور.

فالسطة التنفيذية يجب أن تتفق أعمالها وتصرفاتها مع كل الأحكام والقواعد القانونية النافذة في الدولة سواء كانت قواعد دستورية أم قوانين عادية أم لوائح تنظيمية، وهذا استناداً لمبدأ المشروعية؛ وكذلك فإن أعمال السلطة التشريعية يجب أن تدور في حدود أحكام الدستور، وخاصةً في إصدارها للتشريعات، فلا تملك السلطة التشريعية أن تخالف أحكام الدستور - في نصها وفي روحها - من خلال القوانين الصادرة عنها، تحت طائلة التصريح بعدم الدستورية من قبل القاضي الدستوري الذي يسهر على حماية الإرادة العامة المتجسدة في الدستور؛ وضمان أن تكون أحكام القوانين متفقة مع أحكام الدستور يتم عن طريق آلية الرقابة على دستورية القوانين.

لقد تباينت الآراء بين السياسيين وفقهاء القانون حول تبني أو رفض فكرة الرقابة على دستورية القوانين كآلية ضامنة لمبادئ دولة القانون، وهذا التجاذب يبدو في الواقع منطقياً كون أن هذه الرقابة لها وجه سياسي ووجه قانوني، هذا الأخير الذي بقي تحت ضغط وهم مقولة القانون يعبر عن الإرادة العامة المتمثلة برأي الأغلبية في البرلمان، لذلك طغت الناحية السياسية على الناحية القانونية، مما استبعد مرحلياً اعتماد تلك الرقابة؛ غير أن التطورات المتسارعة التي شهدتها الأنظمة الدستورية المختلفة جعلت من مبدأ الرقابة الدستورية أمراً لا اختلاف حوله، بحيث تم اعتماد هذا المبدأ على نطاق واسع وأصبح من مسلمات الفقه والقانون الدستوري، ومبدأ أساسياً لا يمكن تجاوزه لبلورة مفهوم دولة القانون .

وبالرغم من هذا الاعتراف، إلا أن الاختلاف قد وقع بخصوص الجهة أو الهيئة التي يمكن أن تتولى الرقابة، وبنظرة فاحصة في المناهج الرقابية المقارنة يمكننا حصر الجهات القائمة بفرض الرقابة على دستورية القوانين في إحدى جهتين:

أما إحداهما فتتمثل في الجهات القضائية العادية، أين تتم الرقابة بواسطة القاضي العادي الذي يتولى ترجيح القواعد الأعلى درجة على الأدنى منها في حالة ثبوت التعارض بينهما، ونجد أن هذا الأسلوب قد نشأ في الولايات المتحدة الأمريكية، ولذلك عادة ما يطلق عليه: "الأسلوب الأمريكي للرقابة على دستورية القوانين"؛ أما الأخرى فتسند الرقابة إلى جهة يتم إنشاؤها خصيصاً لذلك، تضم في عضويتها أشخاصاً محددين دون غيرهم، ويطلق عليها "الرقابة من النموذج الأوروبي"، هذا النموذج من الرقابة يختلف عن النموذج الأمريكي كونه

يقوم على فصل المنازعات الدستورية عن المنازعات العادية؛ غير أن طبيعة الهيئة المكلفة بالرقابة تختلف بدورها من دولة إلى أخرى، ومن نظام إلى آخر، من حيث تحقق الصفة السياسية فيها بصفة كاملة ومطلقة أم بصفة نسبية.

لقد اعتمدت الرقابة من النموذج الأوروبي من طرف معظم دول العالم مع اختلاف في تسمية الهيئة المكلفة بهذه الرقابة، فالبعض منها يسند المهمة إلى هيئة تسمى بالمحكمة الدستورية، والتي يغلب عليها الطابع القضائي، مع اختلاف نسبة هذه الصفة من نظام دستوري إلى آخر؛ ونجد هذا النموذج معتمدا لدى غالبية الدول الأوروبية مثل النمسا، إيطاليا، ألمانيا، أسبانيا...، وبعض الدول العربية كمصر، سوريا، والمغرب وتونس.

في حين تسند دول أخرى مهمة الرقابة إلى هيئة تسمى بـ "المجلس الدستوري"، هذا الأخير يعتبر أحد أهم إنجازات الجمهورية الفرنسية الخامسة المكرسة في دستور 1958؛ صلاحيات المجلس الدستوري الفرنسي تم تحديدها بدقة من طرف واضعي الدستور، وذلك بسبب التخوف التقليدي من "حكومة القضاة" الذي أصبح ثابتا من ثوابت التاريخ السياسي الفرنسي، فالمجلس الدستوري إنما وجد في البداية لأجل ضمان حسن سير آليات البرلمانية المعقلنة، وخصوصا من أجل تثبيت المشرع في مجاله المحدد له في الدستور، وهذا ما جعل منه كما صرح بذلك "Michel Debré" سلاح ضد انحراف النظام البرلماني، وبالتالي فإن وظيفته المبدئية كانت حماية السلطة التنفيذية ضد تدخلات البرلمان بواسطة آلية الرقابة الدستورية، ثم شيئا فشيئا أصبح المجلس الدستوري يتمتع بصلاحيات جديدة خاصة في مجال حماية الحقوق والحريات ذات القيمة الدستورية.

ومن ثم صار ينظر إلى المجلس الدستوري في الفقه الفرنسي على أنه الأداة الأفضل التي تستطيع بما تملكه من سلطة واختصاصات أن تفرض احترام الدستور ومبادئه ومقتضياته من طرف كل السلطات العامة في الدولة، سواء بوصفه كقاضي دستوري أم كقاضي انتخابات، بما يقره من مبادئ أساسية على مستوى العلاقة بين السلطات، أو على مستوى الحقوق والحريات العامة، وهذا الموقع والدور المهم رشح المجلس ليكون الوجه الجديد للديمقراطية كما عبر عنه "Dominique ROUSSEAU".

باستقراء بعض نصوص الدستور الحالي، نجد أن النظام السياسي الجزائري يتبنى مبدأ الفصل بين السلطات ويقوم على أساسه، فالسلطة التشريعية منوطة بهيئتي المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، والسلطة التنفيذية يباشرها رئيس الجمهورية والحكومة، والسلطة القضائية يباشرها الجهاز القضائي بشقيه العادي والإداري؛ حيث تم تطبيق هذا المبدأ بما يتماشى والخصوصية الجزائرية، فقد أوجد لهذا الغرض مجموعة من الآليات التي تنظم مختلف السلطات وتضبط العلاقة فيما بينها، وأوجد في المقابل آليات وأجهزة تسهر على رعاية نظامية هذه العلاقة المكرسة بين السلطات، ولعل المجلس الدستوري الجزائري يمثل أهم هذه الأجهزة الدستورية.

من هذا المنطلق جاء اختيار الباحث لموضوع: "مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات"، والذي يتم التطرق فيه بالضرورة إلى الهيئة الدستورية المنوطة بهذه المهمة وهي المجلس الدستوري، وذلك من خلال الرجوع إلى اجتهاداته وتتبع مساره الفقهي منذ إنشائه وكما أرادته مؤسسوه إلى يومنا هذا، مع الإشارة إلى أن دراسة هذا الموضوع لن تنصب على النظرية العامة للرقابة الدستورية وأشكالها، ولا على الرقابة بمجموعها كما نظمها الدستور، بل سنقتصر -وكما هو واضح من خلال العنوان- على مواقف المجلس ذات العلاقة المباشرة أو غير المباشرة بمبدأ الفصل بين السلطات، وبالتوازن المكرس دستوريا فيما بينها.

أولاً: أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في كونه يجمع في مضمونه بين موضوعين في غاية الأهمية: فالموضوع الأول يتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات، بما يكتسبه من مكانة هامة في الأنظمة السياسية المعاصرة ومنها النظام السياسي الجزائري، حيث أنه يشكل أحد أهم المبادئ الدستورية في الدول الديمقراطية، وأحد أهم ضمانات ومؤشرات دولة القانون، لما يوفره من حماية لمبدأ المشروعية ومنع الاستبداد وصون للحقوق الأساسية والحريات العامة للمواطن انطلاقاً من النص الدستوري؛ كما أن هذا المبدأ كان ولا يزال إلى اليوم من أكثر المواضيع الفكرية والسياسية إثارة للجدل، رغم انتشاره الواسع في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة.

أما الموضوع الثاني فيتمثل في القضاء الدستوري^(1*) الذي يشكل أحد أهم الأجهزة الدستورية في الدولة الحديثة، ويمثله في الجزائر المجلس الدستوري الجزائري، بحيث يسمح لنا الغوص في تفاصيل هذا الجهاز من تنظيم وسير واختصاصات بكشف حصيلة اجتهاده في المسائل المطروحة أمامه والمتصلة بصفة مباشرة أو غير مباشرة بمبدأ الفصل بين السلطات وذلك منذ تأسيسه إلى يومنا هذا، كما يمكن من تحديد مدى توفيقه في معالجة هذه المسائل، وكذا الصعوبات التي تقف في سبيل اضطلاع بالمهمة المنوطة به، والتي تعتبر مهمة جد صعبة كونه من جهة يقف كحكم بين سلطات دستورية متداخلة من حيث الاختصاصات ومجالات العمل، ومن جهة أخرى حساسية الموقع الذي يشغله، وحرصه وحذره من أن تستدرجه تلك الصلاحيات المخولة له من أن يشكل سلطة رابعة تنافس السلطات الثلاث الدستورية، أو يتدخل في اختصاصاتها .

كما يكتسي البحث أيضا أهمية عملية يجسدها الحرص على الخروج في نهاية البحث باقتراحات عملية وواقعية من شأنها المساهمة في تحسين وتفعيل دور المجلس الدستوري كحارس للدستور، وإثراء الاجتهاد الدستوري الجزائري، حتى تواكب هذه الهيئة التطورات والتغيرات المتسارعة في الحياة السياسية والقانونية للدولة الجزائرية، وتساير الهيئات المشابهة في الأنظمة الدستورية المختلفة.

ثانيا: مبررات اختيار الموضوع

تقوم دوافع اختيارنا لموضوع مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، كأطروحة لنيل الدكتوراه في القانون على عدة اعتبارات موضوعية وعلمية وذاتية.

(*) - يطلق مصطلح القضاء الدستوري على تلك السلطة (عندما يتعلق الأمر بجهاز ضمن هرم السلطة القضائية كالمحكمة العليا)، أو الهيئة (عندما يتعلق الأمر بجهاز لا علاقة له بالسلطة القضائية في الدولة) الدستورية التي أوجدتها الإرادة الشعبية كغيرها من بقية السلطات، وحددت صلاحياتها بشكل حصري، وذلك لكي تحافظ بالدرجة الأولى على احترام قواعد توزيع صلاحيات السلطات، وعدم انتهاك أي منها لصلاحيات الأخرى التي خصها بها الدستور.

أنظر في ماهية القضاء الدستوري:

- أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002، ص 114 وما بعدها.

تتجلى الاعتبارات الموضوعية في الطابع المتجدد لموضوع البحث من جهة، ومكانته في الدراسات الدستورية من جهة أخرى، وبخاصة في ظل الظروف الراهنة التي تشهد تحولات جذرية في صميم الأنظمة السياسية، كما أن صفة التطور والتغير التي تطبع موضوع الأنظمة السياسية تجعل استمرار البحث في هذا الموضوع بالذات مسألة ذات أهمية خاصة.

في حين تتمثل الاعتبارات العلمية في السعي إلى تحقيق تحليل قانوني دستوري ممنهج لموضوع توزيع السلطات في النظام السياسي الجزائري، ومساهمة المجلس الدستوري في الحفاظ على التوازن المؤسساتي في الدولة، ومحاولة الوصول من خلال هذا التحليل إلى وضع اليد على مكامن الخلل في التجربة الرقابية في نظامنا السياسي.

أما الأسباب الذاتية فتتعلق من تعلق الباحث واهتمامه القديم المتجدد بكل ما له صلة بالقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، وبخاصة هيئة المجلس الدستوري من خلال رصد تطور اجتهاداته عبر متابعة علمية أكاديمية لمخرجات هذا العمل وتأثيرها ونتائجها على التوازن بين السلطات في الدولة والذي يشكل محور النظام الدستوري.

ثالثاً: إشكالية البحث

لقد عرف المجلس الدستوري الجزائري منذ تأسيسه بموجب دستور 1989 تغييرات كثيرة إن على مستوى التنظيم والاختصاص، أم على مستوى الاجتهاد الفقهي، هذه التغييرات كثيراً ما كانت مرتبطة بالتطورات السياسية والدستورية التي عرفتتها الدولة الجزائرية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، خاصة تلك التي جاءت في ظل دستور 1996؛ ما يستوقفنا في كل تلك التدخلات أنها كانت في مجملها محل نقاش وجدال - فقهي وسياسي - حول مدى فعاليتها ومصداقيتها، وكذا مواكبتها للتحولات الكبيرة التي عرفتتها الأنظمة والتشريعات المختلفة، وهذا النقاش غالباً ما كان يثور عقب كل تدخل للمجلس الدستوري سواء بمناسبة رقابة دستورية القوانين، أو بمناسبة رقيبته للعمليات الانتخابية.

الشيء الذي يقود إلى الاعتقاد بأن هناك حالة من الشك وعدم الرضا الدائم على أداء المجلس الدستوري سواء من طرف السياسيين أو رجال القانون، فأراء وقرارات المجلس غالباً

ما كانت تواجه بانتقادات شديدة، وتوصف بأنها مواقف سياسية ومتحيزة لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، ما يجعل من مسألة مصداقية المجلس، ومشروعية موافقه، بل ومبررات وجوده محل نظر ونقاش.

انطلاقاً مما سبق فإن الإشكالية الأساسية التي نود مناقشتها بكل موضوعية في هذا البحث تكمن في تقدير مدى ونطاق الحماية التي يوفرها المجلس الدستوري الجزائري لمبدأ الفصل بين السلطات، وتأثير تدخلاته لتكريس هذه الحماية على المؤسسات الدستورية الأخرى التي يحكمها هذا المبدأ، بل وعلى المبدأ في حد ذاته. وبناء عليه يمكن بلورة جوهر هذه الإشكالية في التساؤل الرئيسي التالي: **ما مدى مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية وصيانة مبدأ الفصل بين السلطات؟**

ولإحاطة بهذه الإشكالية من كل جوانبها ارتأينا أن نطرح مجموعة التساؤلات الفرعية التالية: ما هو النطاق الذي يتدخل فيه المجلس الدستوري لبيسط رقابته على الفصل بين السلطات؟ وما هي العوائق والقيود التي أثرت وتؤثر في توجه وفعالية المجلس تجاه نظرية الفصل بين السلطات؟ وأخيراً، ما تأثير الاجتهاد الذي رسخته قرارات وآراء المجلس الدستوري الجزائري على مبدأ الفصل بين السلطات من جهة، وعلى التوازن بين السلطات الدستورية في الدولة من جهة أخرى؟.

رابعاً: منهج البحث

كمنهج لمعالجة إشكالية البحث والإشكاليات المتفرعة عنها، وظفنا مجموعة من مناهج البحث العلمي التي تسمح بالإحاطة الكاملة بجميع مفردات العلاقة التي تربط القاضي الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات، فاعتمدنا المنهج التحليلي كمنهج أساسي، من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية لا سيما أحكام الدستور الجزائري للتعرف على آلية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، ومن جهة أخرى من خلال تحليل قرارات وآراء المجلس الدستوري الجزائري للتعرف على مدى تأثيرها على التوجه الذي سلكه المؤسس الدستوري بخصوص مبدأ الفصل بين السلطات، والذي عبر عنه في الأحكام الدستورية التي تنظم السلطات الثلاث في الدولة وتؤطر العلاقة أو الحدود بين هذه السلطات.

كذلك يعتبر المنهج المقارن من المواد الأساسية التي تشد بنيان البحث وتدعمه، حيث لا بد من اعتماد المقارنة التي تقودنا إلى استخلاص الإيجابيات التي تتميز بها أنماط الرقابة المشابهة لنمط الرقابة المعتمد في الجزائر، وأقصد بذلك المجالس الدستورية لدى بعض الدول الرائدة في هذا المجال خاصة فرنسا، ولبنان، وحتى المحاكم الدستورية لدى بعض الدول مثل مصر وألمانيا وإيطاليا...، والتي تتماشى إلى حد كبير مع المجالس الدستورية - مع بعض الخصوصيات- وهذا طبعاً في حدود الإمكانيات المتاحة والوسائل المتوفرة، والقصد من وراء كل هذا هو محاولة الخروج بدراسة مفيدة وعملية من خلال الاستفادة من توظيف ما أمكن جمعه من دراسات سابقة، ومراجع متخصصة.

دون أن نغفل الإشارة إلى استعمالنا لبعض المناهج الأخرى كالمناهج التاريخية والمنهج الوصفي في بعض جزئيات البحث.

خامساً: الصعوبات والعقبات

بالرغم من الأهمية التي يكتسبها البحث، والنتائج التي ابتغينا تحقيقها من الدراسة، إلا أنه لا بد من الإقرار بصعوبة هذا المسعى، والعقبات التي واجهتنا منذ بداية البحث، فرغم تنوع الدراسات وتعددتها في موضوع الرقابة على دستورية القوانين، وغزارة الآراء وتباينها حول فكرة الرقابة، وهي بالطبع ميزة إيجابية تميز الدراسات في هذا المجال، إلا أن الصعوبة تكمن في غياب تقليد التعليق على اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري والاجتهادات القضائية بشكل عام، فضلاً عن ندرة الدراسات الأكاديمية المتعلقة بتقييم تجربة المجلس الدستوري خاصة في موضوع الفصل بين السلطات.

أما أهم إشكال واجهته في إعداد هذا البحث فيتمثل في الندرة الكمية لآراء وقرارات المجلس الدستوري حول دستورية القوانين -مصحوبة بسعة المجالات التي تدخل فيها- مما جعل من مسألة استنتاج موقف ثابت للمجلس بخصوص قضية ما ليست بالأمر اليسير.

كذلك لا بد من الإشارة في معرض الحديث عن الصعوبات التي واجهتني في إعداد البحث عن ذلك المستجد الذي طبع الساحة الدستورية في الجزائر، وهو التعديل الدستوري الذي مس دستور 1996 (تعديل 67 مادة، وإضافة 27 مادة جديدة)، والذي بادر به رئيس

الجمهورية وأعلنه رسمياً في اجتماع مجلس الوزراء بتاريخ 07 ماي 2014، وأفتى المجلس الدستوري بموجب رأيه المؤرخ في 28 جانفي 2016⁽¹⁾ بتمريره على البرلمان المنعقد بغرفتيه، حيث وافق عليه هذا الأخير في 07 فيفري 2016، وتم إصداره بموجب القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري⁽²⁾.

ولأن هذا التعديل قد أحدث تغييرات مهمة في كثير من المؤسسات الدستورية ومنها المجلس الدستوري الجزائري، فقد وجدت نفسي مضطراً بعد إنهاء البحث إلى إعادة النظر في كثير من عناصره، خاصة تلك المتعلقة بالمقترحات الرامية إلى تفعيل المجلس الدستوري ومن خلاله آلية الرقابة على دستورية القوانين، حيث أن كثيراً من تلك المقترحات قد تبناها التعديل الدستوري.

إلا أن قناعاتي بأهمية الموضوع، وبضرورة بعث نقاش حقيقي ينصب على اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري من خلال النقد البناء لما قد يشوب هذا الاجتهاد من ثغرات أو انحراف، بهدف مشاركة الجميع في تكريس رقابة دستورية فعالة وموجهة، جعلني أصر على إتمام ما بدأت فيه، وإتمام الدراسة مع محاولة الاجتهاد في إبداء وجهة النظر الشخصية حول مختلف المواقف التي تبناها المجلس الدستوري بمناسبة نظره في دستورية القوانين.

سادساً: خطة البحث

للقوف على حقيقة الدور الذي يلعبه المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات كما هو مكرس في الدستور، ومدى تأثير تدخلاته على العلاقة القائمة بين السلطات الدستورية في الدولة؛ سنستعرض جملة من المواضيع التي تقودنا مجتمعة إلى تحقيق هذا الهدف، وسيكون بسطنا للموضوع وفق ما يمليه التحليل القانوني المجرد في إطار التأسيس الفقهي، وبناء عليه قسمنا البحث وفق خطة مفصلة ومرتبطة عبر بابين يتقدمهما مبحث تمهيدي.

(1) - رأي رقم 01/16 ر.ت.د-م د مؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.ج، العدد 06، بتاريخ 03 فيفري 2016.

(2) - قانون رقم 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.ج، العدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.

- يتضمن **الفصل التمهيدي** الذي يشكل مقدمة نظرية للدراسة، المفاهيم الأساسية التي يدور حولها موضوع البحث، وهي: القضاء الدستوري الذي يمثله في نظامنا المجلس الدستوري الجزائري، ومبدأ الفصل بين السلطات، مع إبراز، في نفس الوقت، دور هذين المفهومين في تحقيق أسس ومبادئ دولة القانون.

- أما **الباب الأول** فيسلط الضوء على تلك المجالات المتاحة للمجلس الدستوري لمراقبة مبدأ الفصل بين السلطات، وأهم العراقيل والقيود التي ساهمت بشكل مباشر أو غير مباشر في الحد من فعالية الدور المنوط بالمجلس كحامي للدستور ولمبدأ الفصل بين السلطات، بما يسمح بالوقوف على عدد من الاختلالات التي تستوجب التصحيح والتصويب.

- أما **الباب الثاني** والذي يعتبر مكملاً للباب الأول، فيتناول بالدراسة والتحليل مختلف قرارات وآراء المجلس الدستوري الجزائري، واستخلاص تأثيرها سواء في النظرية في حد ذاتها أو في التوازن القائم بين السلطات وفق ما كرسه الدستور في أحكامه.

- وأخيراً تتضمن الخاتمة أهم النتائج التي تم التوصل إليها وأبرز التوصيات.

على أن تصميم البحث وفق هذا القالب قد فرضته علينا طبيعة الموضوع نفسه، الذي يقوم على ثلاثية متكاملة: المجالات- القيود- الآثار، فكان لا بد من دمج مجالات الرقابة وحدودها في باب واحد لعدم إمكانية فصلهما عن بعضهما، وإفراد باب مستقل للآثار كونه يتضمن تحليلاً لتلك القرارات والآراء التي صدرت عن المجلس الدستوري في حدود المجالات المتاحة له، بالرغم من القيود المفروضة عليه.

وبالله التوفيق، وهو السعان

الفصل التمهيدي

ضمانتي دولة القانون،

القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات

يتفق غالبية الفقه الدستوري على أن القضاء الدستوري يلعب دورا بارزا في إرساء أسس وقواعد دولة القانون⁽¹⁾ وحماية مبادئها، وذلك من خلال رقابته الهادفة إلى صون الدستور- باعتباره المرجع القانوني الأعلى في الدولة- والحفاظ على سموه، وتأمين احترام السلطات العامة في الدولة لأحكامه، بما تتضمنه هذه الأخيرة من مبادئ دستورية لتنظيم السلطات وإيجاد التوازن فيما بينها، أو من حماية لحقوق الأفراد.

فالسطة التنفيذية، يجب أن تتفق أعمالها وتصرفاتها مع كل الأحكام والقواعد القانونية النافذة استناداً لمبدأ المشروعية؛ وكذلك فإن أعمال السلطة التشريعية يجب أن تدور في حدود أحكام الدستور، وخاصةً في إصدارها للتشريعات، فلا تملك وهي تسن القوانين أن تخالف أحكام الدستور في نصها وفي روحها؛ وضمان أن تكون أحكام القوانين متفقة مع أحكام الدستور يتم عن طريق آلية الرقابة على دستورية القوانين.

إلا أنه ولأجل تحقيق هذا الدور لا بد للقاضي الدستوري من التمسك بمبدأ الفصل بين السلطات باعتبار هذا الأخير الركن الأساس لبنيان دولة القانون، وأحد أهم المبادئ الدستورية والركائز الأساسية في الدول الديمقراطية المعاصرة، نظرا لما يوفره من آليات لصيانة الحرية ومنع الاستبداد، وكفالة احترام القوانين وحسن تطبيقها والمساهمة في إنشاء أو بناء دولة القانون.

(1) - الدولة حسب الفقيه الدستوري "Carré de Malberg" عبارة عن إقليم معين يعيش عليه شعب معين تقوده سلطة سياسية؛ ودولة القانون هي دولة تكون في إطارها السلطات العامة محددة المهام مسبقا بواسطة قواعد يتم سنها بطريقة شرعية ومشروعة، والقانون بمفهومه الواسع هو نفسه بالنسبة للحكام والمحكومين وليس هناك أحد فوق هذا القانون.

عن:

Losséni CISSE, *La Problématique de l'état de droit en Afrique de l'Ouest*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Paris XII VAL DE MARNE, Mai 2009, P.23.

أنظر في مفاهيم دولة القانون:

- أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص 25 وما بعدها.

- ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص 175.

فالعلاقة إذا بين القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات هي علاقة مركبة ومتكاملة وغير قابلة للفصل، ومحاولة فهم هذه العلاقة يقتضي منا الغوص والتعمق في تحليل مركبات كل عنصر فيها ومعرفة علاقته بالعنصر الآخر؛ وهو ما سنحاول تضمينه في المبحثين المواليين؛ حيث نتناول في المبحث الأول القضاء الدستوري من حيث الأسس والاختصاصات، ونتناول في المبحث الثاني مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي في تنظيم السلطات العامة.

المبحث الأول

أسس القضاء الدستوري واختصاصاته

تكتسى دراسة ومعرفة أسس القضاء الدستوري أهمية خاصة كونه يعد الركيزة الأساسية الضامنة لحماية وصيانة مبادئ دولة القانون، ورعاية الحقوق والحريات العامة التي كفلتها جميع الدساتير في العالم.

ولأن الاختصاص التقليدي للقضاء الدستوري هو مراقبة دستورية القوانين، فإن هذه المراقبة تختلف من بلد إلى آخر ومن نظام سياسي إلى آخر، وهو ما سنتناوله بالتفصيل في المطالب التالية، حيث سنستعرض في (المطلب الأول) النظم المقارنة للقضاء الدستوري، ثم نتناول في (المطلب الثاني) تطبيق القضاء الدستوري في الجزائر.

المطلب الأول: نظم القضاء الدستوري

إن الرقابة على دستورية القوانين وإن كانت تقوم على مفهوم مبسط وواضح يتبلور أساسا في كيفية ضمان استبعاد أية قاعدة قانونية تتعارض مع ما ورد في الدستور من نصوص وأحكام، إلا أن الصعوبة تكمن في العثور على النظام أو المنهج الرقابي الأمثل لتحقيق ذلك، وكذا تحديد طبيعة الجهة المؤهلة لفرض تلك الرقابة، بما يقتضيه من تحديد التركيب الهيكلي التنظيمي لهذه الجهة، والقائم على تبيان تشكيلها وأحكام العضوية فيها، وتحديد النشاط الوظيفي لها، وأخيرا النتائج والآثار المسموح بترتيبها على القرارات والأحكام الصادرة عنها.

وإذا كان الرأي قد اختلف في الفقه الدستوري بين مؤيد لمبدأ رقابة دستورية القوانين وبين معارض لها، فإن التطورات المتسارعة التي شهدتها الأنظمة الدستورية المختلفة جعلت من مبدأ الرقابة الدستورية أمراً لا اختلاف حوله، غير أن القائلين بوجود رقابة دستورية القوانين اختلفوا في الجهة أو الهيئة التي يمكن أن تتولى الرقابة، ومدى ما يمنحها القانون من صلاحيات في هذا الشأن، وبمنظرة فاحصة في المناهج الرقابية المقارنة يمكن التمييز بين أسلوبين في الرقابة: الرقابة السياسية والرقابة القضائية.

الفرع الأول: الرقابة السياسية على دستورية القوانين

تعرف الرقابة السياسية لدستورية القوانين بالرقابة الوقائية حيث يعقد اختصاص ممارسة هذه الرقابة لهيئة سياسية تتحدد مهمتها في محاولة منع مخالفات الدستور عند المنبع، عن طريق الحيلولة دون إصدار قانون مخالف للدستور⁽¹⁾؛ وتتم الرقابة السياسية بواسطة هيئة خاصة تسمى بالمجلس الدستوري أو بواسطة هيئة نيابية.

الفقرة الأولى: الرقابة بواسطة مجلس دستوري

ظهرت المحاولات الأولى لتقرير الرقابة السياسية في فرنسا عند وضع دستور عام 1795، ويعود الفضل في ذلك إلى الفقيه "Sieyes" الذي اقترح إنشاء "هيئة محلفين دستورية" توقع الجزاء على مخالفة الدستور إلى جانب السلطة التأسيسية التي وضعتها⁽²⁾، ورغم أن هذه المحاولة لقيت معارضة شديدة في البداية، إلا أنها وجدت سبيلها إلى التطبيق بعد ذلك في دستور السنة الثامنة لسنة 1799، حيث أنشأت هيئة تسمى "مجلس الشيوخ الحامي للدستور" يتولى رقابة دستورية القوانين التي تحيلها عليه الحكومة قبل إصدارها، غير أن هيمنة نابليون على هذا المجلس قد أدت إلى فشله⁽³⁾.

(1) - طعيمة الجرف، القضاء الدستوري، دراسة مقارنة في رقابة الدستورية، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة، 1994، ص47.

(2) - Jacques CADART, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Economica, Paris, 3^{me} édition, 1990, P.172.

(3) - طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص55.

وفي ظل الدستور الحالي لسنة 1958 تقوم بهذه المهمة هيئة تسمى "المجلس الدستوري"، هذا الأخير يتكوّن من رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء مدى الحياة، ومن تسعة أعضاء يعينون لمدة تسعة سنوات غير قابلة للتجديد على أن يجدد الثلث كل ثلاث سنوات، بحيث يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلاثة منهم، وثلاثة يعيّنهم رئيس الجمعية الوطنية، وثلاثة يعيّنهم رئيس مجلس الشيوخ؛ ويقوم رئيس الجمهورية باختيار رئيس المجلس من بين الأعضاء التسعة.

يختص المجلس الدستوري الفرنسي في التحقق من عدم مخالفة القوانين للدستور، وذلك بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين (60) نائبا من أحد المجلسين، كما يشرف على انتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات البرلمانية وينظر في الطعون المقدمة بشأنهما، ويشرف على صحة الاستفتاءات الشعبية ويعلن نتائجها.

الفقرة الثانية: الرقابة بواسطة هيئة نيابية

انتشر هذا النوع من الرقابة في الدول ذات الأنظمة الاشتراكية، وهو يقوم على فكرة أنه لا يمكن أن تعلق كلمة أية جهة على الهيئات المنتخبة التي تمثل الشعب في ظل نظام الحزب، وبالتالي فهي ترفض بشدة نظام الرقابة القضائية، ومن بين الأنظمة التي أخذت بهذا النوع من الرقابة الاتحاد السوفيتي سابقا، ودستور ألمانيا الشرقية لسنة 1968، والدستور البلغاري لسنة 1946⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على دستورية القوانين

هي الرقابة التي تمارس بواسطة هيئة قضائية، وينطلق مفهوم هذه الرقابة من فكرة حق الأفراد في حماية حقوقهم وحيرياتهم المقررة في الدستور، وتشكل الرقابة القضائية ضمانا فاعلة لدستورية القوانين حيث يتسم القضاء بقدر من الحياد والنزاهة والاستقلالية بالإضافة لما تقدمه من حرية التقاضي وعلانية الجلسات وتسبب الأحكام.

(1) - طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص 51.

ورغم اخذ غالبية الدول بأسلوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلا أنها لم تتفق على أسلوب واحد، فبعضها اخذ برقابة الإلغاء، والآخر اخذ برقابة الامتناع، وعليه سنتناول هذين النوعين من الرقابة بشيء من التفصيل.

الفقرة الأولى: رقابة الامتناع

وتسمى أيضا "الرقابة عن طريق الدفع"، ومقتضاها عدم تطبيق القانون الذي أقر القاضي عدم دستوريته في قضية معينة، ويبقى ذلك القانون نافذ المفعول⁽¹⁾، وقد كانت الولايات المتحدة الأمريكية السبابة في الأخذ بهذا النوع من الرقابة، بالرغم من أن الدستور الأمريكي لم ينص صراحة على ذلك؛ ويربط المؤرخون تطبيق هذا المبدأ باعتراف المحكمة العليا الأمريكية لنفسها برئاسة القاضي "John Marshal" بحق رقابة دستورية القوانين في قضيتها المشهورة "ماربوري ضد ماديسون - William Marbury v. James Madison" في عام 1803⁽²⁾.

وليس للمحاكم الأمريكية أن تلغي القانون عند نظرها في قضية أمامها، وقولها بعدم دستوريته، بل تمتنع عن تطبيقه دون أن يكون ذلك ملزما للمحاكم الأخرى، إلا إذا كان الحكم بعدم دستورية ذلك القانون صادراً من المحكمة العليا؛ وهناك عدة صور لرقابة الامتناع منها:

(1) - Jacques CADART, op.cit. P.172.

(2) - وقعت أحداث هذه القضية في عام 1803 في الولايات المتحدة الأمريكية، بعد انتخابات الرئاسة التي هزم فيها الرئيس "جون آدامز" المعروف باتجاهه لتقوية السلطة المركزية الفدرالية أمام "توماس جفرسون" الذي كان يؤيد الاتجاه الآخر الداعي إلى اللامركزية و تدعيم سلطات الولايات؛ ولضمان استمرار خطه السياسي بعد رحيله عن المنصب وقع الرئيس آدامز قرارات تعيين بعض القضاة المناصرين لهذا الفكر في آخر ليلة له في المنصب وكان من بينهم القاضي "ماربوري" وثلاثة من رفاقه.

طالب القضاة في دعوى رفعوها أن تصدر المحكمة العليا برئاسة القاضي "مارشال" أمراً قضائياً إلى الوزير "ماديسون" لتسليمهم قرارات التعيين. ووجد مارشال نفسه في مأزق صعب حيث لم يكن يريد البدء بمعادة خط الإدارة الجديدة التي قد لا تتصاع لأمره وكذلك لم يكن يريد لهيبة المحكمة العليا أن تخدش بأن يحكم بعدم الاختصاص. وعليه أصدر حكماً بارعاً في بابه بالاعتراف بحق "ماربوري" وزملائه في التعيين ولكنه رفض طلبهم بأن تأمر المحكمة بتسليم قرارات التعيين وجاء هذا الرفض مبنياً على اعتبار عدم دستورية القانون الذي يخول للمحكمة سلطة اصدرها هذه الأوامر بصفة أصلية.

أنظر في قضية ماربوري ضد ماديسون: موسوعة المعرفة: http://www.marefa.org/index.php/ماربوري_ضد_ماديسون

أولاً: الدفع بعدم الدستورية

يطلق على هذه الطريقة طريقة "الدفع الفرعي"؛ وتمارس المحاكم هذا الحق عندما يطرح أمامها نزاع ويطلب أحد الأطراف بتطبيق قانون ما، فيطعن الطرف الآخر بعدم دستورية هذا القانون، وما يميز هذا الأسلوب أنه لا يحق لأي شخص الطعن بعدم دستورية القوانين بصورة أصلية، بل يجب أن يكون القانون مطبقاً على الشخص في دعوى قضائية فيبادر هذا الشخص إلى الطعن بعدم دستورية هذا القانون.

فإذا تبين للقاضي أن القانون المطعون فيه غير دستوري فعلاً فلا يطبقه على ذلك النزاع فقط، بحيث يستبعده دون أن يلغيه؛ كما أن القاضي لا يتعرض إلى بحث مسألة دستورية أو عدم دستورية القوانين إلا إذا دفع أحد أطراف الخصومة أمامه بذلك من أجل الدفاع عن نفسه.

ثانياً: الأمر القضائي

يسمح هذا الأسلوب "الهجومى - الوقائي" لأي شخص أن يلجأ إلى المحكمة ويطلب منها أن توقف تنفيذ قانون ما على اعتبار أنه غير دستوري، وذلك قبل أن يطبق عليه هذا القانون، على اعتبار أن تطبيقه سيلحق ضرراً به، وللمحكمة أن تصدر أمراً قضائياً بعدم تنفيذ القانون.

ونظراً للنتائج المترتبة على الإسراف في استعمال أوامر المنع القضائية وتعطيلها لنفاذ القوانين فقد سن الكونغرس قانونين في 1910 و 1937 تم بمقتضاها تحديد محكمة اتحادية مكونة من 03 قضاة، تختص وحدها بإصدار أوامر المنع، ويجوز الطعن في قرارات هذه المحكمة أمام المحكمة الاتحادية العليا⁽¹⁾.

(1) - علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر - دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1978، ص 177.

ثالثاً: الحكم التقريري

بمقتضى هذا الأسلوب يحق للشخص أن يلتمس من المحكمة إصدار حكم تقرر فيه ما إذا كان القانون الذي سيطبق عليه دستورياً أم لا، وفي هذه الحالة يتوقف تنفيذ القانون على هذا الشخص إلى غاية صدور حكم المحكمة، وعلى أساس حكم المحكمة يقوم الموظف بتنفيذ القانون أو عدم تنفيذه⁽¹⁾.

الفقرة الثانية: رقابة الإلغاء (الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية)

على خلاف رقابة الامتناع فإن رقابة الإلغاء تقتضي وجوباً التصييص عليها في صلب الدستور⁽²⁾، ويقصد بها حق المواطن في رفع دعوى أصلية مباشرة أمام المحكمة الدستورية أو المحكمة العليا طالبا منها إلغاء قانون ما لمخالفته لنصوص الدستور؛ فإذا تحققت المحكمة من وجود هذه المخالفة الدستورية قضت بإلغاء القانون المخالف للدستور بحكم نهائي لا يقبل الطعن وله حجية مطلقة أمام الكافة⁽³⁾.

ويمكن لهذه الرقابة أن تكون سابقة على إصدار القانون أو لاحقة عليه؛ ففي الرقابة السابقة تتم إحالة القوانين قبل إصدارها إلى هيئة قضائية مختصة لفحصها من الناحية الدستورية، وقد أخذ الدستور الأيرلندي لسنة 1937 بهذا النوع من الرقابة، أما رقابة الإلغاء اللاحقة فإنها تباشر على القوانين بعد إصدارها ودخولها حيز التنفيذ، وتختلف الدول التي أخذت بهذا النوع من الرقابة في الجهة التي تملك حق الطعن في دستورية القانون، فمثلاً نجد الدستور النمساوي لسنة 1920 يحصر ممارسة هذا الحق على الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات فقط، في حين تجيز بعض الدول الأخرى للأفراد الطعن في دستورية قانون يراد تطبيقه في دعوى منظورة أمام القضاء.

كما تختلف الدول في تحديد المحكمة المختصة بالرقابة، فدستور بوليفيا لسنة 1880 مثلاً قد جعل هذا الأمر من اختصاص المحاكم العادية، وبعض الدول جعلت الرقابة من

(1) - علي السيد الباز، مرجع سابق، ص 181.

(2) - Pierre Vialle, *Droit Constitutionnel et institutions Politique*, Edition L'Hermès, Lyon, 1984, P.264.

(3) - محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، 2000، ص 263.

اختصاص محكمة خاصة وهذا ما نجده في دستور النمسا وإيطاليا وبعض البلدان العربية كالعراق، الكويت، مصر، السودان، أين تمارس "المحكمة الدستورية" وظيفة الرقابة القضائية.

المطلب الثاني: القضاء الدستوري في الجزائر

يقترّب المفهوم المعتمد من طرف المؤسس الدستوري الجزائري فيما يخص الرقابة على دستورية القوانين في مبادئه العامة وأساسه من ذلك المعتمد من طرف عدد كبير من الدول الأوروبية، ومن طرف فرنسا بصفة خاصة، والذي يقوم على فصل المنازعات العادية عن المنازعات الدستورية.

ولتوضيح هذا المفهوم نحتاج إلى البحث في الأساس التاريخي للرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، من خلال استعراض مختلف المراحل التاريخية التي تدرجت فيها هذه الرقابة منذ أول دستور للجمهورية الجزائرية، وانتهاء بما هو معمول به في الوقت الحالي (الفرع الأول)، ومن ثم دراسة الهيئة المكلفة بهذه المهمة في ظل الدستور الحالي، وهي المجلس الدستوري الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأساس التاريخي للرقابة الدستورية في الجزائر

تعود فكرة إنشاء مجلس دستوري مكلف بممارسة مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى ما بعد الاستقلال مباشرة في أول دستور جزائري وضع في 08 سبتمبر 1963، وظلت تتطور بشكل متقاطع بحيث اختفت في دستور 1976، ثم ظهرت من جديد في دستور 1989 وما بعده، وهذا يقودنا إلى التمييز بين 03 مراحل تتماشى والتغيرات السياسية والدستورية المكرسة في الدساتير الجزائرية الثلاث.

الفقرة الأولى: الرقابة في ظل في دستور 1963

نص أول دستور للجمهورية الجزائرية على إنشاء مجلس دستوري مكلف بالرقابة على دستورية القوانين والأوامر التشريعية؛ ويتكون المجلس الدستوري في ظل دستور 1963 من سبعة أعضاء: ثلاث قضاة وهم الرئيس الأول للمحكمة العليا، ورئيسي الغرفتين المدنية والإدارية بالمحكمة العليا، وثلاثة أعضاء من البرلمان، وعضو يعين من طرف رئيس

الجمهورية، وينتخب الرئيس من بين، ومن طرف الأعضاء⁽¹⁾. وقد انحصرت المهمة الأساسية للمجلس في هذه المرحلة في ضمان دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني فقط⁽²⁾.

من الناحية العملية لم يتم تأسيس المجلس الدستوري نهائياً بسبب لجوء رئيس الجمهورية إلى تعليق العمل بالدستور بعد 23 يوماً من إصداره، وذلك إعمالاً لسلطاته الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 59 المتعلقة بالخطر الوشيك، وهو العامل الذي تسبب في عدم تطبيق الرقابة على دستورية القوانين في هذه المرحلة، حيث استمر الوضع على ما هو عليه في ظل المرحلة الانتقالية التي تلت حركة 19 جوان 1965 أين تم التخلي نهائياً عن العمل بدستور 1963.

الفقرة الثانية: الرقابة في ظل دستور 1976

لم يأت دستور 1976 بجديد فيما يخص الرقابة على دستورية القوانين سوى أنه كرس الوضع الذي كان قائماً في ظل المرحلة الانتقالية التي سبقت إصداره؛ فرغم تبنيه لمبدأ الرقابة بمفهومها الشامل⁽³⁾، ونصه صراحة على أن هذه المراقبة تستهدف ضمان التسيير الحسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق والدستور وقوانين البلاد، والتحقق من التطابق بين أعمال الإدارة والتشريع وأوامر الدولة⁽⁴⁾، إلا أنه لا توجد في هذا الدستور أية إشارة للرقابة على دستورية القوانين كآلية مستقلة، وهذا ما أكدته التطبيق العملي للدستور لمدة 13 سنة، وعليه فالرقابة المقصودة ليست الرقابة على دستورية القوانين بل هي مراقبة تقنية

(1) - المادة 63: « يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيسي الحزبتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا، وثلاث (3) نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو (1) يعينه رئيس الجمهورية، ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوت مرجح».

(2) - المادة 64: « يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني».

(3) - المادة 186: « تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة، المراقبة السياسية المنوطة بها، وذلك طبقاً للميثاق الوطني ولأحكام الدستور».

(4) - المادة 184

بحة⁽¹⁾، وقد اقتصرت ممارسة وظيفة الرقابة في هذه المرحلة على مؤسسات وأجهزة الحزب⁽²⁾، الذي أصبح يلعب دورا محوريا في تنظيم المؤسسات الدستورية، وحل النزاعات التي تثار بين المجلس الوطني والحكومة بمناسبة ممارسة الاختصاصات المقسمة بينها بموجب الدستور .

يرجع عدم إقرار فكرة الرقابة الدستورية في دستور 1976 إلى أن الدستور نفسه أخضع المشرع للميثاق الوطني وليس للدستور، ويبدو هذا واضحا في نص المادة 127 المتعلقة بالمجلس الشعبي الوطني الذي "يستوحي مبادئ الميثاق الوطني والتي يجعلها حيز التطبيق في عمله التشريعي"، كما كرسته المادة 06 من الدستور التي نصت على أن "الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة".

ويستند واضعو الدستور في عدم إنشاء هيئة للرقابة على دستورية القوانين على مجموعة من المبررات كتجنب الإكثار من المؤسسات الرقابية تقاديا لتداخل اختصاصاتها وعدم فعاليتها، فهناك مجالس عديدة للرقابة وما عليها إلا أن تقوم بدورها كاملا في إطار القانون، ويرى البعض أن وجود هيئة من هذا القبيل من شأنه أن يعرقل أعمال السلطة الثورية⁽³⁾.

الفقرة الثالثة: الرقابة في دستور 89

شهدت الدولة الجزائرية ابتداء من 1989 تحولا جذريا نحو تكريس دولة القانون والمؤسسات واحترام حقوق الإنسان، فكان من ثمار هذا التوجه إعادة إحياء آلية الرقابة على دستورية القوانين، حيث نصت المادة 153 من دستور 1989 على أنه: « يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور، كما يسهر المجلس الدستوري على صحة

(1) - بوزيد لزهاري، الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية الجزائرية، مجلة جامعة قسنطينة للعلوم الإنسانية، عدد 03، 1992، ص 43.

(2) - أوصى المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني، المنعقد بين 19 و22 ديسمبر 1983 بتأسيس جهاز سياسي تحت سلطة رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب، يتولى الرقابة على دستورية القوانين، غير أنه لم يتم تجسيدها.

(3) - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1990، ص 405.

عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات».

يتكون المجلس الدستوري في ظل دستور 1989 من سبعة أعضاء⁽¹⁾: اثنان منهم يعينهما رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها، ويتم تعيين رئيس المجلس من طرف رئيس الجمهورية لمدة 06 سنوات؛ ويتمتع المجلس في ظل دستور 1989 بصلاحيات أوسع وأهم من تلك المخولة له في ظل دستور 1963، كإمتداد رقابته إلى دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، وصحة الاستشارات السياسية الوطنية، بالإضافة إلى صلاحيات استشارية في بعض الظروف الخاصة.

إن إقرار الرقابة الدستورية من جديد في ظل دستور 1989 يعد خطوة هامة في مسيرة بناء دولة القانون، هذه الخطوة تعززت أكثر بصدور دستور 28 نوفمبر 1996 الذي أحدث تغييرا في تشكيلة المجلس برفع عدد الأعضاء إلى تسعة، كما أقر أيضا توسيع صلاحياته إلى رقابة القوانين العضوية إجباريا قبل إصدارها، وفتح مجال الإخطار أمام سلطة دستورية جديدة وهي رئيس مجلس الأمة، ثم جاء بعد ذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 ليعزز أكثر هذا التوجه بإقراره تغييرات وتعديلات مهمة مست آلية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر وكذا هيئة الرقابة، وهذا ما سنفصل فيه من خلال الفرع التالي.

الفرع الثاني: هيئة الرقابة: المجلس الدستوري الجزائري

يختلف تنظيم الهيئة المنوطة بالرقابة على دستورية القوانين باختلاف طبيعتها ونوع الرقابة التي تمارسها بما يتماشى وطبيعة النظام السياسي القائم، وقد اعتمدت الجزائر النموذج الفرنسي في الرقابة الدستورية مع بعض الخصوصيات التي سنوضحها من خلال دراسة تركيبية المجلس الدستوري الجزائري، واختصاصاته، وسير العمل والإجراءات أمامه.

(1) - المادة 154: « يتكون المجلس الدستوري من سبعة أعضاء: اثنان منهم، يعينهما رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها. وبمجرد انتخابهم أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى».

الفقرة الأولى: تشكيل المجلس الدستوري

بعد أن كان المجلس الدستوري الجزائري مكونا في ظل دستور 1996 من تسعة أعضاء: ثلاثة منهم من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية بمرسوم، اثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، اثنان ينتخبهما مجلس الأمة، عضو تنتخبه المحكمة العليا، عضو ينتخبه مجلس الدولة؛ جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليرفع العدد إلى اثني عشر عضواً، أربعة منهم من بينهم رئيس المجلس ونائبه يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان ينتخبهما مجلس الدولة.

كما رفع هذا التعديل مدة العضوية في المجلس الدستوري إلى ثماني سنوات غير قابلة للتجديد، بحيث يجدد نصف عدد الأعضاء كل أربع سنوات⁽¹⁾، بعد أن كانت مدة العضوية قبل التعديل ست سنوات، والتجديد الدوري كل ثلاث سنوات.

الفقرة الثانية: اختصاصات المجلس الدستوري

يمكن التمييز في صلاحيات المجلس الدستوري الجزائري بين صلاحياته في الحالات العادية وبين صلاحياته في حالات خاصة، وبين الصلاحيات العائدة للمجلس كهيئة وبين الصلاحيات المخولة بصفة شخصية لرئيس المجلس.

ففي الأوضاع العادية يختص المجلس الدستوري الجزائري بالرقابة الدستورية ورقابة المطابقة، حيث يفصل برأي في دستورية المعاهدات والاتفاقات والاتفاقيات، والقوانين والتنظيمات، قبل إصدارها؛ وبقرار عندما يتم إخطاره من خلال آلية الدفع بعدم الدستورية المنصوص عليها في المادة 188 من الدستور؛ كما يخطر وجوباً للنظر في مطابقة القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، قبل الإصدار فيما يخص القوانين العضوية، وقبل دخولها حيز التنفيذ بالنسبة للأنظمة الداخلية⁽²⁾.

(1) - المادة 183 من دستور 1996 المعدل.

(2) - المادة 186 من دستور 1996 المعدل.

ولا يمكن للمجلس الدستوري أن يباشر الرقابة إلا بناء على إخطار من إحدى الهيئات المؤهلة دستوريا وهي رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة؛ بالإضافة إلى جهات أخرى أضافها التعديل الدستوري لسنة 2016 ويتعلق الأمر بالوزير الأول، 50 نائبا، أو 30 عضوا في مجلس الأمة، كما مكن التعديل الأخير كل طرف في نزاع منظور أمام أية جهة قضائية من الادعاء بعدم دستورية الحكم التشريعي الذي سيطبق في النزاع، شرط أن يتعلق الطعن بتشريع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور⁽¹⁾.

ويعتبر المجلس الدستوري قاضي انتخابات أيضا، حيث يسهر على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويفصل في الاحتجاجات والطعون المتعلقة بها، ويعلن نتائج هذه العمليات استنادا إلى الفقرة الثانية من المادة 163 من الدستور، ووفقا للإجراءات التفصيلية التي تضمنها قانون الانتخابات، وسيتم الرجوع إلى تفصيل هذه الاختصاصات ضمن الباب الأول من هذا البحث⁽²⁾.

من جهة أخرى فقد خول الدستور الحالي للمجلس الدستوري ورئيسه اختصاصات استشارية هامة في بعض الحالات الخاصة؛ فالمجلس الدستوري يتدخل وجوبا قبل تطبيق مقتضيات المادة 102 من الدستور (المادة 88 قبل التعديل)، أي عند حدوث المانع لرئيس الجمهورية أو شغور منصبه.

ففي حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية بسبب مرض خطير ومزمن يمنعه من أداء مهامه مؤقتا، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، ويتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، ويقترح بإجماع أعضائه على البرلمان المجتمع بغرفتيه مع التصريح بثبوت المانع؛ هذا الأخير يقر ويعلن بأغلبية ثلثي أعضائه ثبوت المانع لرئيس الجمهورية ويكلف رئيس مجلس الأمة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة لمدة 45 يوما، ويجتمع المجلس الدستوري كذلك وجوبا في حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية بسبب وفاة أو استقالة الرئيس سواء

(1) - المادة 188 من الدستور: « 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 مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي».

(2) - أنظر، ص 59-76.

كانت استقالة إرادية مكتوبة أو استقالة حكومية بناء على استمرار المانع المؤقت لأكثر من 45 يوماً، ويثبت بالإجماع حالة الشغور النهائي بموجب شهادة تصريح تبلغ للبرلمان المجتمع بغرفتيه معاً، والذي يكلف رئيس مجلس الأمة بتولي مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها 60 يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

وفي حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، على المجلس الدستوري أن يجتمع وجوباً ويقرر بالإجماع ثبوت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، وفي هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مباشرة رئاسة الدولة لمدة أقصاها 60 يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

من جهة أخرى يستشار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية في حالة حدوث مستجدات خطيرة جداً تقتضي تمديد مهمة البرلمان لاستحالة إجراء انتخابات تشريعية عادية، حسب ما هو منصوص عليه في المادة 119، الفقرتان 2 و 3 من الدستور⁽¹⁾، كما أن رأي المجلس مشروط في حالة التعديل الدستوري الذي يبادر به رئيس الجمهورية ويصدره مباشرة دون عرضه على الاستفتاء الشعبي تطبيقاً لأحكام المادة 210 من الدستور⁽²⁾.

بخصوص رئيس المجلس الدستوري، وفضلاً عن الصلاحيات الإدارية والمالية المخولة له، فإنه يستشار من طرف رئيس الجمهورية ضمن الحالات المقررة في المواد 105، 107، 109، و 147 من الدستور، ويتعلق الأمر بحالة الطوارئ أو الحصار⁽³⁾، والحالة

(1) - المادة 119: « ينتخب المجلس الشعبي الوطني لعهدتها خمس (05) سنوات. تحدّد عهدة مجلس الأمة بمدة ست (06) سنوات.

تجدّد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث (03) سنوات.

لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جداً لا تسمح بإجراء انتخابات عادية.

ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً هذه الحالة بقرار، بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري».

(2) - المادة 210: « إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البنية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان».

(3) - المادة 105: « يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري...».

الاستثنائية⁽¹⁾، وقبل إعلان الحرب⁽²⁾، وعند لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني، وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة⁽³⁾.

وفي حالة اقتران الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية بشغور رئاسة مجلس الأمة، يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 102 من الدستور.

المبحث الثاني

مبدأ الفصل بين السلطات: مبدأ أساسي في تنظيم السلطة العامة

ترجع الجذور التاريخية الأولى لمبدأ الفصل بين السلطات إلى الفكر القديم الذي يتزعمه الفيلسوف اليوناني "أفلاطون"، أما أصل المبدأ كنظرية فينسب إلى الفلسفة السياسية للقرن الثامن عشر، حيث ظهر في ذلك الوقت كسلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت تعتمد إلى تركيز جميع السلطات بين يديها، وكوسيلة أيضاً للتخلص من استبداد الملوك وسلطتهم المطلقة⁽⁴⁾.

وتتلخص الفكرة الأساسية التي يقوم عليها هذا المبدأ في ضرورة توزيع السلطة في الدولة على هيئات أو سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، تكون منفصلة ومتساوية، بحيث تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها، حتى لا تتركز السلطة في يد واحدة فتسيء استعمالها، على أن يكون بين هذه السلطات قدر من التعاون والتكامل، وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها، بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن "السلطة توقف السلطة"، فيؤدي ذلك إلى صيانة حريات الأفراد وضمان حقوقهم واحترام

(1) - المادة 107: « يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري...».

(2) - المادة 109: « إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملانمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري...».

(3) - المادة 147: « يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول... ».

(4) - إبراهيم عبد العزيز شبحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، دون سنة نشر، ص 237.

القوانين وحسن تطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً، فهذا ما يتفق وحكمة الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات التي هي تحقيق التوازن والتعاون بين السلطات⁽¹⁾.

من هذا المنطلق سنتناول بالدراسة في هذا المبحث مبدأ الفصل بين السلطات من حيث الأسس النظرية التي يقوم عليها (المطلب الأول)، وتطبيقاته الحديثة وتحديداً في النظام الدستوري الجزائري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الفصل بين السلطات: النظرية والتطبيق

رغم قدم فكرة الفصل بين السلطات التي تنسب إلى العصور اليونانية القديمة، إلا أن بلورتها كنظرية قائمة بذاتها ترجع إلى القرن الثامن عشر الميلادي، من خلال أعمال الفيلسوف الإنجليزي "John Locke"⁽²⁾ في كتابه "في الحكومة المدنية" عام 1690، ثم إلى العلامة الفرنسي "Montesquieu"⁽³⁾ في كتابه الشهير "روح القوانين" عام 1748، هذا الأخير يكون قد نفض الغبار عن المبدأ وطوره، وجعل منه مبدأ عاماً وأساسياً لتنظيم السلطة العامة في الدولة، ليشكل بعد ذلك عقيدة سياسية تبنتها الثورة الفرنسية، وعبرت عنها صراحة في المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن التي نصت على أن "كل مجتمع لا تُضمّن فيه الحقوق ولا يوجد فيه فصل بين السلطات، لا يوجد لديه دستور"⁽⁴⁾، وأشارت إليه فيما بعد كثير من دساتير الدول صراحة أو ضمناً، وغداً بذلك مبدأ الفصل بين السلطات على مر العصور - رغم ما اعتراه من ثغرات في التطبيق - منارة يهتدي بها القضاء الدستوري في سبيل تحقيق دولة القانون.

عندما نعود إلى طرح مسألة مدى التزام الأنظمة بروح المبدأ نصطدم بحقيقة عبر عنها كثير من الفقهاء مفادها أن هذا المبدأ لم يحترم لا بالشكل ولا بالغاية التي من أجلها استنبطه الفكر السياسي، لأنه يلاحظ أن هذا المبدأ شبه مغيب في أغلبية القواعد التي تحكم علاقتي السلطة التشريعية والتنفيذية في كلا الاتجاهين، ومطبق بشكل جذري تقريباً في علاقة كلتا

(1) - طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1973، ص 525.

(2) - John Locke (29 Août 1632 – 28 Octobre 1704).

(3) - Charles Louis de Secondat (18 janvier 1689- 10 février 1755).

(4) - **Art. 16:** «Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.».

السلطتين مع السلطة القضائية- أي السلطة الثالثة في النظام القانوني والسياسي- المغيبة قسرا عن شكلية هذا المبدأ⁽¹⁾، وهو ما سنوضحه من خلال استعراض التصورات المبدئية التي قام على أساسها مبدأ الفصل بين السلطات (الفرع الأول)، ثم التحولات التي شهدتها المفهوم في التطبيقات الحديثة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأسس النظرية لمبدأ الفصل بين السلطات

شغلت إشكالية ممارسة السلطة فكر فقهاء السياسة والقانون منذ القدم، هذه الإشكالية انبعثت من تصور ساد لدى هؤلاء مفاده أن إطلاق السلطة يؤدي حتما إلى النيل من الحقوق والحريات، فإطلاق السلطة والحرية أمران متناقضان، إذا ظهر الأول اختفى الثاني⁽²⁾. ونظرا لتعدد النظريات التي تعطي حولا لهذه الإشكالية، فقد أجمع الفقه على تصنيفها وفق معيارين أساسيين:

معياري كمي، ويرى أصحابه أنه يكفي أن يتعدد القائمون على السلطة لكي يتجنب الاستبداد. **معياري كيفي**، وأصحاب هذا التصور لا يعنيه عدد القائمين على السلطة بقدر ما تهمهم كيفية ممارسة السلطة، وقد جاء هذا المعيار على أنقاض المعيار العددي الذي عمر طويلا. سنتعمق ضمن الفقرات الموالية في المنطلقات التي بنى عليها منظرو مبدأ الفصل بين السلطات أفكارهم وتصوراتهم بخصوص حل إشكالية الصراع ما بين السلطة والحرية.

الفقرة الأولى: المبدأ عند أفلاطون وأرسطو: معيار عددي لحل ظاهرة الصراع بين السلطة والحرية

لجأ بعض أعلام الفكر القديم إلى تبني المعيار العددي كحل لمعالجة ظاهرة الصراع ما بين السلطة والحرية، ويتمثل سند هذا المعيار في التصور اليوناني في مفهومين أساسيين هما: مفهوم المدينة، ومفهوم الدستور.

(1) - أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص 152

(2) - محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، القسم الأول، ط2، الإسكندرية، 1971، ص250.

يتمثل المفهوم اليوناني للمدينة في النظر إلى هذه الأخيرة على أنها مجتمع سياسي يتكون من مواطنين متبايني الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، ولكنهم يشتركون في إدارة شؤون المدينة على نحو يتناسب مع أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية هذه؛ ولهذا الاعتبار كان اليونانيون يستخدمون مفهوم الدستور استنادا إلى مفهوم المدينة، فهم يعنون بالدستور التناسب بين مواقع المواطنين على خريطة المشاركة في إدارة الشؤون العامة، وبين مواقعهم الاقتصادية والاجتماعية في المدينة.

وحتى يستجاب لمفهومي المدينة والدستور لا بد من التناسب بين الواقع الاقتصادي والاجتماعي للمدينة وبين هيكل السلطة، ومن ثم فلا بد من تعدد القائمين على السلطة لتحقيق هذا التناسب⁽¹⁾، لأنهم إن لم يتعدوا فلا بد أن يؤدي هذا إلى أن ينفرد أحدهم بالسلطة، وهو بدوره ينتمي إلى فئة دون أخرى فيكون في تصورهم طاغية مستبد؛ ويكون الحال كذلك لو كانوا قلة (أوليغارشية)، فهذه القلة لا يتسع معها المجال للتعبير عن مصالح كل الفئات المختلفة، ومن ثم تنفرد هذه القلة بالسلطة؛ ولذلك يجب تعدد الوظائف أو السلطات في الدولة لمنع الاستبداد.

تصور هذا المعيار العددي كحل لظاهرة الصراع بين السلطة والحرية لم يكن موضع اتفاق لدى أعلام الفكر اليوناني القديم، ولنا أن نقف على ذلك بأن نتعرض لرأي أفلاطون (أولا)، وتلميذه أرسطو (ثانيا) بخصوص هذا الحل.

أولا: أفلاطون ومبدأ الفصل بين السلطات

يرى "أفلاطون"⁽²⁾ في كتابه "القوانين" ضرورة فصل وظائف الدولة وأعمالها عن بعضها، وتقسيمها بين هيئات متعددة بالتوازن والتعادل حتى لا تنفرد إحداها بالحكم وتمس سلطة الشعب مما يؤدي إلى الانقلاب أو الثورة، وحتى لا تتحرف هيئات الحكم عن

(1) -عادل فتحي ثابت عبد الحافظ، شرعية السلطة في الإسلام-دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص31.

(2) - أفلاطون "Platon" (427 ق.م- 347 ق.م).

اختصاصاتها وأهدافها تتقرر لها في مواجهة بعضها وسائل للرقابة، يراد بها منع الانحراف ووقف كل هيئة عند حدود اختصاصها المحدد لها⁽¹⁾، وتتمثل هذه الهيئات في:

- مجلس السيادة، ويتكون من عشرة أعضاء، ويهيمن هذا المجلس على مختلف الشؤون العامة للدولة وفقاً للدستور.
- جمعية الحكماء والمشرعين، ومهمتها حماية الدستور، والإشراف على سلامة تطبيقه.
- مجلس شيوخ منتخب من الشعب، مهمته التشريع.
- هيئة قضائية تتكون من عدة محاكم على درجات مختلفة، ومهمتها الفصل في المنازعات.
- هيئة البوليس، للمحافظة على الأمن داخل الدولة، والدفاع عن سلامة البلاد من الاعتداءات الخارجية⁽²⁾.

وبهذا الشكل تتولى كل هيئة من الهيئات المذكورة الإشراف على عمل معين، وتتعاون جميعها على الوصول إلى الهدف الرئيسي للدولة، وهو تحقيق النفع العام، وبالتالي استقرار الأوضاع، وتفاذي الاستبداد.

ثانياً: الفصل بين السلطات لدى أرسطو

يعد "أرسطو"⁽³⁾ من أوائل المفكرين الذين يرجع لهم الفضل في بروز فكرة الفصل بين السلطات، من خلال مؤلفه الشهير "السياسة"، حيث يرى أن السلطة لا تتبع إلا من الجماعة، وبالتالي لا يجوز أن تسند هذه السلطة إلى فرد أو أقلية من الشعب، وإنما إلى الجماعة كلها، فتكون السيادة بذلك ملكاً لهذه الجماعة أو للشعب.

والواقع أن "أرسطو" لم يدع إلى الفصل بين السلطات، بل كانت دعوته لتقسيم وظائف الدولة حسب طبيعتها القانونية، ذلك أن تعدد وظائف الدولة وتنوعها وتشعبها، يستلزم تقسيم تلك الوظائف إلى عدة وظائف فرعية، نظراً لأن الشعب صاحب السيادة الحقيقية في الدولة لمن يستطيع أن يقوم بها مجتمعة، وفضلاً عن ذلك فإن اجتماع السلطات كلها في يد شخص

(1) - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، د.م.ج، الجزائر، 2003، ص164.

(2) - عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، ط1، 1995، ص11.

(3) - أرسطو "Aristote" (384 ق.م- 322 ق.م).

واحد كفيل بإفساد نظام الحكم من أساسه، وتحويل ذلك الشخص إلى سلطة استبدادية غير صالحة للاستمرار.

وعليه فقد قسم "أرسطو" وظائف الدولة تقسيماً مغايراً لتقسيم أستاذه "أفلاطون"، إذ أنه قسمها إلى ثلاث وظائف تسند إلى ثلاث هيئات مستقلة عن بعضها البعض⁽¹⁾، على أن تتولى كل هيئة وظيفة محددة، حيث يرى بأنه من الأحسن للنظام السياسي أن توزع السلطة بين عدة هيئات مختلفة تتعاون مع بعضها لتحقيق الصالح العام، ومنع الاستبداد⁽²⁾.

وتتمثل هذه الوظائف - حسب أرسطو - في:

- وظيفة المداولة، وتسند إلى الجمعية العامة التي تتولى سن القوانين وفحص المسائل والقضايا العامة ومناقشتها، كما تهتم بمسائل الحرب والسلام وعقد المعاهدات، والتصديق على أحكام الإعدام، وتقرير مصادرة الأموال.
- وظيفة الأمر، ويتولاها الحكام وكبار الموظفين، ومهمتها تنفيذ القوانين.
- وظيفة العدالة، وتتولاها المحاكم، وتكون مهمتها الفصل في الخصومات والجرائم.

وحيث أن الفصل بين السلطات لا يمكن أن يتحقق ما لم يكن هناك تقسيم لوظائف الدولة، ومن ثم فإن نظرية "أرسطو"، وإن لم تتضمن الدعوة إلى مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنها مهدت السبيل له، وبالتالي فإنها تكون قد أسهمت في نشأته وتكوينه.

الفقرة الثانية: المبدأ عند جون لوك، عودة نظرية القرون الوسطى حول توازن السلطات

كان "John Locke" أول من أبرز أهمية مبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث في مؤلفه "الحكومة المدنية" الذي صدر في 1690 بعد ثورة إنجلترا عام 1688، والتي أدت إلى إعلان وثيقة الحقوق سنة 1689؛ حيث ميز بين أربع سلطات في الدولة وهي التشريعية، القضائية، التنفيذية والفيدرالية أي العلاقات الخارجية التي يلحقها بالتنفيذية، لكنه

(1) - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1993، ص 246.

(2) - محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 185.

يقصر ثلاث منها على الملك ويعطي للبرلمان دورا حاسما في ممارسة السلطة التشريعية وهذا رغم التوازن الذي كان محققا في عهده بين الملك والبرلمان⁽¹⁾.

تكلم "لوك" في كتابه عن ضرورة فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية وعدم الجمع بينهما في يد واحدة، وهذا يعني تفادي تركيز السلطتين بين يدي الحاكم الذي يمثل السلطة التنفيذية، ذلك لأن هذا الأخير (الحاكم) وبحكم طبيعته البشرية فإنه لن يصمد أمام الإغراء الناجم عن تجميع سلطتي التشريع والتنفيذ في يده، مما قد يدفعه إلى الاستبداد، لأن الأصل في السلطة السياسية أن من يقوم عليها يميل إلى الاستبداد بها وفقا للمقولة الشهيرة للمفكر الإنجليزي "Lord Action" التي مفادها أن "السلطة مفسدة، وإن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة"⁽²⁾، لذلك يرى "لوك" بوجوب توزيع السلطة بين سلطات مختلفة حتى تراقب كل هيئة غيرها وتوقفها عند حدود صلاحياتها واختصاصاتها.

ولقد ذهب لوك بعيدا حينما قرر حق الثورة للشعب على الحكم الاستبدادي الذي قد يجمع في يده عدة سلطات، مما يعني أن حق الثورة الذي قرره لوك ضد الاستبداد يعد ضمانا أخرى لاحترام كل سلطة حدود اختصاصاتها.

وما يمكن ملاحظته على آراء لوك في الفصل بين السلطات هو أنه قد أعطى دورا مهيمنا للسلطة التشريعية في مواجهة الملك رغم التوازن الذي كان موجودا في عهده بين الملك والبرلمان، خصوصا بعد ثورة 1688 التي ثار فيها البرلمان ضد الملك، حيث أن البرلمان راح بحكم ما يملكه من ضغوط على الملك يكتسب اختصاصات تشريعية، فصار هيئة سياسية بعد أن كانت مهمته تتحصر في الناحية المالية؛ ولقد استمر الصراع بين الملك والبرلمان حتى جاءت الثورة الإنجليزية عام 1688 فتحول ذلك الصراع إلى صراع مسلح بين الملك والبرلمان.

(1) - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991، ص19.

(2) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 238.

الفقرة الثالثة: المبدأ عند Montesquieu: الفصل أساس الحرية

بالرغم من أن جذور مبدأ الفصل بين السلطات ترجع إلى زمن بعيد-كما أشرنا سلفا- إلا هذا المبدأ في الحقيقة لم ينل الاهتمام الكافي، ولم يتضح مضمونه ولم تبرز معالمه إلا بعد أن نشر "Montesquieu" مؤلفه الشهير "روح القوانين"، لذلك فإن الباحثين ورجال القانون المعاصرين يميلون إلى اعتبار "Montesquieu" الواضع الحقيقي للنظرية لما تميز به طرحه من تعميم وتجريد.

وقد نهج "Montesquieu" منهجا علميا في تقديمه حلا للمشكلة السياسية، حيث بدأ من واقع عصره بالملاحظة مصورا فروضا أولية ثلاث:

- أنه ما من إنسان يتولى السلطة إلا ويجنح بها إلى الاستبداد.
- أن السلطة قوة.
- أنه وطبقا لطبيعة الأشياء لا يوقف القوة إلا القوة.

ثم عرض تلك الفرضيات على الواقع لتحقيق صحتها، حيث أجرى مقارنة بين واقع كل من النظامين الفرنسي والإنجليزي في عصره، فتبين له أن الشعب الإنجليزي يتمتع بالحرية، بينما الشعب الفرنسي ليس كذلك، فراح يتلمس العامل المتغير وراء هذا التباين؛ وعن طريق المقارنة أيضا لاحظ أن النظام الإنجليزي آنذاك يفصل بين السلطات، فالبرلمان الإنجليزي يقوم على وظيفة التشريع بينما يقوم الملك على وظيفة التنفيذ، بالإضافة إلى تخويل كل سلطة من السلطتين (البرلمان والملك) وسائل للتأثير على الأخرى، بينما النظام الفرنسي آنذاك لا يعرف هذا الفصل.

ومن هنا وعن طريق المقارنة تبين لـ"Montesquieu" أن العامل المتغير وراء هذا التباين بين النظامين يتمثل في وجود علاقة حتمية بين الفصل بين السلطات وبين ضمانات الحرية، حيث ربط بين الحرية وبين الفصل بين السلطات، وعليه فإن حل هذه المشكلة السياسية لن يكون إلا في فكرة الفصل بين السلطات، فالمجتمع الذي يفصل بين السلطات

لديه حل للمشكلة، فلا جنوح فيه للاستبداد، والمجتمع الذي ليس لديه فصل بين السلطات لا ضمانات للحرية لديه⁽¹⁾.

وهكذا راح "Montesquieu" يقسم السلطات إلى ثلاث فيقول: "يوجد في كل دولة ثلاثة أنواع من السلطة؛ السلطة التشريعية، والسلطة المنفذة للأمور المتعلقة بحقوق الإنسان، ثم السلطة المنفذة للأمور المتعلقة بالقانون المدني؛ فبموجب السلطة الأولى يتولى الملك أو الحاكم سن القوانين لمرحلة أو بشكل دائم، ويعدل أو يلغي القوانين القائمة، وبواسطة الثانية يقر السلم أو يعلن الحرب ويرسل أو يتقبل السفراء، ويقر الأمن ويحتاط للغزوات، وبالثالثة يعاقب على الجرائم ويحكم في الخلافات بين الناس، وتسمى هذه الأخيرة السلطة القضائية والأخرى السلطة التنفيذية للدولة"⁽²⁾.

لقد أسس "Montesquieu" مبدأ الفصل بين السلطات على فكرة الحرية السياسية التي تجسدها في رأيه الحكومة المعتدلة التي لا يكون فيها الحكم مطلقاً، بمعنى أن الحرية لا تترتب إلا من استعمال معتدل للسلطة، لذلك فهو يرى أن كل من يملك السلطة يميل إلى إساءة استعمالها، ولا يتوقف عن ذلك حتى يصطدم بقوة تحده وتمنعه من ذلك، وهو الأمر الذي لا يتحقق إلا بتفتيت هذه السلطة إلى عدة سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، حتى تتمكن كل واحدة منها من إيقاف غيرها.

وبهذا خلص إلى نتيجة مفادها أن الحرية مرتبطة بفصل السلطات وجوداً وعدماً، فلا وجود للحرية عند دمج هذه السلطات لحساب إحداها أو لحساب شخص أو جماعة، وفي هذا يقول: "الحرية لا تتحقق مطلقاً إذا اجتمعت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في شخص أو في هيئة حاكمة واحدة، وذلك لأنه يخشى أن يضع الملك، أو هيئة الإشراف قوانين جائرة وينفذها تنفيذاً جائراً؛ وكذلك لا تكون هناك حرية إذا لم تُفصل سلطة القضاء عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإذا كان القضاء متحداً مع السلطة التشريعية فإن حياة وحرية المواطن تصبح بين يدي قضاة متحكمين، وأحكامهم لا رقيب عليها، والقاضي يصير

(1) - عادل فتحي ثابت عبد الحافظ، مرجع سابق، ص 50-51.

(2) - أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد المحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، بيروت 1977، ص 209.

مشرعاً، وإذا كانت متحداً بالسلطة التنفيذية أمكن للقاضي أن يصبح طاغية ومستبداً، وكل شيء يضيع إذا مارس الرجل نفسه أو هيئة الإشراف هذه السلطات الثلاث، سلطة وضع القوانين، وسلطة تنفيذ الأوامر العامة، وسلطة القضاء"⁽¹⁾.

بالإضافة إلى هذا فإن تنظيم هذه السلطات وتقسيمها ينبغي أن يكون بطريقة لا تسمح لأي منها أن تتحرك لوحدها على حده، بمعنى أن ترتبط هذه السلطات الواحدة بالأخرى في سكنها وفي تحركها، وأن يكون بينها قدر من التعاون والتأثير المتبادل، وفي هذه يقول "Montesquieu": "...بما أن الهيئة التشريعية مكونة من قسمين، فكل منهما سيرتبط بالثاني بحقهما المتبادل في منع بعضهما البعض، وسوف يرتبط الاثنان بالسلطة التنفيذية التي ستكون بدورها مرتبطة بالتشريعية، ويجب على تلك السلطات الثلاث أن تشكل حالة استراحة أو حالة انعدام في النشاط، لكن وبما أنها مضطرة من جراء الحركة الضرورية للأشياء أن تتحرك فسوف تتحرك معاً"⁽²⁾.

وتأسيساً على ما سبق انبثقت فكرة قاعدة التخصيص وقاعدة الاستقلالية اللتين أجمع الفقه على اعتبارهما أساس النظرية التقليدية لمبدأ الفصل بين السلطات.

أولاً: قاعدة التخصيص (التخصص الوظيفي)

مقتضى هذه القاعدة أن تمارس كل مهمة من المهمات الثلاث من قبل السلطات أو الجهات المعنية بصفة مستقلة، بحيث تنفرد السلطة التشريعية بعملية التشريع، وتنفرد السلطة التنفيذية بعملية التنفيذ، وتنفرد السلطة القضائية بالفصل في المنازعات، ولا يمكن لأي من هذه السلطات أن تتدخل في اختصاص غيرها؛ وعلى هذا فإن كل هيئة من الهيئات الثلاث تتمتع بسلطة نوعية ضرورية لإعمال وظيفتها، ولذا تسمى باسم تلك السلطة، وهكذا نكون أمام سلطة تشريعية، سلطة تنفيذية، سلطة قضائية⁽³⁾، وهو ما يؤدي بكل تأكيد إلى إتقان

(1) - أندريه هوريو، مرجع سابق، ص 209.

(2) - ميشال مياني، دولة القانون - مقدمة في نقد القانون الدستوري، د.م.ج، الجزائر، 1979، ص 215.

(3) - أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص 156.

كل سلطة لعملها وقيامها به على أحسن وجه، مما يحقق في النهاية حسن سير العمل في كل المجالات الرئيسية في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية).

ثانياً: قاعدة الاستقلالية (الاستقلال العضوي)

يرى الفقه الفرنسي أن الغاية الأساسية من قاعدة الاستقلالية تتمحور حول ضرورة أن تكون تلك الهيئات أو السلطات مستقلة عن بعضها البعض، مما يعني من الناحية العملية أن الأفراد الذين يشكلون كل سلطة لا يمكن أن تتم تسميتهم من قبل الهيئات الأخرى⁽¹⁾. وهذا يعني وجود ثلاث سلطات في الحكومة، بحيث تتأسس كل سلطة على نحو يتناسب مع طبيعة تكوينها، فلا تجد أية سلطة سبب وجودها في سلطة أخرى، وذلك حتى لا تقع أية سلطة تحت تأثير وضغط غيرها من السلطات (استقلال كل سلطة بأجهزتها)، وذلك حتى يتحقق الفصل بين السلطات من الناحية العضوية.

وفي هذا الاتجاه عرف الفقيه الفرنسي "Heisman" مبدأ الفصل بين السلطات بأنه "المبدأ الذي يقضي بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض إلى أفراد أو هيئات مختلفة ومستقل بعضها عن بعض كذلك، ولما كانت الأمة (الشعب) هي مصدر السلطة فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلة إلى الهيئات المختلفة والمستقلة"⁽²⁾، وهذا التكوين هو الذي يمكن أن ينصرف إليه الفصل المراد تحقيقه، وهو المظهر الذي لا يزال شاخصاً للدلالة على مبدأ الفصل بين السلطات، والذي يجب أن يكون موجوداً في كل نظام من أنظمة الحكم، مع إمكانية إيجاد تفاوت في الاستقلال بين هذه الجهات من دولة إلى أخرى.

غير أنه لا بد من الإشارة إلى أن هذا الاستقلال العضوي والتخصص الوظيفي لا ينبغي أن يكون مطلقاً، إذ أن مقتضيات تحقق التوازن بين السلطات الثلاث تفرض امتلاك كل سلطة لوسائل متساوية للتدخل في غيرها من السلطات حتى يتحقق التأثير المتبادل الذي يؤدي إلى التوازن بينهما.

(1) - أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص 157.

(2) - عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 217.

وبهذا يكون "Montesquieu" قد قدم حلاً للمشاكل السياسية في الدولة (إشكالية السلطة والحرية) والمتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات، والذي يندرج ضمن الحلول الكيفية للمشكلة السياسية، وذلك في مواجهة المعيار العددي اليوناني القديم، ولقد تبنت هذا المبدأ أغلب دول العالم مع اختلاف في تطبيقاته بينها على النحو الذي سنوضحه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: تطبيقات النظم الديمقراطية الحديثة وأثرها على المبدأ

لقد كان لأفكار "Montesquieu" حول فصل السلطات صدى كبيراً وأثراً بالغاً، حيث تداولها ونادى بها الفقهاء؛ إلا أن خلافاً قد نشأ بينهم حول حقيقة مفهوم هذا المبدأ ومدلوله الصحيح، هذا الخلاف ترجمته الدساتير المختلفة التي وقفت مواقف متباينة من المبدأ، وذلك تبعاً لطبيعة العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ فبعض الدساتير اعتنقت التفسير الخاطئ للمبدأ⁽¹⁾، وطبقت نظام الفصل الشديد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتعرف هذه النظم بالنظم الرئاسية، حيث تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية المثل الواضح والتقليدي لهذا النظام، إضافة إلى دول أخرى كدول أمريكا اللاتينية وبعض دول العالم الثالث.

في مقابل ذلك طبقت دساتير أخرى المبدأ على نحو مغاير، يقوم على فكرة الفصل المرن، أي الفصل بين السلطات مع إيجاد آليات للتعاون والتكامل والتوازن فيما بينها، وهي التي تعرف بالنظم البرلمانية، وتعتبر المملكة المتحدة مهد هذا النظام الذي أصبح مطبقاً لدى كثير من الدول كإيطاليا وإسبانيا والهند وكندا....

سنرى كيف أن التطبيق العملي السياسي والدستوري في جل الأنظمة السياسية التي تسير في فلك النظامين الرئاسي والبرلماني، قد تجاوزت مع مرور الوقت المفهوم التقليدي للفصل بين السلطات، الذي لم يعد متجاوباً مع الواقع السياسي والمؤسساتي الحالي؛ ذلك أن ممارسة السلطة في وقتنا الحالي قد أصبحت تقوم على تعاون يقتضي إقامة علاقات عمل

(1) - سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، 1979، ص447.

وتتسيق بين السلطات سواء أكان ذلك في النظام الرئاسي (الفقرة الأولى)، أو في النظام البرلماني (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: النظام الرئاسي

يعتبر النظام الأمريكي النموذج الأول والناجح للنظام الرئاسي⁽¹⁾، ويقوم على دعامتين أساسيتين، فردية السلطة التنفيذية والفصل الجامد بين السلطات، وأهم خصائصه:

1. فصل شبه تام بين السلطتين التشريعية التنفيذية عضويا ووظيفيا، مع كفالة التوازن بينهما بحيث لا تستطيع أحدهما أن تسيطر على الأخرى، على أن تكون السلطة القضائية مستقلة.

2. سلطة تنفيذية قوية تركز بيد رئيس الدولة، والذي يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة؛ ومسؤولية الوزراء تكون أمام الرئيس بحيث يملك سلطة تعيينهم وعزلهم ولا يملك البرلمان هذه السلطة، ويتم انتخاب الرئيس من الشعب.

3. رجحان كفة أحد مجلسي البرلمان، وبالذات مجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات في الدولة، على حساب مجلس النواب الذي يمثل الشعب، ويشارك هذا المجلس الرئيس في بعض المهام التنفيذية ذات الطابع الدبلوماسي وما يتعلق بعقد المعاهدات.

ولتحقيق الاستقلالية أسندت وظيفة التشريع للكونغرس، ولم يسمح للرئيس بالتدخل فيها لا بدعوة البرلمان للانعقاد، ولا يحق له تقديم مشاريع القوانين، ولا يمكنه حل البرلمان؛ كما لا يحق للرئيس ومعاونيه حضور جلسات الكونغرس.

غير أن هذا لم يمنع وجود استثناءات دستورية للمراقبة المتبادلة وضبط التوازن بين السلطتين عن طريق آلية ما يسمى "checks and balances"؛ هذه الآلية التي تقر للبرلمان العديد من الوسائل التي تمكنه من مراقبة السلطة التنفيذية ومنها:

1. تدخل الكونغرس في تكوين السلطة التنفيذية وذلك باختيار الرئيس في حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة في الانتخابات، كما يتدخل في تعيين نائب الرئيس بالاتفاق مع رئيس الجمهورية.

(1) - سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص139.

2. اشتراك مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية في تعيين كبار موظفي دولة الاتحاد، وتعيين السفراء والقناصل والوزراء المفوضين.

3. تصديق مجلس الشيوخ على المعاهدات التي يبرمها الرئيس.

4. تكريس المسؤولية الجنائية للرئيس والوزراء أمام البرلمان وفق ما يسمى بالاتهام الجنائي "impeachment" حيث يحرك الاتهام من قبل مجلس النواب، وتتم محاكمة المتهم أمام مجلس الشيوخ وقد تصل العقوبة في هذه الحالة إلى العزل من الوظيفة إذا ثبتت التهمة⁽¹⁾.

بالمقابل تمنح آليات للسلطة التنفيذية تمكنها من فرض رقابة وتأثير معاكس على البرلمان وتتمثل في:

1. حق رئيس الدولة في تقديم رسائل توجيهه وتوصيات تشريعية للكونغرس.

2. حقه في الاعتراض على القوانين (الاعتراض التوقيفي).

3. إصدار لوائح تنظيمية من قبل الرئيس.

4. حق دعوة الرئيس للبرلمان في دورات غير عادية.

5. نائب رئيس الجمهورية هو في نفس الوقت رئيس مجلس الشيوخ.

إن النجاح الذي ميز تطبيق تجربة الفصل بين السلطات في النظام السياسي الأمريكي جعل من هذا الأخير النموذج الذي يرجع إليه بمجرد التطرق إلى دراسة النظام الرئاسي القائم من حيث المبدأ على الفصل الجامد والمطلق بين السلطات، هذا النوع من الفصل الذي يؤدي في حالة التطبيق الحرفي لمقتضياته إلى كبح في عمل المؤسسات.

ولعل أسباب هذا النجاح ترجع حسب رأي بعض الفقهاء إلى عاملين أساسيين هما النظام الفدرالي، والديمقراطية الفاعلة⁽²⁾، ذلك أن الواقع العملي في التعاطي المؤسساتي فرض حداً أدنى من التعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية مكنها من تجاوز المفهوم النظري للفصل الجامد، وذلك من خلال السلطة القضائية

(1) - محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 272.

(2) - أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص 169، تهميش 2.

(المحكمة العليا) واجتهاداتها⁽¹⁾، هذه السلطة التي يرجع إليها القول الفصل إذا ما خرجت إحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية على قواعد الدستور.

وهنا لا بد من التنويه بالدور المهم الذي لعبته آلية الرقابة على دستورية القوانين في تبديل الناحية التطبيقية لمبدأ الفصل الجامد للسلطات المعتمد في النظام الرئاسي، حيث أعطت اجتهادات المحكمة العليا مفهوماً جديداً لمبدأ الفصل بين السلطات جعله يتوافق مع متطلبات الديمقراطية في النظام الرئاسي.

الفقرة الثانية: النظام البرلماني

البرلمان - أو المجلس النيابي - في ظل النظام البرلماني منتخب وهو صاحب الدور الأساسي في الحياة الدستورية والسياسية في الدولة، وميزة هذا النظام أنه لا يوجد ترجيح لكفة إحدى السلطتين على الأخرى، بحيث يكون للبرلمان والسلطة التنفيذية قدراً متساوياً من الوسائل تؤثر به كل واحدة منهما على الأخرى؛ ومن خصائصه:

1. أن السلطة التنفيذية - الحكومة - تنبثق من الأكثرية البرلمانية، أي الحزب الحائز على الأغلبية، وقد يتم تشكيلها من الأحزاب المكونة للبرلمان، ويكون الوزراء مسؤولين أمام البرلمان؛ وبهذا يتحقق شكل آخر من أشكال التوازن في النظام البرلماني وهو ثنائية السلطة التنفيذية التي تحقق فصلاً عضوياً بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وهو فصل مبني على أساس التوازن والمساواة لا على أساس التسلسل الهرمي والهيمنة.

2. أن التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يظهر من خلال المساواة فيما بينهما، فلا ترجح كفة أحدهما على الأخرى؛ فالتوازن يتحقق من خلال مجموعة السلطات التي يمتلكها كل طرف تجاه الآخر، إذ تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان وتأجيل انعقاده وحق الاعتراض على القوانين؛ وفي مقابل ذلك تملك السلطة التشريعية حق تحريك المسؤولية الوزارية وإقالة الحكومة؛ أما التعاون فيبدو من خلال اشتراك الوزارة في جلسات البرلمان وتقديم مشروعات القوانين وإصدار القوانين، ومن جانب السلطة التشريعية عندما يقف البرلمان ويفوض السلطة التنفيذية القيام بمهام تشريعية.

(1) - أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص 170.

هذا من الناحية النظرية، أما من ناحية التطبيق فعندما تبدل الواقع السياسي بسبب اتساع وظائف الدولة وتدخل السلطات العامة في مختلف المجالات، والأهم من ذلك نشوء الأحزاب السياسية المنظمة تنظيمًا مركزيًا والقائمة على الالتزام والانضباط الحزبي واتساع دائرة انتشارها وحجم قواعدها الشعبية، أصبحت نظرية الفصل بين السلطات عاجزة عن مجازاة حركة الواقع السياسي في النظام البرلماني الذي أصبح يقوم على الترابط، ومن ثم الذوبان العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بدل الفصل بينهما، ما أدى ببعض الفقهاء إلى رفض وإنكار فكرة ثنائية السلطة في النظام البرلماني⁽¹⁾، بل واعتبار النظام البرلماني هو عكس الفصل بين السلطات⁽²⁾.

وهذا الموقف لم يأت من فراغ بل من واقع أن الحكومة أصبحت في كثير من الأنظمة البرلمانية منبثقة من أغلبية برلمانية أو من ائتلاف حزبي، فتكون القيادة الحزبية بذلك متحكمة بالقرار على مستوى السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولا يعود ثمة فصل بين السلطتين على الصعيد العملي، ولا يعود بمقدور المعارضة ممارسة رقابة فاعلة على الحكومة.

فالدعم الذي تحظى به الحكومة من أكثرية برلمانية ثابتة ومنظمة يجعلها قادرة على تمرير مشاريعها في البرلمان، ولا يكون بمقدور المعارضة البرلمانية عرقلة هذه المشاريع أو السياسات التي ترسمها الحكومة، ولا حتى إدخال تعديلات عليها؛ وهذا بالتأكيد يؤدي على حد تعبير بعض الفقهاء إلى امتصاص السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية أو ذوبان السلطتين ببعضهما البعض؛ وعليه فإن الفصل المقصود بين السلطات في النظام البرلماني هو الفصل المتوازن في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام ويحد من هيمنة أي منها على الشأن العام.

إن تحليلًا بسيطًا لمبدأ الفصل بين السلطات في تطبيقات الأنظمة المعاصرة سواء كانت رئاسية أم برلمانية، ترشدنا إلى مداخل نظرية وعملية جديدة لهذا المبدأ من بينها، على

(1) - عصام سليمان، القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، منشورات المجلس الدستوري، لبنان، المجلد 5، 2011، ص 27.

(2) - المرجع نفسه، ص 28.

سبيل المثال، فكرة توازن السلطات من خلال منظومة الكبح والموازنة أي عن طريق إيجاد آليات تمكن السلطة التشريعية من مراقبة نشاطات السلطة التنفيذية فيما تمنح الأخيرة ممثلة برئيسها استخدام حق النقض ضد قرارات السلطة التشريعية، فهل التزم النظام الدستوري الجزائري في تنظيمه للسلطات الثلاث في الدولة حدود هذه المداخل أم انفرد بمفهومه الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات؟ هذا ما سنبحثه في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري

يعتبر النظام السياسي الجزائري من الأنظمة التي تجمع بين خصائص وعناصر النظامين الرئاسي والبرلماني معا، مما اعتبره البعض مبررا لتسميته بالنظام المختلط، وهو ما سنوضحه من خلال الفرعين الموالين، حيث سنستعرض في (الفرع الأول) لمحة تاريخية نستوضح من خلالها مكانة مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية السابقة، في حين نفرد (الفرع الثاني) لتحليل المفهوم الجزائري للمبدأ في ظل الدستور الحالي عبر التعمق في طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق ما ترتبه أحكام الدستور نفسه.

الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية

قبل التطرق إلى مظاهر الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ينبغي الإشارة أولا إلى أن الفصل بين السلطات في الجزائر لم يكن مبدأ غريبا أو مجهولا، إنما كان منذ بداية إرساء قواعد النظام السياسي طموحا بارزا في وثائق المؤسسات المؤقتة للدولة الجزائرية؛ فقد جاء في نص المادة الثانية من أول وثيقة شكلت الدستور المكتوب الأول في الجزائر⁽¹⁾ أن: "الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية العناصر الأساسية لكل ديمقراطية هي القاعدة في المؤسسات الجزائرية".

(1) - هناك من يعتبر أن الإعلان عن الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية الصادر عن لجنة التنسيق والتنفيذ بمثابة " دستور مؤقت " بالمعنى المادي ، في حين يعتبر النص المتضمن " المؤسسات المؤقتة للدولة الجزائرية " الصادر عن المجلس الوطني للثورة الجزائرية أول دستور مكتوب للجزائر - راجع: الأمين شريط، التعددية الحزبية في تجربة الحركة الوطنية 1919-1962 ، د.م.ج، الجزائر، 1998، ص 101.

باستعراضنا لمختلف الأحكام الدستورية في جزائر ما بعد الاستقلال، نجد اختلافا وتباينا في مواقف النظام الجزائري من مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تراوحت هذه المواقف بين الرفض المطلق والصريح لهذا المبدأ، واللجوء إلى نقيضه في دستوري 1963 و1976 (الفقرة الأولى)، وبين الاعتماد الضمني لهذا الفصل كمبدأ أساسي في تنظيم السلطات العمومية ضمن دستوري 1989 و1996 (الفقرة الثانية)، إلا أن ما يمكن ملاحظته على الدساتير الجزائرية أنها لم تتبن المعايير والمظاهر التي يتميز بها نظام الفصل بين السلطات عن نظام الدمج.

الفقرة الأولى: رفض فكرة فصل السلطات في دستور 1963

يشكل دستور 10 سبتمبر 1963 أول حلقة في التجربة الدستورية الجزائرية، فقد جاء بعد حصول الجزائر على الاستقلال ليعطيها الهياكل والمؤسسات التي تسهر على تسييرها في إطار شرعي وقانوني.

وينص دستور 1963 في مقدمته على اعتماد حزب واحد يقوم على مبدأ الديمقراطية المركزية، مع التأكيد على عدم صلاحية النظامين التقليديين البرلماني والرئاسي كأساس لتنظيم السلطة و توزيعها في الجزائر، وهذا يعني رفض مبدأ الفصل بين السلطات؛ فالجزائر وعلى غرار العديد من الدول المستقلة حديثا -أين يكون البناء الداخلي غير مكتمل- اعتبرت أن الأخذ بفكرة الفصل بين السلطات من شأنه أن يولد النزاع بين مؤسسات الدولة، ما قد يؤدي إلى شللها، واعتبرت أن تركيز السلطة هو الحل الأمثل القادر على بناء دولة قوية قادرة على تجاوز مشكلة التخلف .

لقد عبر المؤسس الدستوري عن رغبته في عدم جعل النظام الجزائري من بين "الأنظمة التقليدية"، ويتضح ذلك جليا من خلال مقدمة دستور 1963 التي تنص على أنه "على الشعب أن يسهر على استقرار الأنظمة السياسية للبلاد، هذا الاستقرار الذي هو ضرورة حيوية بالنسبة لمهام التشييد الاشتراكي التي تواجهها الجمهورية؛ أما النظام الرئاسي والنظام البرلماني التقليديان للحكم، فلا يمكن لهما أن يضمنا هذا الاستقرار المنشود، بينما النظام القائم على قاعدة هيمنة الشعب صاحب السيادة، وعلى الحزب الطلائعي الواحد، فإنه يمكنه

أن يضمن ذلك الاستقرار بصورة فعالة؛ وعلى هذا الأساس تقرر اعتماد مبدأ وحدة القيادة ووحدة السلطة والحزب حيث ترتب عليها وحدة الفكر والتصور.

إلا أنه في واقع الأمر نجد أن هذا الرفض السياسي والإيديولوجي⁽¹⁾ لمبدأ الفصل لم يمنع واضعي دستور 1963 من استخدام المصطلحات الدستورية المرتبطة به من خلال التخصيص على وجود ثلاث سلطات: تشريعية، تنفيذية، وقضائية.

أولاً: السلطة التشريعية

يمثلها المجلس الوطني الذي ينتخب لمدة خمس سنوات بترشيح من حزب جبهة التحرير الوطني⁽²⁾؛ ويمارس المجلس الوطني السيادة نيابة عن الشعب بالتصويت على القانون، ومراقبة نشاط الحكومة⁽³⁾، ويستطيع النواب المبادرة باقتراح القانون مثل رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، ويراقب النواب نشاط الحكومة بعدة وسائل، كالاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، السؤال الكتابي، السؤال الشفهي مع المناقشة أو بدونها⁽⁵⁾، كما يمكن للمجلس الوطني أن يطعن في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يوقعها ثلث الأعضاء وتوافق عليها الأغلبية المطلقة من النواب⁽⁶⁾، وفي هذه الحالة يقدم الرئيس استقالته ويحل المجلس الوطني تلقائياً.

كما يضطلع المجلس الوطني باختصاصات أخرى كتعيين ثلاث نواب لعضوية المجلس الدستوري، وإحالة القوانين والأوامر التشريعية على المجلس الدستوري لمراقبة

(1) - بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 41 .

(2) - المادة 27: « السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني، و ينتخبون باقتراع عام مباشر و سرى لمدة خمسة سنين».

(3) - المادة 28: « يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، و يتولى التصويت على القوانين، ويراقب النشاط الحكومي ».

(4) - المادة 36: « لرئيس الجمهورية و للنواب حق المبادرة بتقديم القوانين ، توضع مشاريع و اقتراحات و تصميمات القوانين على مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان البرلمانية المختصة لدراستها».

(5) - المادة 38: « يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة : - الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان . - السؤال الكتابي . - السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها».

(6) - المادة 55: « يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس».

دستوريتها؛ ويمكن لرئيس المجلس الوطني أن يحل محل رئيس الجمهورية مؤقتا في حالة عجزه أو عزله أو وفاته. ويخضع المجلس الوطني لمراقبة جبهة التحرير الوطني⁽¹⁾، هذه الأخيرة يمكنها حل المجلس أو إسقاط النيابة عن أعضائه وذلك باقتراح من الهيئة العليا للحزب، وبموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

ثانيا: السلطة التنفيذية

يمثلها رئيس الجمهورية الذي ينتخب لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري بعد تعيينه من طرف الحزب، ويتمتع رئيس الجمهورية في ظل دستور 1963 بسلطات كبيرة أهمها:

- ممارسة السلطة التنظيمية في الدولة.
- حق المبادرة باقتراح القوانين، واقتراح تعديل الدستور كما ورد في نص المادة 58 منه.
- يحق لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس مداولة ثانية حول نص تمت الموافقة عليه، ولا يجوز للمجلس أن يرفض هذا الطلب.
- إصدار القوانين والمراسيم ونشرها والسهر على تنفيذها.
- إصدار أوامر تشريعية بتفويض من المجلس الوطني لمدة محدودة تتخذ في إطار مجلس الوزراء⁽²⁾.
- توقيع المعاهدات والمواثيق الدولية بعد استشارة المجلس الوطني.
- رئاسة الحكومة وتوجيهها، وتعيين الوزراء على أن يكون ثلثهم على الأقل من نواب المجلس الوطني، وبهذه الصفة يكون رئيس الجمهورية باعتباره الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية مسؤولا سياسيا أمام البرلمان الذي يمكنه سحب الثقة منه.
- حق اتخاذ تدابير استثنائية في حالة الخطر الوشيك الوقوع الذي يهدد الأمة ومؤسسات الدولة⁽¹⁾، وفي هذا الإطار قد يمتد الأمر إلى درجة إيقاف العمل بالدستور، الشيء الذي طبقه رئيس الجمهورية فعلا بعد مرور 13 يوما فقط من دخول الدستور حيز التنفيذ.

(1) - المادة 24: « جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة وتوحي بعمل الدولة، وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة».

(2) - المادة 58: « يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر».

من خلال هذا العرض السريع لصلاحيات رئيس الجمهورية في ظل دستور 1963، نجد أنه يجمع في يده السلطات الأساسية في الدولة، الشيء الذي يكرس بوضوح هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية مما جعل هذا النظام يوصف بالنظام الفردي الشخصي.

ثالثا: السلطة القضائية

أسندت السلطة القضائية⁽²⁾ إلى سلك العدالة الذي يتمتع بالاستقلالية عن بقية السلطات، وتقرر إنشاء مجلس أعلى للقضاء يضم رئيس الجمهورية، وزير العدل، رئيس المحكمة العليا، النائب العام بالمحكمة العليا، ومحامي لدى المحكمة العليا، واثنين من القضاة، وستة أعضاء من المجلس الوطني.

فيما يخص العلاقة بين السلطات المذكورة ومدى الفصل بينها، نجد من الناحية العملية أن رئيس الجمهورية قد استولى على سلطة التشريع عن طريق المراسيم، إضافة إلى كون رئيس الجمهورية هو الأمين العام للحزب، وكون النواب مجرد مناضلين في الحزب يقترحهم ويرشحهم الحزب، فقد جعل النظام يوصف بأنه نظام مغلق، وأصبح المجلس ككل مجرد غرفة تسجيل لإرادة رئيس الجمهورية⁽³⁾، كما أن الحكومة كانت مسؤولة أمام رئيس الجمهورية فقط، مما يقودنا إلى القول في الأخير أن لجوء المؤسس إلى تقسيم السلطات وفصلها عن بعضها هو من الناحية الشكلية فقط، في حين أن الممارسة العملية تبين الاندماج التام لهذه السلطات لصالح رئيس الجمهورية.

وعلى كل فإن هذه التجربة لم تستمر أكثر من 13 يوما، حيث تم وقف العمل بالدستور، وتركيز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية إلى غاية إلغاء الدستور في 1965⁽⁴⁾ بموجب الأمر 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965⁽¹⁾.

(1) - المادة 59: « في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوبا».

(2) - المواد 60-62 من الدستور .

(3) - الأمين شريط، النظام السياسي الجزائري، بحيث غير منشور، ص373.

(4) - Mohammed BEDJAOU, *L'évolution Institutionnel de l'Algérie depuis l'indépendance* , in : corpus constitutionnel , Tome1 ,Fascicule1,E.J.Brill,Leiden ,1968,p77

. نقلا عن : بوزيد لزهارى، مرجع سابق، ص 42 -

الفقرة الثانية: التخلي عن فكرة السلطات في دستور 1976

لم يأت دستور 1976 بجديد يذكر فيما يتعلق بجوهر وطبيعة النظام السياسي الجزائري، إذ أبقى كافة السلطات بيد شخص واحد وهو رئيس الجمهورية الذي هو في الوقت نفسه رئيس الحكومة ووزير الدفاع والقائد الأعلى للقوات المسلحة والأمين العام للحزب، كما أن دستور 1976 لم يعترف بالتقسيم التقليدي للسلطات الثلاث وإنما استخدم المفهوم الوظيفي للسلطة، وبناء عليه قسم الوظائف في الدولة إلى تشريعية وتنفيذية وسياسية.

أولاً: الوظيفة التشريعية

أسند دستور 1976 وظيفة التشريع إلى المجلس الشعبي الوطني، هذا الأخير يمارس سلطة التشريع (إلى جانب رئيس الجمهورية) بإعداد القوانين والتصويت عليها⁽²⁾، كما يختص المجلس أيضا بصلاحيات أخرى يمكن إجمالها فيما يلي:

- ممارسة الرقابة على الحكومة، والتي تكون إما باستجوابها حول قضايا الساعة، أو بالاستماع لأعضائها مع إمكانية توجيه أسئلة مكتوبة، أو بإنشاء لجان تحقيق أو مراقبة.
- إقرار مشروع تعديل الدستور الذي يبادر به رئيس الجمهورية فقط، بحيث يكتفي بالموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي أعضائه، وبثلاثة أرباع النواب إذا تعلق الأمر بتعديل الأحكام الخاصة للدستور⁽³⁾.
- في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته يجتمع المجلس وجوبا ويثبت حالة الشعور النهائي للرئاسة⁽⁴⁾، حيث يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها 45 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

ثانياً: الوظيفة التنفيذية

وتمارسها الحكومة بقيادة رئيس الجمهورية⁽¹⁾، هذا الأخير يملك مجموعة واسعة من الصلاحيات نذكر منها ما يتصل بالوظيفة التشريعية ويؤثر بها على البرلمان:

(1) - ج.ر.ج.ج.، عدد 58، بتاريخ 13 يوليو 1965، ص 831.

(2) - المادة 126

(3) - المادة 192

(4) - المادة 117

- استدعاء المجلس الشعبي الوطني للانعقاد في دورات استثنائية.
- حق المبادرة باقتراح القوانين.
- توجيه خطاب حول وضع الأمة إلى المجلس الشعبي الوطني مرة كل عام.
- حق حل المجلس الشعبي الوطني.

ثالثا: الوظيفة السياسية (حزب جبهة التحرير الوطني)

الواقع أن المجلس الشعبي الوطني في دستور 1976 يظهر كمؤسسة ثانوية وغير مؤثرة، حيث أن السلطة التنفيذية - ممثلة في رئيس الجمهورية - تتحكم في هذا المجلس وتهيمن عليه من كافة الجوانب، فالنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1976 لم يظهر عليه الطابع الرئاسي ولا الطابع البرلماني، كما أنه لم يعرف لا الفصل ولا التوازن بين السلطات، وإنما يتميز بتركيز جميع السلطات بيد هيئة واحدة وهي رئيس الجمهورية، إضافة إلى ذلك فإن الرقابة الدستورية قد تم التخلي عنها نهائيا في هذه المرحلة.

الفقرة الثالثة: تكريس المبدأ في دستوري 89 و 96

لقد أعاد دستور 89 الصورة الكلاسيكية للمؤسسات الدستورية، وذلك بتخليه عن مبدأ الحزب الواحد، وعن فكرة وحدة السلطة وعن نمط الوظائف في تنظيم الهيئات العامة في الدولة، وإعادة تقسيم السلطة بين ثلاث هيئات: التشريعية والتنفيذية والقضائية.

غير أن هذا الأخير لم يشر في أي من مواده ولا في مقدمته بصورة واضحة وصريحة إلى مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾ - ونفس الملاحظة تقال بشأن دستور 96 الذي لم يأت بجديد فيما يخص هذا المبدأ سوى تكريسه للثنائية البرلمانية - ولم يتم التعبير عنه صراحة إلا من طرف المجلس الدستوري⁽³⁾.

(1) - المادة 114

(2) - بعض الدساتير عبرت صراحة عن مبدأ الفصل بين السلطات، إذ تنص المادة 50 منه على أنه: "يقوم نظام الحكم على أساس الفصل بين السلطات مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور".

(3) - إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، أين تم التعبير عن المبدأ بصفة صريحة، حيث ذكر في ديباجة الدستور وفي المادة 15 منه.

فكيف نظم دستور 1996- الذي يعتبر امتدادا لسابقه- العلاقة بين هذه السلطات الثلاث؟ وما هو المفهوم الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ الفصل بين السلطات؟ هذا ما سنجيب عنه من خلال الفرع الموالي.

الفرع الثاني: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في ظل الدستور الحالي

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم المفاهيم والمبادئ التي كرسها دستور 1989 وأكدها دستور 1996 من خلال تقسيم السلطة بين جهات ثلاث: تشريعية وتنفيذية وقضائية؛ فرغم عدم وجود نص صريح بخصوص هذا المبدأ في الدستور، إلا أن ذلك لم يمنعه من تضمين نصوصه أحكاما تتعلق بتنظيم السلطات الثلاث في الدولة⁽¹⁾.

هذا التنظيم المستتب من الدستور خص كل سلطة بوظيفة، فأوكل وظيفة التنظيم للسلطة التنفيذية، وأعطى البرلمان السلطة التشريعية، ولل قضاء منح سلطة الفصل في المنازعات. وبالموازاة مع ذلك استحدث آليات للتأثير المتبادل بين هذه السلطات، خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية.

والمؤسس الدستوري الجزائري باعتماده هذا النموذج في تقسيم السلطة، يكون قد ساير الرأي الذي نادى به الفقيه "KELSEN" الذي تبنى مبدأ "تقسيم السلطات" عوض "فصل السلطات"، بمعنى تقسيم السلطة بين هيئات مختلفة، ليس من أجل عزلها عن بعضها، بل من أجل السماح بوجود رقابة متبادلة فيما بينها، وليس الغرض من هذا هو فقط منع تركيز السلطة بين يدي هيئة واحدة بما يشكل خطرا على الديمقراطية، ولكن أيضا من أجل ضمان نظامية عمل مختلف الأجهزة⁽²⁾، بحيث يمكن أن تشترك السلطة التنفيذية مع البرلمان في الوظيفة التشريعية، كما يمكن للبرلمان أن يوجه أو يراقب الوظيفة التنفيذية للحكومة .

(1) - نظم دستور 1996 السلطات في مضمون الباب الثاني المعنون بـ "تنظيم السلطات"، حيث تضمن 03 فصول، جاءت السلطة التنفيذية في قمة الترتيب (الفصل الأول)، تليه في الفصل الثاني السلطة التشريعية، التي يمارسها حسب المادة 98 "برلمان يتكون من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"، وفي نهاية الترتيب تضمن الفصل الثالث السلطة القضائية.

(2) - Hans KELSEN, *La garantie juridictionnelle de la constitution (la justice constitutionnelle)*, RDP, Tome 45, XXXV^e Année, 1928, P.225.
disponible sur le lien suivant: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9355286/f233.item>

لقد حاول الدستور الجزائري لسنة 1996 (على غرار دستور 1989) الجمع بين صورتَي النظام الرئاسي والبرلماني، وذلك بتكريس نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، باستحداث وسائل للتأثير المتبادل بينهما دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، وهي نفس المقاربة التي اعتمدها الدستور الفرنسي ودساتير الأنظمة المشابهة في تنظيم علاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان، وهي مقاربة تعتمد على إيجاد مجموعة من الآليات والوسائل التي تضمن إيجاد تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين وتحقيق الانسجام فيما بينهما، مع الحفاظ على استقلالية كل هيئة عن الأخرى، وذلك بالأخذ بآلية التأثير المتبادل.

الفقرة الأولى: تأثير السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية

لا يملك البرلمان أي تأثير مباشر على رئيس الجمهورية بصفته القائد الحقيقي والفعلي للسلطة التنفيذية، لكنه يملك مجموعة من الوسائل الرقابية التي يؤثر من خلالها على الحكومة، والتي تضمنتها المادة 114⁽¹⁾ من الدستور، وتتمثل في:

أولاً: الموافقة على مخطط عمل الحكومة⁽²⁾

يقدم الوزير الأول مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة وأربعين يوماً الموالية لتعيين الحكومة⁽³⁾ للموافقة عليه أو تكييفه عند الاقتضاء⁽⁴⁾، وفي حالة عدم موافقة المجلس على المخطط المعروض عليه يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي يعين من جديد وزيراً أول⁽⁵⁾؛ ويحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً عند رفضه لمخطط عمل الحكومة الجديدة⁽⁶⁾.

(1) - المادة 114 (تقابلها المادة 99 قبل التعديل، والمادة 93 من دستور 1989) : « يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة في المواد 94 و98 و151 و152 من الدستور .

يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 153 إلى 155 من الدستور».

(2) - المادة 94 من الدستور .

(3) - المادة 47 من القانون العضوي 16-12 ، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

(4) - المادة 49 من القانون العضوي 16-12.

(5) - المادة 95 من الدستور .

(6) - المادة 96 من الدستور .

كما يقدم الوزير الأول عرضاً عن مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة خلال عشرة أيام على الأكثر بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، وذلك بهدف إعلام المجلس كونه شريك في العمل التشريعي⁽¹⁾، ويمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة في هذا الخصوص.

ثانياً: استجواب الحكومة ومساءلة أحد أعضائها

في إطار الرقابة التي يجريها البرلمان على الحكومة يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة أو توجيه أي سؤال، شفهيًا كان أم كتابيًا إلى أحد أعضائها بخصوص إحدى قضايا الساعة⁽²⁾، ويمكن أن يتوج ذلك بمناقشة عامة إذا ارتأت أغلبية أعضاء أحد المجلسين أن جواب عضو الحكومة يبرر إجراء هذه المناقشة.

والسؤال الشفوي هو الذي يوجهه النائب إلى الوزير المعني مباشرة خلال الجلسة المخصصة لذلك، وللوزير أن يجيب عن السؤال فوراً أو أن يطلب تأجيل الجواب إلى جلسة لاحقة، أما السؤال الكتابي فيستطيع النائب توجيهه إلى عضو الحكومة بواسطة رئيس المجلس، وحينها يصبح لزاماً على الوزير المعني الرد كتابيًا خلال مدة 30 يوماً، في حين أن الاستجواب هو الذي يوجهه النواب مباشرة إلى الحكومة متضامنة بخصوص إحدى قضايا الساعة.

تعتبر آليتي الاستجواب والأسئلة بنوعيهما من أكثر الوسائل التي تضمنها النص الدستوري استعمالاً في مراقبة البرلمان للحكومة، وذلك بالنظر لسهولة وإجراءات تفعيلها من جهة، ولخلوها من أي آثار سياسية تجاه الحكومة من جهة أخرى، وخلافاً لما ترتبه الوسائل الأخرى - كما سيأتي تبيانها - فإن الأحكام الدستورية والقانونية التي تكرر هاتين الآليتين وتنظمهما قد تجاهلت تماماً الآثار والنتائج القانونية المترتبة عنهما، مما يجعل منهما مجرد وسيلتين ضعيفتين وغير فعاليتين من الناحية العملية في التأثير في الحكومة، رغم محاولة النظام الداخلي لكلا الغرفتين تدارك هذا الفراغ من خلال ترتيب آثار للاستجواب الموجه

(1) - الأمين شريط، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23 و24 أكتوبر 2000، ص22.

(2) - المادة 151 من الدستور، والمواد 66-76 من القانون العضوي 16-12.

للحكومة أو للأسئلة الموجهة للوزراء⁽¹⁾، والتي لم تتعد المناقشة العامة، وتكوين لجنة تحقيق، إلا أن ذلك يعتبر غير مجدي على اعتبار أنه من غير الممكن معالجة فراغ دستوري وقانوني بنظام داخلي⁽²⁾.

ثالثا: ملتمس الرقابة

ألزمت المادة 98 من الدستور الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، يتبع بمناقشة للأعمال التي أنجزتها خلال السنة، مع إمكانية أن تتوج هذه المناقشة إما بإصدار لائحة أو بإيداع ملتمس رقابة⁽³⁾ يوقعه سبع أعضاء المجلس الشعبي الوطني على الأقل، ينصب على مسؤولية الحكومة، بحيث يتم اللجوء إليه في حالة عدم وفاء الحكومة بالتزاماتها أمام النواب، ولا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بمضي ثلاثة أيام كاملة من إيداعه، ويؤدي في حالة المصادقة عليه من طرف ثلثي النواب إلى سحب الثقة من الحكومة بشكل نهائي، ما يجبر الوزير الأول على تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية؛ كما يمكن للحكومة أيضا أن تقدم بيانا عن السياسة العامة إلى مجلس الأمة⁽⁴⁾.

يشكل ملتمس الرقابة أهم وأخطر الآليات التي يمكن للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني) أن يؤثر بها على الحكومة، وذلك بالنظر لما يترتب عن إعماله من نتائج سياسية خطيرة تتجلى أساسا في دفع الحكومة إلى تقديم استقالته لرئيس الجمهورية إذا ما توفرت الشروط القانونية المنصوص عليها في الدستور، لكن وعلى الرغم من أهمية وخطورة هذه الآلية، فإن

(1) - المادتان 105 و 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادتان 75، 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) - موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 02، 2003، ص40.

(3) - المواد 153، 154، 155 من الدستور، والمواد 51-62 من القانون العضوي 16-12، والمواد 110-119 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(4) - المادة 98، الفقرة الأخيرة من الدستور.

للإشارة فإن هذه المادة لم تشر إلى الأثر المترتب عن هذا الإجراء، كما لم تشر إلى ذلك أيضا أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة، ما يعتبره الأستاذ موسى بودهان (مرجع سابق، ص 39) فراغا قانونيا يجب تداركه كون أن المادة أعلاه لا تمنع من ترتيب هذا النوع من الآثار، ونرى بهذا الخصوص أن المادة المذكورة جعلت إجراء تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أمام مجلس الأمة أمرا اختياريا وليس إجباريا، وبالتالي فإن نية المؤسس هنا تتجه نحو عدم ترتيب أية آثار لهذا الإجراء.

شروط وإجراءات أعمالها تعد في الواقع شروطا معقدة وصعبة ويستبعد توفرها، وهذا ما يبرر عدم استعمال هذا الإجراء نهائيا في الجزائر.

رابعا: التصويت بالثقة

بهدف التأكد من مواصلة الأغلبية البرلمانية دعمها للعمل الحكومي، أجاز الدستور للوزير الأول أن يطلب التصويت بالثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني، عقب مناقشة بيان السياسة العامة⁽¹⁾.

وإذا كانت لائحة الثقة تكون بمبادرة من الحكومة فإن الموافقة على هذا الطلب ترجع إلى أعضاء المجلس الشعبي الوطني وحدهم، بحيث يترتب على هذا الإجراء أحد الموقنين:

- موافقة النواب بالأغلبية على لائحة الثقة (التصويت بالثقة)، مما يعني استمرار الحكومة في عملها.

- تصويت أغلبية النواب ضد لائحة الثقة، مما يلزم الحكومة بتقديم استقالتها لرئيس الجمهورية.

من الناحية العملية ونظرا لخطورة اللجوء إلى إجراء التصويت بالثقة، لما تترتب عليه من مسؤولية سياسية على الحكومة قد تؤدي إلى الإطاحة بها، فإن الوزير الأول لن يلجأ إليها إلا إذا كان متأكدا من موافقة الأغلبية عليه.

نلاحظ من خلال المقارنة بين إجرائي ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة أن المؤسس الدستوري قد تعامل معهما بشكل تمييزي وغير متساوٍ، سواء من حيث النسبة المطلوب توفرها في النواب للموافقة عليها (أغلبية الثلثين بالنسبة لملتمس الرقابة والأغلبية البسيطة بالنسبة للتصويت بالثقة)، أو بالنظر لما قرره من ضرورة عدم عرض لائحة ملتمس الرقابة على النواب إلا بعد انقضاء 03 أيام من تقديمها، مما يوفر متسعاً من الوقت للحكومة لتدارك الوضع واتخاذ الاحتياطات اللازمة، وهذا يشكل صورة من صور اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة، وما يعزز هذا الاختلال هو حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني.

(1) - المادة 98، فقرة 05 من الدستور ؛ والمواد 63-65 من القانون العضوي 16-12.

خامسا: إنشاء اللجان البرلمانية للتحقيق

يعد تشكيل اللجان البرلمانية⁽¹⁾ لتقصي الحقائق من أهم آليات الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي، حيث يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة أن ينشئ في أي وقت في إطار صلاحياتهما الدستورية لجاناً برلمانية للتحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، بغرض تقصي الحقائق، وإبلاغ الغرفة المعنية بحقيقة ما توصلت إليه.

وتتمتع هذه اللجان بصلاحيات كبيرة، بحيث توضع تحت تصرفها جميع الإمكانيات والوسائل لأداء مهامها، ولها في سبيل القيام بهذه المهمة أن تجمع ما تراه ضرورياً من أدلة، أو تطلب سماع من ترى فائدة في أقواله، أو تنتقل إلى عين المكان للمعاينة والتحقيق، ولها أيضا الحق في أن تستعين بالخبراء والمختصين في سبيل الوصول إلى الحقيقة⁽²⁾، ويمكن أن تشكل اللجنة بصفة مؤقتة بغرض التحقيق، وقد تكون لجنة دائمة بالمجلس⁽³⁾، غير أن هذه الصلاحية الممنوحة للبرلمان تبقى مضبوطة بشرط عدم إنشائها لغرض التحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي⁽⁴⁾، ومن جهة أخرى برقابة المجلس الدستوري الذي يتأكد من عدم تدخل البرلمان في أعمال السلطة التنفيذية، و بالتالي الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات.

من ناحية التطبيق العملي لهذه الآلية، ومن خلال استعراض ما تم إنشاؤه من لجان تحقيق برلمانية بخصوص قضايا مختلفة، والآثار المترتبة عن إعلان نتائج تحقيقاتها نخلص إلى أن آلية اللجان البرلمانية كوسيلة لبسط رقابة البرلمان على الحكومة وإن كان لها بعض التأثير على السلطة التنفيذية إلا أن هذا التأثير يعتبر محدودا وغير كافٍ.

(1) - المادة 180 من الدستور ، والمواد 77-87 من القانون العضوي 16-12 ، والمواد 102 - 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، والمواد 84-90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) - إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23 و24 أكتوبر 2000، ص57.

(3) - محسن خليل، مرجع سابق، ص159.

(4) - أضيف هذا الاستثناء بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، المادة 180 فقرة 02: «...لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي».

الفقرة الثانية: تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

في مقابل تلك الصلاحيات التي يمتلكها البرلمان بغرفتيه في مواجهة الحكومة، وفر الدستور الجزائري للسلطة التنفيذية عدة آليات تمكنها من التدخل والتأثير في تكوين البرلمان وفي سيره وتوجيه أعماله، فالى جانب تحديد مجال القانون وإقرار سلطة تنظيمية مستقلة، يمكن للسلطة التنفيذية أن تؤثر في السلطة التشريعية من عدة أوجه:

أولاً: التأثير في تشكيل البرلمان

ويتجلى ذلك بصورة واضحة من حيث تحمل السلطة التنفيذية مهمة اتخاذ كافة الإجراءات التمهيديّة للعملية الانتخابية المُشكّلة للبرلمان بغرفتيه من حيث إعداد قوائم الناخبين ودعوتهم للتصويت، وفحص وقبول أوراق المترشحين، وتسيير الحملة الانتخابية والإشراف على فرز الأصوات وإعلان نتائج العملية الانتخابية وتوزيع المقاعد وغيرها؛ كما يملك رئيس الجمهورية أيضاً وبمقتضى الدستور حق اختيار ثلث أعضاء مجلس الأمة.

فالملاحظ أنه وإن كان الشعب هو من يختار ممثليه في الهيئة التشريعية سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، إلا أن إشراف السلطة التنفيذية على كل إجراءات العملية الانتخابية المنشئة لهذا الهيئة يجعل لها في الواقع هيمنة وسيادة في تكوين وتشكيل البرلمان وبالتالي التأثير في توجيه السلطة التشريعية.

ثانياً: المشاركة في التشريع

حيث يمكن للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية والحكومة) أن تشارك في التشريع الذي هو اختصاص أصيل للبرلمان، ويتجلى ذلك من خلال:

- حق رئيس الجمهورية في التشريع في مسائل عاجلة عن طريق أوامر لها نفس درجة وقوة القانون الصادر عن البرلمان، وهذا الاختصاص يمارسه رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، وفي الحالة الاستثنائية المذكورة في

المادة 107 من الدستور⁽¹⁾، وهذه الأوامر تخضع لموافقة البرلمان في أول دورة له، على أن يتم التصويت بدون مناقشة ودون أي تعديل⁽²⁾.

- المبادرة بمشاريع القوانين من طرف الحكومة على غرار اقتراحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، هذه المبادرة تمتاز بالأسبقية والأولوية على المبادرة التي يساهم بها النواب، سواء من حيث إعطاء الأولوية في الترتيب لمشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، أو من حيث فرض قيود على المبادرة النيابية (وجوب تقديم اقتراح القانون من طرف 20 نائبا على الأقل حتى يتم قبوله).

ثالثا: المشاركة في الإجراءات التشريعية

يمكن أن تتدخل السلطة التنفيذية في توجيه عمل البرلمان في عدة مجالات منها:

- تدخل الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان حسب ترتيب الأولوية الذي تحدده⁽⁴⁾.
 - يمكن سحب أي مشروع قانون تكون قد بادرت به الحكومة، في أي وقت قبل المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁾.
 - المشاركة في المناقشة العامة للبرلمان وحضور أشغال لجانه الدائمة، وكذا اللجنة المتساوية الأعضاء، ولها الحق في إبداء الآراء واقتراح التعديلات التي تراها مناسبة.
- إضافة إلى هذه الاختصاصات فقد خول الدستور للسلطة التنفيذية اختصاصات ومجالات أخرى أكثر تأثيرا في الهيئة التشريعية، بل وتجسد هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ومن هذه الإجراءات:

- حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني؛ وهذا الإجراء يعتبر من أخطر أنواع رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، إلا أنه يعتبر سلاحاً مقابلاً

(1) - المادة 142 من الدستور، هذه المادة كانت محل تعديل؛ حيث استبدلت كلمة "بين دورتي البرلمان" بـ"خلال العطل البرلمانية"، كما أضيف شرط استشارة مجلس الدولة قبل إجراء التشريع بأمر.

(2) - المادة 37 من القانون العضوي 16-12.

(3) - المادة 119 من الدستور، والمواد 16 ، 20، وغيرها من القانون العضوي 16-12.

(4) - المواد 15-17 من القانون العضوي 16-12.

(5) - المادة 138 من الدستور، والمادة 21 من القانون العضوي 16-12.

للمسؤولية الوزارية المقررة أمام البرلمان، وعلى كليهما يقوم التوازن بين السلطتين⁽¹⁾، غير أن هذا الحق ليس مطلقاً لرئيس الجمهورية، بل هو مقيد بمجموعة من الشروط، كضرورة استشارة رئيسي الغرفتين، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول⁽²⁾؛ إضافة إلى أن الحل لا يشمل إلا الغرفة الأولى، أي المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

- حق طلب إجراء مداولة ثانية (قراءة ثانية) بشأن قوانين تم التصويت عليها، وذلك في غضون الثلاثين يوماً الموالية لتاريخ إقراره⁽³⁾، ولا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء في كل غرفة؛ واستعمال هذا الحق يتم من أجل لفت نظر البرلمان إلى ما في القانون من نقص أو تعارض أو مخالفة للدستور.

- منح الصلاحية لرئيس الجمهورية لاستدعاء البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية⁽⁴⁾، أو في حالات الضرورة المنصوص عليها في المواد 105، 107، 109 من الدستور، أين يكون اجتماعه وجوبياً، كما تضمنت ذلك أيضاً المادة 148 بمناسبة مناقشة السياسة الخارجية، والمادة 210 بشأن التعديل الدستوري، والمادة 99 من القانون العضوي 16-12.

- إمكانية إصدار رئيس الجمهورية لمشاريع قوانين المالية التي تقدمها الحكومة بأوامر، إذا لم يصادق عليها البرلمان خلال 75 يوماً من تاريخ إيداعها أمام غرفتي البرلمان⁽⁵⁾.

- القوانين التي صادق عليها البرلمان لا يمكن أن تكون نافذة أو سارية المفعول إلا إذا أصدرها رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية⁽⁶⁾.

بعد استعراضنا لمختلف الآليات الدستورية والقانونية التي تؤثر بها كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية على بعضهما البعض، نستطيع القول أن هذه الآليات وإن كانت في الظاهر تحقق نوعاً من التوازن بين هتتين السلطتين، إلا أنها في الواقع لا تجسد التوازن

(1) - إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط3، 1987، ص 128.

(2) - المادة 147 من الدستور.

(3) - المادة 145 من الدستور، والمادة 46 من القانون العضوي 12-16.

(4) - المادة 135 من الدستور، والمادة 04 من القانون العضوي 12-16.

(5) - المادة 138 من الدستور.

(6) - المادة 144 من الدستور.

الحقيقي وبالصورة التي فرضها المفهوم الحديث للفصل بين السلطات؛ ما جعل تطبيق هذا الأخير في نظامنا السياسي يوصف بأنه تطبيق شكلي⁽¹⁾ فقط؛ يتجلى ذلك بصورة واضحة من ناحيتين: قانونية وواقعية.

فمن الناحية القانونية، ومن خلال دراسة الآليات التي تؤثر بها السلطة التشريعية بعرفتها على السلطة التنفيذية، نلاحظ أن هذه الآليات تتضمن جملة من الفراغات الدستورية تتمثل أساسا في عدم التنصيص كليا على الآثار القانونية الواجب ترتيبها في ميادين الرقابة البرلمانية، مثل آثار الاستجواب، آثار الأسئلة الشفوية والمكتوبة، آثار لجان التحقيق البرلمانية، وآثار مناقشة بيان السياسة العامة، أو في عدم تحديد الطبيعة القانونية لهذه الآثار، وخاصة منها اللوائح التي يمكن أن يصدرها كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽²⁾.

في المقابل تمتلك السلطة التنفيذية وسائل فعالة تسمح لها بالتدخل بشكل مؤثر في سير وعمل البرلمان خلال مراحل العملية التشريعية، مكرسة بذلك المزيد من الأفضلية لصالح السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، مما يضعف هذه الأخيرة ويجعلها رهينة للأجندة السياسية للسلطة التنفيذية.

أما الناحية الواقعية فتتجلى في المردود الضعيف الذي يميز نشاط السلطة التشريعية بشقيه التشريعي والرقابي، وهذا راجع بصفة أساسية إلى حداثة التجربة البرلمانية التعددية التي تبدو مرتبطة بالتعددية الحزبية في الجزائر، وهذه الأخيرة تعتبر بدورها تعددية ناشئة وضعيفة وغير مرسخة⁽³⁾.

(1) - حاحة عبد العالي، يعيش تمام آمال، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد الرابع، مارس 2008، ص 273.

(2) - موسى بودهان، مرجع سابق، ص 41.

(3) - الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 04، أكتوبر 2003، ص 115.

الباب الأول

رقابة المجلس الدستوري للفصل بين السلطات،

مجالات واسعة وسلطات محدودة

رأينا في الفصل التمهيدي كيف أن الدستور الجزائري الحالي وعلى غرار الدساتير السابقة قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات، وكرس لذلك مجموعة من المبادئ التي تنظم مختلف المؤسسات الدستورية في الدولة وتضبط العلاقة فيما بينها، كما نظم بدقة آليات ووسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وحتى يضمن المؤسس تطبيق هذه المبادئ فقد أناط بالمجلس الدستوري صلاحية الاجتهاد في تفسيرها بما يضمن احترام الدستور والحفاظ على التوازن المكرس دستوريا بين السلطات.

إن حصر وتحليل مختلف الأحكام الدستورية والقانونية والتنظيمية المتعلقة بمجالات تدخل المجلس الدستوري الجزائري في رقابة تطبيق واحترام مقتضيات الفصل بين السلطات من جهة، ومحاولة مقارنتها من جهة أخرى بواقع التطبيق العملي لهذه الرقابة، يكشف لنا بوضوح ذلك التناقض الكبير بين سعة المجالات التي يمكن أن يتدخل فيها المجلس الدستوري لرقابة الفصل بين السلطات (الفصل الأول)، وبين محدودية سلطات المجلس على التأثير فعليا في حماية أو تكريس التوازن بين السلطات (الفصل الثاني).

الفصل الأول

نطاق تدخل المجلس الدستوري في رقابة الفصل بين السلطات

إن التقسيم الذي أجراه الدستور بين مختلف السلطات الدستورية في الدولة، وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والمكرس في عدة مواد منه سيبقى بكل تأكيد مجرد حبر على ورق ودون معنى ما لم توجد في الدستور نفسه إجراءات ووسائل تضمن احترامه والتقيده به، ولعل أهم هذه الوسائل تتمثل في المجلس الدستوري الجزائري، هذه الهيئة التي تلعب الدور الفاعل والأهم في رقابة احترام الفصل بين السلطات، وذلك عن طريق مجموعة من الإجراءات اختلف الفقه في تصنيفها بين الإجراءات القبلية، والإجراءات البعدية، أو

الإجراءات العائدة للبرلمان وتلك العائدة للسلطة التنفيذية، أو الإجراءات المباشرة وغير المباشرة.

ورغم صعوبة استنباط معيار محدد يستند عليه المجلس الدستوري الجزائري في التمييز بين التقنيات التي يراقب من خلالها مدى احترام مبدأ الفصل بين السلطات كونه لم يرد في الاجتهاد الدستوري ما يشير إلى ذلك، إلا أنه ومن خلال هذا الاجتهاد يبدو أن المجلس الدستوري اضطلع بمهمة رقابة احترام مبدأ الفصل بين السلطات ضمن مجالين مهمين:

- مجال نشأة السلطات من خلال مراقبة تعيين الهيئات السياسية العليا، نقصد بها السلطتين التشريعية والتنفيذية (المبحث الأول)
- مجال ممارسة السلطة، خاصة السلطة التشريعية من خلال مراقبة مطابقة الأنظمة الداخلية والقوانين العضوية، والرقابة على دستورية القوانين (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مجال نشأة السلطات

شهد اختصاص المجلس الدستوري الجزائري توسعا مهما ابتداء من دستور 1989، هذا الأخير الذي أضاف إلى جانب الاختصاص التقليدي المعترف به للمجلس في ظل دستور 1963 والتمثل في رقابة دستورية القوانين، اختصاصات جديدة منها ما يشمل رقابة دستورية التنظيمات والمعاهدات، ومنها ما يتعلق برقابة صحة العمليات الانتخابية سواء كانت استفتاءات أم انتخابات رئاسية أم انتخابات تشريعية⁽¹⁾؛ ثم جاء الدستور الحالي

(1) - يعود الاختصاص بالنظر في نظامية انتخاب المجالس المحلية (البلدية والولاية) إلى القضاء الإداري إعمالا للمعيار العضوي المشار إليه في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

والحكمة من استثناء المجلس الدستوري المنازعات المتعلقة بالانتخابات التشريعية والرئاسية من اختصاص القضاء الإداري وإسنادها إلى المجلس الدستوري تكمن - كما يرى الأستاذ شيهوب - في الطبيعة المركبة لهذه الانتخابات، فهي من جهة عملية قانونية ومن جهة عملية سياسية، ومن ثمة يبدو أن المجلس الدستوري هو المؤهل للفصل في هذه الإشكالية المركبة بحكم تشكيلته المختلطة، وهو ما تفقّر إليه هيئات القضاء الإداري ذات الطبيعة القضائية البحتة، فهذه الأخيرة وإن كانت تحوز الخبرة القانونية إلا أنها لا تحوز الخبرة السياسية التي تبدو ضرورية لفهم الخلفية السياسية للنزاع الانتخابي.

أنظر: مسعود شيهوب، المجلس الدستوري قاضي انتخابات، مجلة المجلس الدستوري، المجلس الدستوري الجزائري، العدد 01، 2013، ص 87.

(دستور 1996) ليؤكد هذا الاختصاص بموجب المادة 183 منه: «... كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية ويعلن نتائج هذه العمليات؛ وينظر في جوهر الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية ويعلن النتائج النهائية لكل العمليات المنصوص عليها في الفقرة السابقة».

من هنا أصبح المجلس الدستوري الجزائري يضطلع على غرار المجالس الدستورية في الأنظمة الأخرى بمهمة السهر على صحة ونظامية العمليات الانتخابية المنشئة للهيئات السياسية العليا في الدولة ممثلة في السلطتين التشريعية والتنفيذية، باعتباره قاضي انتخابات حقيقي يتمتع بتشكيلة تتسجم وهذا الدور⁽¹⁾، وهي مهمة تبدو جوهرية وأساسية في حفظ التوازن بين الهيئات السياسية العليا في الدولة، نقصد بذلك التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إن المجلس الدستوري وإن كان له دور مهم في حماية المبادئ العليا التي تضمن ممارسة الأفراد لحقوقهم السياسية كحق التصويت والترشح وغيرها، إلا أنه من جهة أخرى يلعب دورا لا يقل أهمية عن الدور الأول كونه يشكل الضامن لصحة ونظامية الانتخابات المنشئة للسلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي الحيلولة دون أي تأثير -غير قانوني- يمكن أن يصدر عن سلطة تجاه الأخرى، خاصة تأثير السلطة التنفيذية على التشريعية باعتبار أن الأولى تشرف مباشرة (إداريا) على العملية الانتخابية الرئاسية والتشريعية بجميع مراحلها.

من هذا المنطلق سنسعى فيما يلي من مطالب إلى تبيان مدى تأثير وفعالية الدور الذي يلعبه المجلس الدستوري الجزائري في مختلف مراحل العمليات الانتخابية المنشئة للسلطتين التنفيذية (المطلب الأول) والتشريعية (المطلب الثاني) في الدولة، وعلاقة ذلك بمبدأ الفصل بين السلطات.

(1) - مسعود شيهوب، مرجع سابق، العدد 01، 2013، ص 87.

الملاحظ في تشكيلة المجلس الدستوري الجزائري في ظل الدستور الحالي أو الدساتير السابقة هو أن السلطة القضائية ممثلة في تشكيلة المجلس، كما أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري يجيز في المادة 50 منه للمجلس أن يستعين بقضاة أو خبراء من المحكمة العليا ومجلس الدولة عند فحص الطعون المتعلقة بالعملية الانتخابية.

المطلب الأول: انتخاب رئيس الجمهورية

يتحرك المجلس الدستوري بشكل طبيعي لمراقبة الانتخابات الرئاسية كل 05 سنوات وهي العهدة الانتخابية المقررة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 88⁽¹⁾ من الدستور.

وتجرى الانتخابات في ظرف الثلاثين (30) يوما السابقة لانقضاء مدة رئاسة الجمهورية⁽²⁾، على أن يتم استدعاء الهيئة الناخبة بموجب مرسوم رئاسي في ظرف 90 يوما قبل تاريخ الاقتراع⁽³⁾.

ويتم انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر والسري على اسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها⁽⁴⁾، بحيث إذا لم يحرز أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة في الدور الأول ينظم دور ثاني يشارك فيه فقط المترشحين الاثنین المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات خلال الدور الأول⁽⁵⁾.

يسهر المجلس الدستوري على صحة عملية انتخاب رئيس الجمهورية منذ البدء بإيداع تصريحات الترشح، وإلى غاية إعلان نتائج الاقتراع، مروراً بتلقي الطعون ودراستها، وتبليغ قراره إلى المعنيين، كما يقوم بعد ذلك بالبت في حساب الحملة الانتخابية، وبلغ قراره إلى المترشح والسلطات المعنية؛ ويتبع خلال هذه العمليات إجراءات دقيقة وصارمة مفصلة في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري⁽⁶⁾.

(1) - المادة 88 من الدستور: « مدّة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات. يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة».

(2) - المادة 135 من القانون العضوي رقم 10/16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية رقم 50 مؤرخة في 28 أوت 2016، ص 09.

(3) - المادة 136 من القانون العضوي رقم 10/16، المتعلق بنظام الانتخابات.

للإشارة فإن هذا القانون قد استبعد الفقرة التي تضمنتها المادة 133 من قانون الانتخابات السابق (القانون العضوي رقم 01/12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية رقم 01 مؤرخة في 14 جانفي 2012، ص 09) والتي تنص على تخفيض هذا الأجل إلى 30 يوما في حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة أو الوفاة، وفي هذه الحالة فإن استدعاء الهيئة الناخبة يكون في حدود الخمسة عشر 15 يوما الموالية للتصريح بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.

(4) - المادة 137 من القانون العضوي رقم 10/16، المتعلق بنظام الانتخابات.

(5) - المادة 138 من القانون العضوي رقم 10/16، المتعلق بنظام الانتخابات.

(6) - النظام المؤرخ في 06 أفريل 2016 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، جريدة رسمية رقم 29، بتاريخ 11 ماي 2016.

انطلاقاً من هذين النصين ومن مجموع قرارات المجلس المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية (السلطة التنفيذية)، سنبين إلى أي مدى يمكن للمجلس الدستوري الجزائري أن يساهم في حفظ التوازن بين السلطات العامة في الدولة - عند نشأتها - من خلال تبيان دوره قبل الاقتراع (الفرع الأول)، وأثناء الاقتراع (الفرع الثاني)، وبعد الاقتراع (الفرع الثالث).

الفرع الأول: دور ضيق ومحدود قبل الاقتراع

قبل الخوض في الدور الذي يلعبه المجلس الدستوري الجزائري في المرحلة التي تسبق الانتخابات الرئاسية، ينبغي أولاً التنويه إلى أن المجلس لا يمكنه التدخل في تحديد تاريخ العملية الانتخابية في الظروف العادية، غير أنه في حالات خاصة مكنه الدستور من الاقتراب من هذا الحد حينما منحه الحق في التمهيد للإعلان عن حالة شغور منصب الرئاسة، عن طريق آلية التثبيت من قيام المانع لرئيس الجمهورية التي فصلت إجراءاتها وشروطها المادة 102 من الدستور.

لقد فصلت الأحكام الدستورية والعضوية في كيفية انتخاب رئيس الجمهورية، وفي الشروط الواجب توفرها في المترشح لهذا المنصب، وأسندت للمجلس الدستوري مهمة السهر على احترام هذه الشروط، محددة بذلك دور المجلس خلال المرحلة التي تسبق الاقتراع، وهذا الدور يتمثل في تلقي التصريحات بالترشح، والتحقق في ملفات المترشحين، وإعلان القائمة النهائية للمترشحين، مع إمكانية تأجيله للانتخابات في حالة وفاة أو عجز أحد المترشحين.

الفقرة الأولى: تلقي التصريحات بالترشح

تودع التصريحات بالترشح لمنصب رئيس الجمهورية من قبل كل مترشح لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري التي تثبت تسلمها بوصل، وذلك حسب الشروط والأشكال والآجال المنصوص عليها في قانون الانتخابات⁽¹⁾.

(1) - المادة 28 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « تودع تصريحات الترشح للانتخاب لرئيس الجمهورية من قبل المترشح، حسب شروط والأشكال والآجال المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري التي تُثبت تسلمها إيها بوصل».

وطبقا للمادة 140 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، يقدم التصريح بالترشح في ظرف الخمسة والأربعين (45) يوما على الأكثر الموالية لنشر المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية.

الفقرة الثانية: التحقيق في ملفات المترشحين

بانقضاء المهلة المقررة لإيداع الترشيحات، يعين رئيس المجلس الدستوري من بين أعضاء المجلس مقرا أو عدة مقررين للتكفل بالتحقيق في ملفات الترشح⁽¹⁾، ويحرص في ذلك على احترام شروط الترشح المذكورة في الأحكام الدستورية والتشريعية، سواء تلك المتعلقة بشروط الترشح⁽²⁾ أو بالملف الإداري⁽³⁾، أو بقائمة التوقيعات المؤيدة للمرشح (600 توقيع فردي لأعضاء منتخبين في مجالس بلدية أو ولائية أو برلمانية، على أن تكون موزعة على 25 ولاية، أو 60 ألف توقيع فردي لناخبين مسجلين في القائمة موزعين على 25 ولاية على الأقل، على أن لا يقل العدد عن 1500 توقيع في كل ولاية)⁽⁴⁾، هذه الأخيرة التي تتم معاينتها ومراقبتها يدويا بغرض التأكد من أن استمارات التوقيعات لا تشوبها نقائص مثل غياب تصديق الضابط العمومي، والتأكد من بلوغ مانح التوقيع السن القانوني للانتخاب؛ مع الاعتماد أيضا على المراقبة المعلوماتية بغرض التأكد من أن الناخب لم يمنح توقيعه لأكثر من مترشح مثلما يشترطه القانون.

وفي حالة إيداع أحد المترشحين لاستمارات توقيع لناخبين (من المواطنين) ومنتخبين (في المجالس المنتخبة) في آن واحد، فإن المجلس الدستوري يكتفي بفحص ومراقبة الاستمارات الصحيحة المتضمنة توقيع المنتخبين فقط إذا بلغت هذه الأخيرة النصاب

(1) - المادة 29 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « يعين رئيس المجلس الدستوري من بين أعضاء المجلس مقرا أو أكثر للتكفل بالتحقيق في ملفات الترشح طبقا للأحكام الدستورية والتشريعية ذات الصلة ».

(2) - المادة 87 من الدستور.

(3) - المادة 139 من القانون العضوي رقم 10/16، المتعلق بنظام الانتخابات.

(4) - المادة 142 من القانون العضوي رقم 10/16، المتعلق بنظام الانتخابات.

القانوني وهو 600 توقيع⁽¹⁾، وبعد أن ينتهي المقرر من التحقيق، يجتمع المجلس الدستوري في اجتماع مغلق، ويدرس التقارير، ويفصل في صحة الترشيحات⁽²⁾.

الفقرة الثالثة: إعلان قائمة المترشحين

استنادا إلى المادة 31 من النظام المحدد لقواعد عمله⁽³⁾، يتخذ المجلس الدستوري القرار المتعلق بالترشيحات ضمن الآجال المحددة في قانون الانتخابات، والذي هو عشرة (10) أيام كاملة من تاريخ إيداع التصريح بالترشح⁽⁴⁾، ويعلن عن قائمة المترشحين رسميا مرتبين حسب الحروف الأبجدية لألقابهم⁽⁵⁾، ويبلغ قرار القبول أو الرفض إلى كل مترشح وإلى السلطات المعنية، كما يرسل القرار إلى الأمين العام للحكومة لنشره في الجريدة الرسمية.

لم يكرس إجراء التبليغ الشخصي لقرارات القبول أو الرفض إلى المترشحين المعنيين إلا بموجب التعديل الحاصل على النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري في 14 جانفي 2009، حيث كان يكفي قبل ذلك بتبليغ المعنيين قائمة المترشحين دون أي إشارة إلى الملفات المرفوضة وسبب الرفض، وهو ما حصل في انتخابات 1995⁽⁶⁾، وانتخابات 1999⁽⁷⁾، بينما نجد أن المجلس الدستوري قد بادر بهذا الإجراء بصفة تلقائية ودون سند قانوني في انتخابات 2004 حين أعلن نتائج تحقيقاته في قرارات مستقلة خاصة بكل مترشح

(1) - قرار رقم 16 / ق-م د / 04، مؤرخ في 01 مارس سنة 2004، يحدد قائمة المترشحين لانتخاب رئيس الجمهورية.

(2) - المادة 30 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(3) - المادة 31 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « يتخذ المجلس الدستوري قرارا يحدّد بموجبه ترتيب المترشحين لانتخاب رئيس الجمهورية حسب الحروف الهجائية لألقابهم وذلك ضمن الآجال المحددة في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ويعلن عنه رسميا. يبلغ هذا القرار إلى السلطات المعنية وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية».

(4) - المادة 141 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات: « يفصل المجلس الدستوري في صحة الترشيحات لمنصب رئيس الجمهورية بقرار في أجل أقصاه عشرة (10) أيام كاملة من تاريخ إيداع التصريح بالترشح. يبلغ قرار المجلس الدستوري إلى المعني تلقائيا وفور صدوره».

(5) - المجلس الدستوري الفرنسي يعتمد نظام القرعة.

(6) - قرار مؤرخ في 11 أكتوبر سن 1995، يتضمن طريقة ترتيب المترشحين لانتخاب رئيس الجمهورية.

(7) - قرار رقم 02 / ق-م د / 99، مؤرخ في 25 فبراير سنة 1999، يتضمن طريقة ترتيب المترشحين لانتخاب رئيس الجمهورية.

على حدة⁽¹⁾، حيث لم نجد في النصوص التي بنى عليها المجلس قراراته هذه ما يمنحه الصلاحية في إصدار مثل هذه القرارات الفردية ونشرها في الجريدة الرسمية .

إلا أنه قد تم تدارك الأمر بإلزام المجلس الدستوري بتبليغ القرارات الفردية سواء بالقبول أو الرفض إلى المعنيين بالأمر، وذلك ابتداء من 14 جانفي 2009 في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ثم بعد ذلك في قانون الانتخابات.

إن هذا الإجراء وإن كان -في تقديري- مهما جدا وإيجابيا كونه يضيف قدرا من الشفافية والنزاهة على التحقيقات التي يجريها المجلس بخصوص المترشحين للانتخابات رئيس الجمهورية، إلا أنه في الواقع يبقى دون معنى في ظل عدم قابلية قرارات المجلس للطعن أو التظلم⁽²⁾، وبالتالي فإن فعالية هذا الإجراء مقترنة بإتاحة الفرصة للمترشحين المرفوضة ملفاتهم لإجراء تظلم أو طلب إعادة تحقيق أمام المجلس نفسه خلال مهلة معلومة قبل البت نهائيا في قائمة المترشحين.

الفقرة الرابعة: تأجيل الانتخابات في حالة وفاة أو عجز المرشح

تتيح المادة 144 من قانون الانتخابات للمجلس الدستوري التدخل وتأجيل الانتخابات الرئاسية في حالة وفاة أحد المترشحين أو حدوث مانع خطير يثبتته المجلس قانونا ، ونجد أن هذه المادة قد فرقت بخصوص هذا الطارئ بين وضعين:

- إذا حصلت الوفاة أو المانع بعد إيداع ملف الترشح، وقبل نشر قائمة المترشحين يمنح أجل إضافي لتقديم ترشيحات جديدة، على أن لا يتجاوز هذا الأجل الشهر السابق لتاريخ الاقتراع.

(1) - انظر القرارات من 07 إلى 15، ق-م د/ 04، مؤرخ في 01 مارس 2004.

(2) - من المهم الإشارة هنا إلى قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 12 نوفمبر 2001 قضى فيه برفض الاختصاص بالنظر والفصل في دعوى إلغاء قرار صادر عن المجلس الدستوري برفض ملف ترشح المرحوم محفوظ نحناح للانتخابات الرئاسية لعدم إثبات مشاركته في ثورة التحرير الوطني مثلما تقتضيه المادة 73 من الدستور.

مجلس الدولة بنى قراره بعدم الاختصاص باعتبار أن القرار المطعون فيه يندرج ضمن أعمال السيادة: "حيث أن القرارات الصادرة في هذا الإطار تندرج ضمن الأعمال الدستورية للمجلس الدستوري، والتي لا تخضع نظرا لطبيعتها لمراقبة مجلس الدولة كما استقر عليه اجتهاده مما يتعين معه التصريح بعدم اختصاصه للفصل في الطعن المرفوع".

أنظر: مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص142.

- في حالة حصول الوفاة أو المانع القانوني بعد موافقة المجلس الدستوري على قائمة المترشحين ونشرها في الجريدة الرسمية يؤجل تاريخ الاقتراع لمدة لا تتجاوز 15 يوما.

بعد أن استعرضنا بالتفصيل تدخلات المجلس الدستوري الجزائري في المرحلة التي تسبق الاقتراع، نشير إلى ملاحظة مهمة وهي أن الدور الذي يلعبه المجلس الدستوري في هذه المرحلة تبدو - رغم أهميتها وخطورتها - ضيقة ومحدودة إذا ما قورنت بتلك التي تمارسها المجالس المشابهة بخصوص نفس الانتخابات، فالملاحظ أن دور المجلس الدستوري الجزائري في هذه المرحلة لا يتجاوز دور لجنة انتخابية، حيث أن تلقي الترشيحات ودراسة الملفات وإعلان النتائج تعتبر في مجملها عملية تقنية روتينية بحتة.

في مقابل ذلك نجد أن المجلس الدستوري الفرنسي مثلا يمارس دورا أكثر سعة وأهمية خلال هذه المرحلة من الانتخابات، حيث أنه:

- يستشار من طرف الحكومة بشأن جميع القرارات والتدابير المتعلقة بالانتخابات والاستفتاءات، حيث يقدم المشورة بشأن جميع الأعمال التحضيرية للانتخابات (المراسيم والقرارات التنظيمية والتعليمات والمحاضر وغيرها من الوثائق الرسمية)؛ كما أنه يستشار أيضا من طرف بعض الأجهزة الإدارية المستقلة كالمجلس الأعلى للسمعي البصري المكلف بضمان حياد الإعلام.

- يختص برقابة مشروعية المراسيم التي تستدعي الهيئة الناخبة، أو تنظم الاستفتاء، نظرا لما تكتسبه هذه القرارات من أهمية في نظامية العملية الانتخابية ومشروعية السلطات العامة.

- يشكل مرجعا إعلاميا حيث يوفر - من خلال موقعه على الأنترنت - جميع النصوص التطبيقية والمعلومات اللازمة للمترشحين والناخبين على حد سواء، ويراقب من جهة أخرى سير الحملة في الصحف اليومية الوطنية والإقليمية، كما يمكنه في حالة الضرورة أن يلجأ إلى نشر بيانات ومنشورات عبر الصحافة المكتوبة أو المسموعة أو المرئية.

- يصدر نموذج استمارة التوقيعات المطلوبة في ملف المترشح لمنصب رئيس الجمهورية (500 توقيع) وينشرها في الجريدة الرسمية، ويتأكد فيما بعد من نظامية التوقيعات.

الفرع الثاني: دور مغيب أثناء الاقتراع

بإعلان قائمة المترشحين للانتخابات الرئاسية ينتهي دور المجلس الدستوري في المرحلة التي تسبق الانتخابات، ليتغيب تماماً خلال مرحلة الاقتراع، هذه المرحلة التي يبدو لي أن تواجد المجلس فيها سيكون ضرورياً وأساسياً كون أن رقابته للعملية الانتخابية في هذه المرحلة تكون ملموسة، كما أنها تشكل فرصة للمجلس للاطلاع الميداني على سير الانتخابات بما يسهل عليه فيما بعد الفصل في الطعون والتظلمات التي تلي إعلان النتائج.

في فرنسا يقوم المجلس الدستوري أثناء الاقتراع بإرسال مندوبين يختارهم من بين القضاة (حوالي 1500 قاضي⁽¹⁾) إلى الأماكن التي تتم فيها الانتخابات، وبشكل خاص إلى أراضي ومحافظات ما وراء البحار، بحيث يقوم هؤلاء المندوبون بالتأكد من حسن سير العملية الانتخابية وإيجاد حل سريع للمسائل الفنية أو القانونية التي يمكن أن تطرأ يوم الاقتراع، وتقديم كشف مكتوب بأعمال الرقابة التي قاموا بها⁽²⁾.

ونفس الإجراء يتخذه المجلس الدستوري في بوركينا فاسو الذي يقوم بنشر 120 من القضاة على الأرض (بالتنسيق مع وزير العدل) لمراقبة وضمان اتساق وشفافية ونزاهة الانتخابات، يقوم القضاة بصفقتهم مندوبين عن المجلس الدستوري وبتكليف مباشر من رئيسه بمراقبة سير عملية التصويت بعمليات تفتيش عشوائية ومفاجئة ودقيقة على مواقع التصويت وإعداد تقارير عن ذلك يقدمونها إلى المجلس⁽³⁾.

إن كل الأمثلة السابقة التي سقناها تعبر عن مدى حرص هيئات الرقابة الدستورية على التواجد والمتابعة الميدانية لمجريات العملية الانتخابية بما يعزز دورها الدستوري في

(1) - *Intervention de M. Jean-Louis Debré, Président du Conseil constitutionnel à l'occasion de la visite des Juges de la Cour suprême des Etats-Unis 16 juillet 2007.*

(2) - هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة محمد وطفة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 2001، ص 125.

(3) - <http://news.aouaga.com/h/2785.html-jhvdo> - (تاريخ التصفح 2015/03/17)

الرقابة على نظامية العمليات الانتخابية، وهو ما يفترض أن يتداركه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال فتح المجال للمجلس الدستوري لبسط رقابته على كل مراحل العملية الانتخابية بما فيها يوم الاقتراع بما يمكنه من المتابعة المباشرة لمجريات الاقتراع (على غرار ما تقوم به اللجان السياسية أو المستقلة لمراقبة الانتخابات)، وبالتالي تمكينه من تجميع المعطيات التي تساعده على الفصل في الطعون التي يمكن أن تثار أمامه فيما بعد، إضافة إلى أن مثل هذا الإجراء سيشكل بالتأكيد ضمانا إضافية لنزاهة العملية الانتخابية.

الفرع الثالث: دور فاعل بعد الاقتراع

يكتسي تدخل المجلس الدستوري في هذه المرحلة أهمية بالغة نظرا لتأثيره المباشر في مصداقية نتائج العملية الانتخابية وبالتالي درجة القبول والرضا لدى المشاركين فيها. يتمثل دور المجلس الدستوري بعد الاقتراع في تلقي الطعون، وإعلان النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية، وأخيرا البت في حساب الحملة الانتخابية للمترشحين.

الفقرة الأولى: تلقي الطعون

بعد عملية فرز الأصوات وضبط المحاضر، ووفقا لمقتضيات المادة 160 من قانون الانتخابات⁽¹⁾، تقوم اللجنة الانتخابية الولائية وفي ظرف 72 ساعة من اختتام الاقتراع بإحصاء عام للأصوات بعد تجميعها من البلديات التابعة للولاية، ومن ثم تودع محاضرها لدى أمانة ضبط المجلس الدستوري.

غير أنه وقبل تسليم المحاضر إلى اللجنة الولائية يحق لكل مترشح لمنصب رئيس الجمهورية أن يطعن بنفسه أو بواسطة ممثله القانوني في صحة عمليات التصويت بإدراج احتجاجه في المحضر الموجود داخل مكتب التصويت، ويتم إخطار المجلس الدستوري فورا

(1) - المادة 157: « بالنسبة لانتخاب رئيس الجمهورية، تكلف اللجنة الانتخابية الولائية بجمع نتائج البلديات التابعة للولاية والقيام بالإحصاء العام للأصوات ومعاينة النتائج لانتخاب رئيس الجمهورية. يجب أن تنتهي أشغال اللجنة خلال الاثنتين والسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام الاقتراع على الأكثر، وتودع محاضرها فورا في ظرف مختوم لدى أمانة ضبط المجلس الدستوري....».

بواسطة البرق بهذا الاحتجاج⁽¹⁾، ويشترط القانون أن تحتوي الاحتجاجات التي يوقعها أصحابها على بيانات الطاعن كاللقب والاسم، والعنوان والصفة، وعلى عرض للوقائع والوسائل التي تبرر الاحتجاج؛ ويسجل كل احتجاج في الأمانة العامة للمجلس الدستوري⁽²⁾.

بعد تلقي الاحتجاج مرفقا بالبيانات المطلوبة والأسانيد، يعين رئيس المجلس الدستوري مقررا أو أكثر، من بين أعضاء المجلس الدستوري لدراسة الاحتجاجات وتقديم تقرير ومشروع قرار عنها إلى هيئة المجلس للفصل في النزاع⁽³⁾، ويمكن للمقرر أن يستمع إلى أي شخص، وأن يطلب إحضار أية وثيقة ترتبط بعمليات الانتخابات إلى المجلس الدستوري.

وبعد انتهاء التحقيق في الطعون يستدعي رئيس المجلس الدستوري الأعضاء في جلسة مغلقة⁽⁴⁾ للفصل في مدى قابلية هذه الطعون وتأسيسها، ويبلغ قرار المجلس المتعلق بالطعن في عمليات التصويت إلى المعنيين⁽⁵⁾.

الفقرة الثانية: إعلان نتائج الاقتراع

يعلن المجلس الدستوري النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية في مدة أقصاها عشرة (10) أيام اعتبارا من تاريخ تسلمه محاضر اللجان الانتخابية الولائية⁽⁶⁾، غير أنه وفي حالة عدم إحراز أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول يلجأ المجلس الدستوري إلى إعمال المادة 145 من قانون الانتخابات التي تنص في هذه الحالة على تنظيم دور ثاني يتنافس فيه المترشحين الاثني الذين أحرزا أكبر عدد من

(1) - المادة 172 من قانون الانتخابات: « يحق لكل مترشح أو ممثله المؤهل قانونا في حالة الانتخابات الرئاسية، ولأي ناخب، في حالة الاستفتاء أن يطعن في صحة عمليات التصويت بإدراج احتجاجه في المحضر الموجود في مكتب التصويت. يخطر المجلس الدستوري فورا بواسطة البرق بهذا الاحتجاج. تحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.»

(2) - المادة 35 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « يجب أن تحتوي الطعون التي يوقعها أصحابها قانونا على اللقب، والاسم، والعنوان، والصفة، وعلى عرض الوقائع والوسائل التي تبرر الطعن. ويسجل كل طعن لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري في الأجل القانونية.»

(3) - المادة 36 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(4) - المادة 37 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(5) - المادة 38 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(6) - المادة 148 من قانون الانتخابات.

الأصوات في الدور الأول، حيث يعين المترشحين(2) المدعويين للمشاركة في الدور الثاني من الاقتراع⁽¹⁾، ويحدد تاريخ الدور الثاني للاقتراع باليوم الخامس عشر (15) بعد إعلان المجلس الدستوري نتائج الدور الأول، على أن لا تتعدى المدة القصوى بين الدورين الأول والثاني ثلاثين (30) يوماً⁽²⁾.

وقد يحدث في الدور الثاني للانتخابات الرئاسية أن يتوفى أحد المتنافسين، أو ينسحب أو يحدث له مانع قانوني. فما هي الكيفية التي تتم بها الانتخابات الرئاسية في هذه الحالة؟

لقد تصدت المادة 103 من الدستور⁽³⁾ لهذا الطارئ، إذ فرقت بين انسحاب المترشح قبل إجراء انتخابات الدور الثاني وبين وفاته أو حدوث مانع خطير يثبتته المجلس الدستوري قانوناً؛ فتقرر استمرار العملية الانتخابية بشكل عادي إلى نهايتها دون اعتداد بانسحاب المترشح في الحالة الأولى، وتلزم المجلس الدستوري بإعلان إعادة القيام من جديد بمجموع العمليات الانتخابية في الحالة الثانية؛ وفي هذه الحالة يمدد المجلس الدستوري آجال تنظيم الانتخابات الجديدة لمدة أقصاها ستون (60) يوماً، ويستمر خلال هذه المدة رئيس الجمهورية القائم أو من يمارس مهام رئاسة الدولة - رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري- في ممارسة مهامه إلى غاية أداء رئيس الجمهورية اليمين⁽⁴⁾.

(1) - المادة 145 من قانون الانتخابات، والمادة 39 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(2) - المادة 143 من قانون الانتخابات.

(3) - المادة 103، فقرة 03 من الدستور: « عندما ينال ترشيح للانتخابات الرئاسية موافقة المجلس الدستوري، لا يمكن سحبه إلا في حالة حصول مانع خطير يثبتته المجلس الدستوري قانوناً أو في حالة وفاة المترشح المعني. عند انسحاب أحد المترشحين من الدور الثاني، تستمر العملية الانتخابية دون أخذ هذا الانسحاب في الحسبان. في حالة وفاة أحد المترشحين للدور الثاني أو تعرضه لمانع شرعي، يعلن المجلس الدستوري وجوب القيام بكل العمليات الانتخابية من جديد. ويمدد في هذه الحالة آجال تنظيم انتخابات جديدة لمدة أقصاها ستون (60) يوماً. عند تطبيق أحكام هذه المادة، يظل رئيس الجمهورية السارية عهده أو من يتولى وظيفة رئيس الدولة، في منصبه حتى أداء رئيس الجمهورية اليمين. يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات تطبيق هذه الأحكام.»

- تجدر الإشارة إلى أن الدستور قبل تعديله في 2016، لم يفرق بين الانسحاب والوفاة وحصول المانع، وهو ما تداركه المشرع في الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة 143 من قانون الانتخابات.

(4) - المادة 40 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

الفقرة الثالثة: البت في حساب الحملة الانتخابية

حسب المادة 196 من قانون الانتخابات، والمادة 42 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ينبغي على كل مترشح لانتخاب رئيس الجمهورية بإعداد حساب حملته الانتخابية بواسطة محاسب خبير أو محاسب معتمد، يتضمن مجموع الإيرادات المتحصل عليها والنفقات الحقيقية التي تمت، وذلك حسب طبيعتها ومصادرها التي تحصرها المادة 190 من نفس القانون في: مساهمة الأحزاب السياسية، مساعدة محتملة من الدولة تقدم على أساس الإنصاف، مداخل المترشح.

وفي هذا الصدد تحظر المادة 191 من قانون الانتخابات على كل مترشح لأي انتخابات بما فيها الانتخابات الرئاسية أن يتلقى بصفة مباشرة أو غير مباشرة هبات نقدية أو عينية، أو أية مساهمة أخرى مهما كان شكلها من أي دولة أجنبية أو أي شخص طبيعي أو معنوي من جنسية أجنبية، كما تضع المادة 192 من نفس القانون سقفا لنفقات حملة المترشح للانتخابات الرئاسية وهو مائة (100) مليون دينار في الدور الأول ومائة وعشرين (120) مليون دينار في الدور الثاني.

وفي حالة عدم مراعاة الأحكام الواردة في المواد المشار إليها أعلاه، فإن ذلك يعرض المترشح للعقوبات الجزائية المنصوص عليها في المادتين 218⁽¹⁾ و 219⁽²⁾ من قانون الانتخابات.

وينبغي أن يقدم المترشح حساب حملته الانتخابية إلى المجلس الدستوري في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ نشر النتائج النهائية، ومن ثم يبت المجلس في حساب الحملة

(1) - المادة 231 من قانون الانتخابات: « يعاقب بالحبس من سنة (1) إلى خمس (5) سنوات، وبغرامة من 40.000 د ج إلى 200.000 د ج كل من يخالف الأحكام المنصوص عليها في المادة 191 من هذا القانون العضوي.»

(2) - المادة 232 من قانون الانتخابات: « يعاقب بغرامة من 40.000 د ج إلى 200.000 د ج ويحرمانه من حق التصويت وحق الترشح لمدة ست (6) سنوات على الأكثر كل من يخالف الأحكام المنصوص عليها في المادة 196 من هذا القانون العضوي.»

الانتخابية و يبلغ قراره إلى المترشح وإلى السلطات المعنية، كما ينشر القرار المتعلق بحساب الحملة الانتخابية لرئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.

ويتضمن قرار المجلس قبول حساب الحملة الانتخابية أو رفضه؛ ففي الحالة الأولى فإن المترشح يستفيد من تعويض جزافي تقدره المادة 193 من قانون الانتخابات بـ 10% من النفقات الحقيقية ضمن الحد الأقصى المرخص به، ويرفع هذا التسديد إلى 20% عندما يحرز المترشح على نسبة تفوق 10% وتقل أو تساوي 20% من الأصوات المعبر عنها، ويرفع إلى 30% من النفقات الحقيقية إذا تحصل المترشح على نسبة تفوق 20% من الأصوات المعبر عنها.

أما في حالة رفض حساب الحملة الانتخابية من طرف المجلس الدستوري فإنه لا يمكن القيام بالتعويضات المشار إليها في المادة 193 أعلاه.

المطلب الثاني: رقابة الانتخابات التشريعية

لتفادي التأثير في حرية الناخبين أو التدخل في المعتقدات السياسية للمواطنين، بما يشكله ذلك في المحصلة النهائية من السيطرة بشكل من الأشكال على السلطة التشريعية فتكون بمثابة صناعة السلطة التنفيذية، أخضع الدستور الجزائري الانتخابات التشريعية على غرار الانتخابات الرئاسية لرقابة المجلس الدستوري، بنص المادة 182 السالفة الذكر، وهذه الرقابة تهدف أساسا إلى ضمان الفصل بين السلطتين من خلال احترام الميلاد الطبيعي للسلطة التشريعية.

(1) - المادة 42 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « ينبغي على كل مترشح لانتخاب رئيس الجمهورية أن يقدم

حساب حملته الانتخابية إلى المجلس الدستوري في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ نشر النتائج النهائية... ».

- المادة 42 من نفس النظام: « يجب أن يتضمن حساب الحملة، على الخصوص: طبيعة ومصدر الإيرادات مبررة قانونا، النفقات مدعمة بوثائق ثبوتية... ».

- المادة 43 من نفس النظام: « يقدم المترشح تقريرا عن حساب حملته الانتخابية معدا ومختوما وموقعا من المحاسب الخبير أو المحاسب المعتمد إلى المجلس الدستوري، ويمكن إيداع هذا الحساب من طرف أي شخص يحمل تفويضا قانونيا من الحزب أو المترشح المعني... ».

- المادة 46 من نفس النظام: « يبت المجلس الدستوري في حساب الحملة الانتخابية و يبلغ قراره إلى المترشح والسلطات المعنية. يُرسل القرار المتضمن حساب الحملة الانتخابية الخاص برئيس الجمهورية، إلى الأمين العام للحكومة لنشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية... ».

غير أن التعقيد الذي يميز العمليات الانتخابية المتعلقة بعضوية البرلمان يستوجب ليس فقط تدخل المجلس الدستوري، وإنما كذلك القاضي العادي والقاضي الإداري، وعليه فإن اختصاص المجلس الدستوري في المنازعات المتعلقة بالانتخابات التشريعية يقتصر - على عكس اختصاصه الشامل بشأن الانتخابات الرئاسية - على منازعات صحة النتائج دون منازعات الترشيح التي تبقى من اختصاص المحاكم الإدارية⁽¹⁾؛ فالمجلس الدستوري في حالة الانتخابات التشريعية يمارس دور قاضي انتخابات تقليدي بحيث لا يمكنه التدخل إلا بناء على طعن أو شكوى.

في إطار سهره على رقابة انتخابات نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، يكون المجلس الدستوري الجزائري في شكل محكمة حقيقية، بحيث يتدخل قبل إعلان النتائج بتلقي المحاضر وضبط النتائج وإعلانها وتلقي الطعون والبت فيها، وفي الأخير مراقبة حساب الحملة الانتخابية للقوائم المترشحة.

الفرع الأول: تلقي المحاضر وإعلان النتائج

بعد أن تقوم اللجنة الانتخابية البلدية⁽²⁾ بإحصاء النتائج المحصل عليها في كل مكاتب التصويت على مستوى البلدية وتسجيلها في محضر رسمي بثلاث نسخ، تقوم بإرسال نسخة منها فوراً إلى اللجنة الانتخابية الولائية، أو الدائرة الانتخابية⁽³⁾، والتي تقوم بدورها بإيداع محاضرها لدى أمانة ضبط المجلس الدستوري في أجل 72 ساعة من اختتام الاقتراع⁽⁴⁾.

بالنسبة لنتائج تصويت المقيمين بالخارج، تقوم اللجنة الانتخابية للمقيمين في الخارج بجمع النتائج النهائية المسجلة من قبل جميع لجان الدوائر الدبلوماسية أو القنصلية، وتودع نسخة من محاضرها الثلاث بأمانة ضبط المجلس الدستوري ضمن نفس الأجل الممنوح للجان الانتخابية الولائية⁽⁵⁾.

(1) - المادة 98، والمادة 116 من القانون العضوي رقم 16-10، المتعلق بنظام الانتخابات.

(2) - المنصوص عليها في المادة 153 من نفس القانون.

(3) - المنصوص عليها في المادتين 154 و155 من نفس القانون.

(4) - المادة 159 من نفس القانون.

(5) - المادة 163 من نفس القانون.

بعد أن يتلقى المجلس الدستوري محاضر نتائج انتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني المعدّة من طرف اللجان الانتخابية الولائية، وتلك الخاصة بالمواطنين المقيمين في الخارج، يدرس محتواها ويوزع المقاعد على القوائم في إطار أحكام المواد 2 -الفقرة الثانية- و3، والمواد من 84 إلى 90 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ويعلن النتائج النهائية للانتخابات التشريعية في أجل 72 ساعة كحد أقصى⁽¹⁾.

الفرع الثاني: البت في الطعون

بمقتضى المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، يحق لكل مترشح أو حزب سياسي مشارك في انتخابات المجلس الشعبي الوطني، ولكل مترشح لعضوية مجلس الأمة الاعتراض على نتائج الاقتراع، أو على صحة عمليات التصويت، بتقديم عريضة طعن أمام كتابة ضبط المجلس الدستوري خلال مهلة 24 ساعة من إعلان نتائج انتخابات أعضاء مجلس الأمة⁽²⁾، و48 ساعة من إعلان نتائج الانتخابات التشريعية⁽³⁾.

وحتى تقبل عريضة الطعن شكلا يجب أن تتضمن -وفقا للمادة 50 من نفس النظام- على بعض البيانات الضرورية كالاسم واللقب، المهنة، العنوان، التوقيع، وتسمية المجلس المنتخب الذي ينتمي إليه الطاعن بالنسبة لانتخابات مجلس الأمة؛ وإذا تعلق الأمر بحزب سياسي وجب ذكر اسم الحزب، وعنوانه، وصفة مودع الطعن، مع إثبات وجود تفويض بالطعن من الحزب، كما يجب أن تتضمن عريضة الطعن أيضا عرضا للموضوع وللوسائل المدعمة للطعن والوثائق المؤيدة له، وتقدم عريضة في نسخ بعدد الأطراف المطعون ضدهم.

(1) - المادة 101 من القانون العضوي رقم 16-10، المتعلق بنظام الانتخابات: « يضبط المجلس الدستوري نتائج الانتخابات التشريعية ويعلنها في أجل أقصاه اثنان وسبعون (72) ساعة من تاريخ استلام نتائج لجان الدوائر الانتخابية واللجان الانتخابية الولائية والمقيمين في الخارج ويبلغها إلى الوزير المكلف بالداخلية وعند الاقتضاء إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني».

- المادة 47 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « يتلقى المجلس الدستوري محاضر نتائج انتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني المعدّة من طرف اللجان الانتخابية الولائية وتلك الخاصة بالمواطنين المقيمين في الخارج. كما يتلقى محاضر نتائج انتخابات أعضاء مجلس الأمة».

يدرس المجلس الدستوري محتوى هذه المحاضر، ويضبط النتائج النهائية، تطبيقا لأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات».

(2) - المادة 130 من القانون العضوي رقم 16-10، المتعلق بنظام الانتخابات.

(3) - المادة 171 فقرة 01 من نفس القانون.

على إثر ذلك يوزع رئيس المجلس الدستوري الطعون على الأعضاء الذي تم تعيينهم كمقررين، ويبلغ الطعن بجميع الوسائل إلى النائب الذي اعترض على انتخابه ليقدم ملاحظات كتابية خلال أربعة أيام من تاريخ التبليغ⁽¹⁾؛ وبعد انقضاء هذا الأجل يبت المجلس الدستوري في الطعون في أجل ثلاثة أيام، وإذا اعتبر أن الطعن مؤسس يمكنه أن يعلن بموجب قرار معلل، إما إلغاء الانتخاب المتنازع فيه، وإما أن يعيد صياغة محضر النتائج المعد، ويعلن فوز المترشح المنتخب.

يبلغ قرار المجلس الدستوري إلى كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، وإلى وزير الداخلية وكذا الأطراف المعنية، كما ينشر في الجريدة الرسمية⁽²⁾؛ وفي حالة إلغاء المجلس الدستوري الانتخاب المحتج عليه المتعلق بعضوية مجلس الأمة، ينظم انتخاب آخر في أجل 8 أيام ابتداء من تاريخ تبليغ قرار المجلس الدستوري إلى وزير الداخلية⁽³⁾.

الفرع الثالث: مراقبة حسابات الحملة

يبت المجلس الدستوري في الحسابات الخاصة بالحملة الانتخابية للمترشحين للعضوية في المجلس الشعبي الوطني حسب الشروط نفسها المحددة بالنسبة لانتخاب رئيس الجمهورية⁽⁴⁾؛ وينبغي أن تقدم هذه الحسابات إلى المجلس الدستوري مختومة وموقعة من طرف محاسب خبير أو محاسب معتمد متضمنة طبيعة ومصدر الإيرادات مبررة قانوناً، والنفقات مدعمة بوثائق ثبوتية خلال الشهرين التاليين لنشر النتائج النهائية للاقتراع⁽⁵⁾، ويشترط القانون مبلغ مليون وخمسمائة ألف دينار جزائري عن كل مترشح كحد أقصى لقيمة نفقات الحملة الانتخابية لكل قائمة في الانتخابات التشريعية⁽⁶⁾.

(1) - المادة 51 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، و المادة 171 فقرة 02 من قانون الانتخابات.

(2) - المادة 52 من نفس النظام، و المادتين 131 و 171 فقرتين 03 و 04 من نفس القانون.

(3) - المادة 131 فقرة 03 من نفس القانون.

(4) - المادة 196 من نفس القانون.

(5) - المادة 58 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(6) - المادة 194 من قانون الانتخابات.

ولا يتم نشر حسابات المترشحين المنتخبين للمجلس الشعبي الوطني في الجريدة الرسمية كما هو عليه الحال بالنسبة للانتخابات الرئاسية، وإنما ترسل فقط إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

في حالة رفض حساب الحملة الانتخابية من طرف المجلس الدستوري لا يمكن القيام بالتسديدات المنصوص عليها في المادة 195 من قانون الانتخابات، هذه الأخيرة تمكن قوائم المترشحين للانتخابات التشريعية التي أحرزت 20% على الأقل من الأصوات المعبر عنها من الحصول على نسبة 25% من النفقات الحقيقية وضمن الحد الأقصى المرخص به، ولا يتم تسديد هذه النفقات إلا بعد إعلان النتائج من طرف المجلس الدستوري.

ما يجب التنويه إليه هو أن دور المجلس الدستوري في إطار سهره على رقابة انتخابات أعضاء البرلمان لا ينتهي بإعلان النتائج والبت في الطعون المتعلقة بها، بل أن رقيبته تبقى مستمرة؛ ففي حالة شغور مقعد النائب بسبب الوفاة أو الاستقالة أو حدوث مانع قانوني أو الإقصاء أو بسبب قبوله وظيفة عضو في الحكومة أو عضوية في المجلس الدستوري، يصرح مكتب المجلس الشعبي الوطني بهذا الشغور، ويبلغ هذا التصريح فوراً إلى رئيس المجلس الدستوري، هذا الأخير يقوم بتعيين عضو مقرر من بين أعضاء المجلس يتولى التحقيق في موضوع الإستخلاف.

وبناء على نتائج التحقيق، يفصل المجلس الدستوري في مسألة الإستخلاف طبقاً للمادة 105 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، والتي تقضي باستخلافه -خلال الفترة النيابية المتبقية- بالمترشح المرتب مباشرة بعد المترشح الأخير المنتخب في القائمة، ويبلغ قراره هذا إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، والى وزير الداخلية، كما ينشر في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.

وفي حالة شغور مقعد عضو مجلس الأمة لأحد الأسباب المذكورة، يتم إجراء انتخابات جزئية قصد استخلافه⁽²⁾، ويخضع لرقابة صحة انتخابه من طرف المجلس الدستوري.

(1) - المادتين 55 و56 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، والمادتين 105 و106 من قانون الانتخابات.

(2) - إلا إذا حصل الشغور التام في السنة الأخيرة من الفترة التشريعية الجارية فلا يشغل المقعد الشاغر.

المبحث الثاني

مجال تنظيم وممارسة السلطة

كنا قد رأينا في المبحث السابق الدور الذي يلعبه المجلس الدستوري في رقابة نظامية نشأة السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال الرقابة التي يمارسها على عملية انتخاب رئيس الجمهورية من جهة، وانتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من جهة أخرى؛ وإذا كان هذا الدور في شكله ومضمونه يغلب عليه الطابع التقني الإجرائي، أين تكاد تخلوا قرارات المجلس من أي اجتهاد، فإن دوره في المرحلة التي تلي تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية يبدو أكثر أهمية وأكثر اتساعاً، حيث يتدخل وفق الصلاحيات الممنوحة له في رقابة التزام كل من هاتين السلطتين عند ممارسة اختصاصاتهما بالحدود التي سطرها الدستور في إطار مبدأ الفصل بين السلطات.

من خلال الاختصاصات التي خولتها إياه أحكام الدستور، يمكن التمييز بين المجالات التي يتدخل فيها المجلس الدستوري لممارسة الرقابة على البرلمان من حيث تنظيمه واختصاصه التشريعي، وبين تلك التي يتدخل فيها لرقابة أعمال السلطة التنفيذية، بحيث يدخل ضمن الأولى اختصاصه في رقابة مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان مع الدستور، والرقابة على دستورية القوانين، عضوية كانت أم عادية؛ بينما يدخل في نطاق الثانية رقابته على دستورية التنظيمات والمعاهدات.

وحيث أن هذين الأخيرين (التنظيمات والمعاهدات) لم يتم إخضاعهما بعد لرقابة المجلس الدستوري، فسنقتصر في دراستنا على تلك المجالات المتاحة والتي سبق للمجلس أن ادلى فيها برأيه، وعلى هذا الأساس سنتناول في المطلب الأول رقابة المجلس الدستوري للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وفي المطلب الثاني الرقابة على دستورية القوانين بدءاً بالقوانين العضوية ثم القوانين العادية، بينما نرجئ الحديث عن رقابة دستورية التنظيمات والمعاهدات إلى الفصل الثاني في معرض حديثنا عن إفلات بعض النصوص من الرقابة بسبب مسألة التضييق من سلطات الإخطار⁽¹⁾.

(1) - راجع ص 171.

المطلب الأول: رقابة الأنظمة الداخلية للغرفتين: عقلنة الاستقلالية التنظيمية للبرلمان

من المبادئ الديمقراطية التي استقر العمل بها في جميع الهيئات التشريعية أن البرلمان وبعد تشكيله مباشرة يتولى بنفسه وضع نظامه الداخلي وتعديله بإرادته الحرة ودون تدخل من أي سلطة أخرى، بحيث يحدد بهذا النظام القواعد الخاصة التي تضبط مهامه وتنظم عمله وهياكله بما يضمن فعالية وتناسق أعماله وأنشطته.

ونجد أن البرلمان يتمتع بهذه الصلاحية على الرغم من تنصيب الدستور في كثير من أحكامه على جل المبادئ المتعلقة بعمل السلطة التشريعية، فالدستور الجزائري لسنة 1996، ومثلما هو عليه الحال في الدساتير السابقة، قد أعطى لكل من مجلسي البرلمان الحق في وضع نظامه الداخلي والتصديق عليه بكل استقلالية. حيث تنص المادة 132⁽¹⁾ منه على أنه: « يحدّد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. يحدّد القانون ميزانية الغرفتين.

يعدّ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما».

ومنح البرلمان (بمجلسيه) صلاحية الانفراد بتنظيم شؤونه الداخلية بكل سيادة عن طريق اللائحة أو النظام الداخلي يشكل إحدى أهم ضمانات استقلال البرلمان وعدم التأثير على سير أعماله ترسيخاً لمبدأ فصل السلطات، حيث تزداد هذه الأهمية في الدول ذات النظام البرلماني بينما تقل في الدول الرئاسية باعتبار أن السلطات الأكثر أهمية مخولة للبرلمان في النوع الأول ولرئاسة الدولة في النوع الثاني.

(1) - المادة 115 قبل التعديل، تقابلها في الدساتير السابقة:

- المادة 35 من دستور 1963: « يحدد المجلس الوطني في قانونه الداخلي قواعد تنظيمه و تسييره».
- المادة 143 من دستور 1976: « يحدد القانون المبادئ العامة المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وتسييره، و كذا ميزانية المجلس و التعويضات التي تدفع إلى أعضائه. يعد المجلس الشعبي الوطني لائحة تنظيمه الداخلي».
- المادة 109 من دستور 1989: « يحدد القانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني ، وعمله ، وميزانيته، والتعويضات التي تدفع لأعضائه. يعد المجلس الشعبي الوطني نظامه الداخلي ، ويصادق عليه».

غير أن منح الصلاحية للبرلمان لتنظيم نفسه وأعماله وإن كانت تشكل ضماناً لاستقلاله وابتعاده عن أي تأثير خارجي خاصة من السلطة التنفيذية، فإنها من جهة أخرى قد تشكل ذريعة لتوسيع اختصاصاته أو التعدي على اختصاصات الحكومة أو عرقلة نشاطها، ومدخلاً لمخالفة أحكام الدستور أو لمجاوزة تفسير النصوص الدستورية تفسيراً سليماً، وهذا يعني أن البرلمان إن لم يجد رقيباً يضمن عدم تجاوزه حدود النظام الداخلي إلى القواعد التي تدخل ضمن مجال القانون أو التنظيم، فإنه قد يمس بمبدأ الفصل بين السلطات.

وحتى لا يحصل هذا التجاوز تلجأ كثير من الدساتير إلى تقييد صلاحية البرلمان في وضع لائحته الداخلية بوجوب إخضاع هذه اللائحة للمراقبة الدستورية، فقد أوكل الدستور الجزائري مهمة الرقابة الوجودية على الأنظمة الداخلية للبرلمان بغرفتيه إلى هيئة مستقلة وهي المجلس الدستوري، حيث يفصل هذا الأخير بموجب الفقرة الثالثة من المادة 186⁽¹⁾ في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور.

بالفعل وبعد تأسيسه مباشرة، باشر المجلس الدستوري الجزائري بسط رقابته على مطابقة الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني، ثم للغرفتين معا بعد اعتماد نظام الغرفة التشريعية الثانية بموجب دستور 1996، هذا وقد تدخل المجلس الدستوري بهذا الخصوص 10 مرات منذ سنة 1989 تاريخ صدور أول قرار بشأن مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ويرجع ذلك إلى كون النظام الداخلي يتعلق بتنظيم وعمل السلطة التشريعية والذي لا يجب أن يكون مخالفاً للدستور وإلا وقع خلل في سير المؤسسات الدستورية.

ولا يختلف اثنان حول أهمية اللائحة الداخلية أو النظام الداخلي، كونها تشكل محور العمل البرلماني من حيث تنشيط وضبط أداء المجالس التشريعية أو العكس؛ فبقدر ما قد تساعد أحكام هذه اللائحة على تيسير عمل البرلمانيين وصيانة حقوقهم، بالقدر نفسه قد تعوق

(1) - المادة 165 قبل التعديل (تقابلها المادة 155 من دستور 1989): « يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ. أو بقرار في الحالة العكسية، كما يفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور». في حين لم يتم التطرق إلى هذا النوع من الرقابة في دستوري 63 و76 للمعطيات التي تم تفصيلها في الفصل التمهيدي.

نشاطهم، وتعد مهامهم، كما تستطيع أن تضيق الخناق على المعارضة أو تسهل مهمتها فيما تضعه من تنظيم لحق السؤال والاستجواب وتحريك المسؤولية الوزارية⁽¹⁾، لذلك فإن مناقشة النظام الداخلي والنظر في مضامينه وطبيعة أحكامه، ليست أمراً تقنياً بحتاً، بقدر ما هي مسألة سياسية بامتياز، وقضية على درجة كبيرة من الأهمية.

من هذا المنطلق سنحاول الإحاطة بفكرة الرقابة على الأنظمة الداخلية للبرلمان انطلاقاً من فهم الأساس الذي تقوم عليه وهي فكرة الاستقلالية التنظيمية المعقنة للبرلمان (الفرع الأول)، ومعرفة الطبيعة القانونية للأنظمة الداخلية (الفرع الثاني)، ومن ثم طبيعة الرقابة على هذه الأنظمة (الفرع الثالث)، وسنحاول في مضمون المطلبين تقدير مدى توفيق المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات من خلال آلية الرقابة على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، مستشهدين باجتهاداته في هذا المجال.

الفرع الأول: الاستقلالية التنظيمية للبرلمان: تأكيد وعقنة

يعتبر مبدأ الاستقلالية التنظيمية للبرلمان الذي يتيح له إمكانية تنظيم عمله الداخلي وضبطه أحد أهم مظاهر الفصل بين السلطات الذي تبناه المؤسس في دستور 1989، وهذا الاختصاص تؤكد المادة 186 من الدستور الحالي عندما أحدثت تمييزاً بين المعاهدات والقوانين والتنظيمات الخاضعة للرقابة الدستورية من جهة، وبين الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان من جهة أخرى والتي تخضع لرقابة المطابقة، والهدف من ذلك حسبما يؤكد المجلس الدستوري هو إتاحة المجال لكل من مجلسي البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) لضبط نظامه الداخلي بكل حرية بعيداً عن تدخل أي سلطة أخرى، وذلك في صيغة لائحة أو عقد وحيد الطرف منفصل عن القانون والتنظيم⁽²⁾، لأن هذين الأخيرين يحتاجان إلى تعاون وتنسيق مع السلطات الأخرى.

(1) - مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، القاهرة، 1966، ص 530-531.

(2) - رأي رقم 1/ر.ق-م د/ 1989: « ونظراً لكون رقابة المطابقة هذه، مانعة لرقابة الدستورية، المحددة في الفقرة الأولى من المادة 155 من الدستور، المخصصة للمعاهدات، والقوانين، والتنظيمات، وكون محرر الدستور بتوحيه هذا الفرز كان قصده أن يترك بالفعل للمجلس الشعبي الوطني صلاحية ضبط نظامه الداخلي بواسطة لائحة أو عقد خاص وحيد الطرف، من غير القانون والتنظيم.»

لكن ومن جهة أخرى فإن هذه الاستقلالية المتاحة للبرلمان لتنظيم نفسه إن لم تجد رقيباً يضمن عدم تجاوزه حدود النظام الداخلي إلى القواعد التي تدخل ضمن مجال القانون أو التنظيم فإنها قد تحدث مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، لذلك نجد أن المؤسس الدستوري قد تدخل لضبط إيقاع العمل البرلماني والتحكم في هذه المؤسسة في إطار ما يسمى بـ "البرلمانية المعقلنة"، فما المقصود بالبرلمانية المعقلنة؟ وكيف عبر المؤسس الدستوري الجزائري عن هذه الفلسفة؟

يعبر بالبرلمانية المعقلنة عن مجموعة التقنيات الهادفة إلى ضبط سير المؤسسة البرلمانية وتأطير ممارستها لاختصاصاتها، بالنص في الدستور والقوانين المكملة له على القواعد المنظمة لدوراتها والإجراءات التي تتبعها للقيام بوظائفها التشريعية والرقابية، ومن جهة أخرى إلى جعلها تتقيد بالأحكام الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهي في عمومها تهدف إلى حصر مجال تدخل المجالس التشريعية في مراقبة أعمالها بما فيها وضع الأنظمة الداخلية⁽¹⁾.

وقد ظهرت البرلمانية المعقلنة كفلسفة مع الجمهورية الفرنسية الخامسة بهدف الحد من سيادة البرلمان والتقليص من نشاطه التشريعي والرقابي، بعد تجربتي الجمهورية الثالثة والرابعة التي ساد فيها نظام برلماني قوي، إذ اعتبر البرلمان - خاصة في ظل الجمهورية الرابعة - هو المعبر عن الإرادة العامة والمطلقة للأمة التي لا تقبل أي تقييد أو رقابة، فأصبح يشرع في أي موضوع وفي كل المجالات بشكل مطلق، ويعين ويراقب الحكومة في كل كبيرة وصغيرة إلى درجة وصف هذا النظام بالديكتاتورية البرلمانية في كثير من المراحل⁽²⁾.

تمثلت أهم معالم فلسفة البرلمانية المعقلنة التي تبنتها الجمهورية الخامسة في دستور 1958 في تحديد أو حصر المجال التشريعي الموكل للبرلمان، وترك ما عدا ذلك للاختصاص التنظيمي العائد للسلطة التنفيذية، مع إشراك هذه الأخيرة في كامل الإجراءات التشريعية؛ وكذلك إخضاع القوانين أو الأنظمة الداخلية لغرف البرلمان إلى رقابة دستورية

(1) - Bernard Chantebout., *Droit constitutionnel et science politique*, 2^{eme} Edition. 1995, P.303.

(2) - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، المجلس الدستوري الجزائري، العدد الأول، 2013، ص 28-29.

سابقة. وكان من أولى ثمرات هذه الفلسفة إنشاء المجلس الدستوري كأداة للحد من حرية البرلمان وكبح الأكثرية الحاكمة وردعها عن إحداث تغييرات جذرية قد تشكل خلا في التوازن السياسي، حيث أوكل له المؤسس الدستوري الفرنسي مهمة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة الداخلية لمجلسي النواب والشيوخ لتأكيد مبدأ المشروعية وضمان سمو الدستور الشكلي والموضوعي⁽¹⁾.

انطلاقاً من نفس الفلسفة وبنفس الأساليب الرامية إلى احتواء البرلمان ومنعه من تجاوز اختصاصاته والتقليل من دوره، أسس المشرع الدستوري الجزائري قواعد الممارسة البرلمانية منذ دستور 1989، ويمكن بسهولة تلمس هذا التوجه في مجموعة من الأساليب والتقنيات والأحكام التي تضمنها الدستور الجزائري الحالي والتي يمكن حصر بعضها فيما يلي:

أولاً: تحديد المجال الذي يشرع فيه البرلمان بقوانين (عضوية وعادية)، مع إشراك السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) في التشريع عن طريق الأوامر طبقاً للمادة 142 من الدستور.

ثانياً: تناول المؤسس الدستوري البرلمان فيما يزيد عن 43⁽²⁾ مادة من أصل 218 مادة في الدستور، وأحال للقانون العضوي بيان تحديد مسائل وقضايا كثيرة أخرى ذات صلة وطيدة بكيفية ممارسة المجالس التشريعية لاختصاصاتها وتنظيم أسلوب عملها، وفي هذا الصدد صدر القانون العضوي 16-12، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽³⁾، هذا القانون ينطلق في جل أحكامه من الأسس المكرسة في الدستور ليتعمق أكثر في صميم تنظيم العمل الداخلي لغرفتي البرلمان، وهذا يبدو كافياً جداً للدلالة على رغبة المؤسس الدستوري في ضبط ممارسة هذه السلطة، حيث دقق في مجالات عديدة تتعلق بتنظيم البرلمان، من حيث تكوينه ووضعية أعضائه وطريقة انتخابهم ومدة عضويتهم وحصانتهم، وانتخاب رئيسي غرفتيه ومكتبتهما وصلاحيتهما، وضبط

(1) - رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت العدد 01، مارس 2008، ص 356.

(2) - تناول الدستور الجزائري السلطة التشريعية في الفصل الثاني تحت عنوان السلطة التشريعية، المواد من 112 إلى 155.

(3) - القانون العضوي رقم 16-12، مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج، العدد 50، بتاريخ 28 أوت 2016، ص 47.

الدورات العادية والاستثنائية، واللجان الدائمة والمؤقتة، وطبيعة الجلسات، وتحديد اختصاصات البرلمان التشريعية، من حيث تحديد مجال اختصاص القانون وإجراءات سنه وإحالاته وتعديله والتصويت عليه، وبيان كيفية ممارسة الرقابة على الحكومة.

وبالرغم من أن تلك الموضوعات والأحكام في عمومها لا تدخل في نطاق المسائل التي تعتبر دستورية بطبيعتها وجوهرها، بل هي من الاختصاصات الداخلية العادية للمجالس التشريعية، فقد عمل المؤسس الدستوري على دسترتها، وهدفه من ذلك هو إضفاء الاستقرار والثبات على تلك الموضوعات⁽¹⁾، وذلك حتى لا تتعرض للتغيير والتبديل إلا وفقا لإجراءات تعديل الدستور أو القوانين العضوية التي تعتبر أكثر تعقيدا وصرامة من تلك التي تتبع بخصوص بقية القواعد الأخرى.

ثالثا، على خلاف بقية المؤسسات يعتبر البرلمان المؤسسة الوحيدة التي خصها المؤسس الدستوري بنص يلزمها بوضع نظامها الداخلي الخاص بها⁽²⁾، ولعل الهدف من هذا هو منع أي مجاوزة ممكنة لمقتضيات الدستور والقوانين العضوية أثناء الممارسة التطبيقية، بحيث تكون قواعد إدارة المداولات والتشريع والمراقبة واضحة ومعلومة سلفا للجميع.

رابعا، أن المؤسس الدستوري من ناحية أخرى، وهي الأكثر اعتبارا⁽³⁾، توخى النصّ على ضرورة إخضاع النظام الداخلي لمجلسي البرلمان لرقابة المطابقة السابقة، فالمشرع وإن متع البرلمان باختصاص وضع نظامه الداخلي بكل حرية واستقلالية، إلا أنه لم يقر له بالسيادة التامة في ذلك، إذ نصّ على أنه لا يمكن العمل بالنظام الداخلي إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقة مقتضياته لأحكام الدستور.

سادسا: السماح للحكومة بالتدخل في تسطير جدول أعمال غرفتي البرلمان، ومشاركتها في كافة مراحل الإجراءات التشريعية عملا بأحكام المادة 132 من الدستور المفصلة في القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽⁴⁾.

(1) - رشيد المدور، مرجع سابق، ص 358.

(2) - المادة 132 فقرة 03 من الدستور: « يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما ».

(3) - رشيد المدور، مرجع سابق، ص 360.

(4) - المواد 15-17 من القانون العضوي 16-12.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأنظمة الداخلية

تشكل الأنظمة الداخلية المصدر المتميز للقانون البرلماني لأنها تستهدف بصفة خاصة تنظيم العمل الداخلي لغرفتي البرلمان، والإجراءات المتبعة في مداولاتهما والقواعد المتعلقة بانضباط أعضائها، فالنظام الداخلي أو اللائحة لأي برلمان يشكل "الأداة التي تنظم عمل البرلمان وتحدد العلاقة بين السلطة التشريعية وسلطات الدولة الأخرى، كما أنها تنظم علاقة البرلمان بالأجهزة الرقابية الأخرى التابعة له، ترسم الطريق الذي يتعين على النائب أن يسلكه لأداء دوره في الرقابة والتشريع، وبالتالي فهي الدليل الذي يجب أن يتبعه النائب ويلتزم به"⁽¹⁾.

وعلى ذلك فإن النظام الداخلي يعتبر "امتدادا للإطار الدستوري والقواعد الحاكمة لعمل النظام السياسي ككل، ومن ثمة فهو مرآة للتوازنات السياسية والفكر الدستوري الذي وضعت فيه، وهو خلاصة التفاعل بين متطلبات التطوير وضرورات الاستقرار في أعمال البرلمان"⁽²⁾، لأنه ذو طبيعة متحركة يتفاعل مع المتغيرات السياسية والدستورية، مما يجعله مرنا قابلا للتغيير والتعديل.

يقتضي التعرف على الطبيعة القانونية للأنظمة الداخلية المرور عبر تعريفها (الفقرة الأولى)، ثم تحديد قيمتها القانونية ضمن الهرم القانوني في الدولة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعريف الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية

يقصد باللائحة أو النظام الداخلي "مجموع التدابير والقرارات التي ترجع إلى المجال الخاص بالمجالس، أي التدابير والقرارات ذات الطبيعة الداخلية ذات العلاقة بسير المجلس والنظام داخله"⁽³⁾.

(1) - بركات السايح، المبادئ التي تحكم تفسير اللائحة الداخلية للبرلمان: دراسة مقارنة بين مصر والمغرب، اللوائح البرلمانية، أعمال المؤتمر السنوي الرابع لبرنامج الدراسات البرلمانية، جامعة القاهرة، 2008، ص 38.

(2) - علي الصاوي، مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب، مجلة الدستورية، العدد 25، موقع المحكمة الدستورية العليا، جمهورية مصر العربية، الرابط: <http://hccourt.gov.eg/Pages/elmglaacourt/mkal/25/alyelsawy.htm>، تاريخ التصفح: 07 مارس 2015.

(3) - C.C.17-18 du 24 juin 1959,

Voix: Louis FAVOREU, Philip LOÏC, *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 9^{me} édition, 1997, P.34.

ويعرفها بعض فقهاء القانون الدستوري على أنها "مجموعة قواعد ذات صلاحية محدودة في موضوعها الداخلي، والمخاطبين بها هم الأشخاص الخاضعين لها إما بصفتهم أعضاء بتلك المجالس أو موظفيها وإما بفعل حضورهم داخل بنائتها"⁽¹⁾، كما ذهب البعض الآخر إلى اعتبار أن النظام الداخلي هو بمثابة "القانون الذاتي الذي يكون البرلمان قد تعهد ضمناً أن يحترم أحكامه"⁽²⁾، أو "القرار الذي بموجبه تضع الغرفة التي أوجدته مبادئ العمل البرلماني"⁽³⁾.

فرغم تعدد التعريفات الواردة على الأنظمة الداخلية إلا أنها في جوهرها تصب في اتجاه واحد يعتبر فيه النظام الداخلي أو اللائحة الداخلية "مجموعة من القواعد القانونية المنظمة لسير العمل بالمجلس ولا يوجد أي من المجالس الاستشارية أو التشريعية إلا وله لائحة داخلية تحدد طريقة ونظام العمل به"⁽⁴⁾، وعلى هذا فإن وجود النظام الداخلي لأي مجلس تشريعي يعتبر أمراً حتمياً ولا يمكن الاستغناء عنه، وغياب الأنظمة الداخلية سيؤدي حتماً إلى شلل أو عدم تناسق العمل البرلماني ككل.

والطريقة أو الأداة القانونية التي تصدر بها اللائحة الداخلية أو النظام الداخلي يحددها الدستور، وهي لا تخرج عن أحد الاحتمالين:

- إما أن تصدر بقانون، وبالتالي فهي تأخذ شكل التشريع وتمر بذات المراحل التي يمر بها أي تشريع من اقتراح ومناقشة وتصويت وإقرار وإصدار ونشر في الجريدة الرسمية، وتخضع للرقابة الدستورية شأنها شأن بقية القوانين، ومن أمثلة الدساتير التي أخذت بهذا النهج:
- الدستور اليمني، حيث تنص المادة 67 منه على أنه « يضع مجلس النواب لائحته الداخلية متضمنة سير العمل في المجلس ولجانه وأصول ممارسته لكافة صلاحياته، ولا

(1) - Pierre AVRIL، Jean GICQUEL، *Droit parlementaire*، Montchrestien، Paris، 1^{ère} édition 1988، P.82.

(2) - إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، ط2، بيروت، 1971، ص728.

(3) - Georges BURDEAU، *Droit constitutionnel*، 24^{me} édition، Paris، coll. Manuel، L.G.D.J، E.J.A، 1995، P.577 : " Une résolution par laquelle la Chambre qui l'a votée fixe les principes du travail parlementaire..." .

(4) - عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربية: نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 1985، ص201.

يجوز أن تتضمن اللائحة نصوصاً مخالفة لأحكام الدستور أو معدلة لها، ويكون صدور اللائحة وتعديلها بقانون».

- الدستور القطري لسنة 2004، حيث تنص المادة 97 منه على أنه « يضع مجلس الشورى لائحته الداخلية متضمنة النظام الداخلي وطريقة سير العمل في المجلس، وأعمال لجانه وتنظيم الجلسات، وقواعد المناقشة، والتصويت، وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في هذا الدستور، وتحدد اللائحة الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام، أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مقبول، وتصدر اللائحة بقانون».

- الدستور مصر لسنة 2014، حيث تنص المادة 117 منه على: « يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، والمحافظة على النظام داخله، وتصدر بقانون».

• وإما أن تصدر اللائحة الداخلية أو النظام الداخلي بقرار مستقل من المجلس التشريعي نفسه، وهي الطريقة المعتمدة في غالبية الدول، مع وجود اختلاف فيما بينها حول كيفية وضع وإصدار اللائحة وتنفيذها.

ف نجد لدى بعض الدول أن اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي لا تكتسي الصيغة القانونية ولا يمكن العمل بها إلا بإقرار من السلطة التنفيذية، ومن أمثلتها دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث تنص المادة 85 منه على أنه: « يكون للمجلس أمين عام، يعاونه عدد من الموظفين يتبعون المجلس مباشرة، وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس شروط خدمتهم واختصاصاتهم، ويتولى المجلس وضع لائحته الداخلية، وتصدر بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس الوزراء... ».

في حين يستقل البرلمان في أنظمة أخرى بوضع لائحته وتعديلها بنفسه بكل حرية ودون تدخل من أية جهة أخرى، خاصة السلطة التنفيذية بحيث ينتفي أي دور لهذه الأخيرة عندما يتعلق الأمر بوضع اللائحة الداخلية للهيئة التشريعية أو تعديلها، ومن أمثلة الدساتير التي أخذت بهذا النموذج:

- الدستور البلجيكي في المادة 60 منه: «يحدد المجلس بناء على أنظمتها الطريقة التي يمارس فيها مهامه».

- الدستور اللبناني في المادة 43 منه: « للمجلس أن يضع نظامه الداخلي».

- الدستور السوري لسنة 2012 في مادته 69: « يضع مجلس الشعب نظامه الداخلي لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة مهامه، وتحديد اختصاصات مكتب المجلس».

- الدستور الكويتي في المادة 117 منه: « يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور، وتبين اللائحة الداخلية الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مشروع»؛ حيث أنه وبعد الموافقة عليها من طرف مجلس الأمة تخضع لإجراءات التصديق والإصدار نفسها التي تخضع لها جميع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

وتذهب أنظمة أخرى إلى إعطاء المجالس التشريعية الحرية المطلقة في تسيير لوائحها الداخلية بكل استقلالية، لكن لا يعمل بهذه اللوائح إلا بعد التحقق من مطابقتها لأحكام الدستور، ومن أبرز هذه الأنظمة:

- النظام الفرنسي في ظل دستور 1958، حيث تنص المادة 61 منه: « يجب عرض القوانين العضوية قبل إصدارها، واقتراحات القوانين المذكورة في المادة 11 قبل عرضها على الاستفتاء، ونظامي مجلسي البرلمان قبل تطبيقهما، على المجلس الدستوري الذي يفصل في مدى مطابقتها للدستور...».

- الدستور التونسي لسنة 2002، حيث ينص الفصل 74 فقرة 03 على أنه: « يعرض النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين على المجلس الدستوري قبل العمل بهما وذلك للنظر في مطابقتها للدستور أو ملاءمتها له».

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، بنص المادة 132 منه على أنه: « تحال إلى المحكمة الدستورية القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها لتتبع في مطابقتها للدستور».

- دستور موريتانيا، حيث تنص المادة 86 على أن: « تقدم للمجلس الدستوري القوانين النظامية قبل إصدارها والنظم الداخلية للغرفتين البرلمانيتين قبل تنفيذها وذلك للبت في مطابقتها للدستور».

- وأيضا الدستور الجزائري، حيث قررت المادة 132 منه حق البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في إعداد نظامهما الداخلي والمصادقة عليهما، وفي المقابل خولت المادة 186 من نفس الدستور للمجلس الدستوري النظر وجوبا في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور بإخطار من رئيس الجمهورية.

الفقرة الثانية: القيمة القانونية للأنظمة الداخلية

بالرغم من أن معظم الدساتير تتضمن وبشكل مفصل مواد متعلقة بالسلطة التشريعية وبوظيفة التشريع، إلا أن هذه الدساتير غالبا ما تلزم برلماناتها بتسطير أنظمة مكتوبة خاصة بها، تحدد من خلالها تنظيم العمل البرلماني، هذه الأنظمة أو اللوائح الداخلية ونظرا لأهميتها أصبحت تشكل الإطار الأساسي لتنظيم الحياة البرلمانية.

انطلاقا من هذه الأهمية، سنستعرض في العناصر المالية المكانة التي يشغلها النظام الداخلي بالنسبة للبرلمان، ثم موقعه ومكانته ضمن الهرم القانوني في الدولة.

أولا: مكانة النظام الداخلي بالنسبة للبرلمان

من وجهة نظر شكلية يعتبر النظام الداخلي ذلك القرار الذي تتبناه كل غرفة في البرلمان وفق إجراءات عادية (تقديم الاقتراح، الدراسة ضمن لجنة خاصة، التصويت في جلسة علنية)، وهو يظهر في صيغة ما يطلق عليه في القانون الإداري "قواعد التنظيم الداخلي"، بمعنى قواعد ذات صلاحية محدودة بحيث تسري فقط داخل الغرفة، أي أنها تسري فقط على الأشخاص التابعين لها سواء بصفة دائمة كأعضاء الغرفة وموظفيها، أو الذين يحضرون جلساتها (الزوار، أعضاء الحكومة...). في هذه الحدود القواعد المشكلة للنظام الداخلي هي قواعد قانونية إجبارية تضمن أجهزة الغرفة تطبيقها، إلا أنها في المقابل تفتقد إلى الجزاء، بمعنى أنه لا يمكن الاستناد إلى مخالفة النظام الداخلي لتحريك أي طعن أمام المجلس الدستوري.

من ناحية ما تتضمنه الأنظمة الداخلية فهي ذات طبيعة خاصة بالمقارنة مع القواعد المكتوبة الأخرى للقانون البرلماني، وهو ما عبر عنه "Paul Bastide": "التنظيم هو القانون الداخلي لكل غرفة والذي تضعه بنفسها، فالغرفة تتصرف عندما تسن نظامها الداخلي ليس كجزء من السلطة التشريعية، ولكن كهيئة مستقلة تتمتع بصلاحيات تنظيم نفسها، وتمتلك سلطة الانضباط تجاه أعضائها"⁽¹⁾.

وصلاحيات النظام الداخلي لا تمتد خارج الغرفة التي تبنته، فالأنظمة الداخلية قواعد ذات طبيعة داخلية، بمعنى أن نطاق نفاذها يكون محدودا بمكوناتها الداخلية وكل الأشخاص الخاضعين ولو مؤقتا- لسلطة هذه الهيئات، سواء تعلق الأمر بالنواب أو الموظفين أو الضيوف (زوار، أعضاء الحكومة، موظفو السلطة التنفيذية...)، غير أن القوة الإلزامية لتدابير وقرارات ومقتضيات النظام الداخلي للبرلمان تحتاج إلى تحديد أكثر دقة، إن على مستوى العلاقة بين غرفتي البرلمان، أو على مستوى من تربطهم صلة بالبرلمان كالزوار والصحفيين وأعضاء الحكومة.

فعلى مستوى العلاقة بين غرفتي البرلمان، نجد أن الدستور الجزائري في مادته 132 قد نص على أن كل من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة يضع نظامه الداخلي الخاص به، ومعنى هذا أن كل مجلس من مجلسي البرلمان يملك سيادته الكاملة في وضع نظامه الداخلي الخاص به، حيث أن كلا منهما هو المخول وحده بإقرار نظامه الداخلي، وتأسيسا عليه فإن كل نظام داخلي لا يلزم إلا المجلس الذي وضعه وأقره بالتصويت، فالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا يلزم مجلس الأمة، كما أن مقتضيات النظام الداخلي لهذا الأخير لا يمكن أن تكون ملزمة للمجلس الشعبي الوطني.

أما على مستوى المخاطبين بمقتضياته، فالنظام الداخلي للغرفة البرلمانية من حيث هو قانون داخلي ذاتي، يعتبر إقراره بالتصويت تعهدا ضمنيا من طرف كل أعضاء الغرفة باحترام أحكامه والامتثال لها، دون تمييز بين أغلبية ومعارضة، وهذا يعني أن أحكام النظام الداخلي بمجرد إقرارها والتأكد من مطابقتها للدستور تصبح ملزمة قانونا لجميع المخاطبين بها، سواء بصفتهم أعضاء أو موظفين أو زوار وضيوف.

(1) - Pierre AVRIL، Jean GICQUEL، op.cit.P.08.

ثانيا: مكانة الأنظمة الداخلية في الهرم القانوني للدولة

تختلف المكانة التي تشغلها الأنظمة أو اللوائح الداخلية بين بقية قواعد القانون باختلاف الطرق التي توضع بها هذه اللوائح، وهذه الطرق كما رأينا فيما سبق تختلف من نظام سياسي إلى آخر، فما هي المكانة التي يشغلها النظام الداخلي لأي من غرفتي البرلمان الجزائري ضمن الهرم القانوني للدولة.

انطلاقا من قراءة النصوص الدستورية والقانونية السارية، وتأسيسا على ممارسة المجلس الدستوري لصلاحيته في الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية، يمكن تحديد القيمة القانونية، التي أَرادها المؤسس الدستوري الجزائري للنظام الداخلي للبرلمان، من حيث مكانته ضمن الهرم القانوني بدءا من الدستور إلى القوانين العضوية والقوانين العادية .

01: وضع النظام الداخلي بالنسبة للدستور

باعتبار أن النظام الداخلي للبرلمان يتولى التنظيم الداخلي لواحدة من أهم السلطات الدستورية الثلاث في الدولة، وهي السلطة التشريعية، فإنه بذلك يشترك مع الدستور في جانب كبير من المجالات التي ينظمها هذا الأخير⁽¹⁾، مما حدا ببعض فقهاء القانون الدستوري إلى اعتباره "دستورا بشكل آخر"⁽²⁾، لأن النظام الداخلي والتأويلات التي تعطى له يشكلان نوعا من القانون الموازي لقانون الدستور، وهو ما عبر عنه صراحة الفقيه الفرنسي "Michel Debré" بقوله: "كل ما يهم الإجراءات التشريعية، كل ما يهم العلاقات بين المجالس، كل ما يهم علاقات المجلس والحكومة يكون قرارات تجاوز الطبيعة التنظيمية بالمعنى الحدي، إنها ذات نفس دستوري وتمس وظائف المؤسسات... إن الخاصية الدستورية للنظام الداخلي جد واضحة"، فالنظام الداخلي إذا بطبيعته الدستورية يجاوز البعد

(1) - يمكن استخلاص هذه المجالات من تعريف الدستور نفسه : الدستور بالمفهوم الموضوعي- يمثل القانون الأعلى الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة ونظام الحكم فيها، وطريقة ممارسة السلطة، وينظم السلطات العامة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص والعلاقات التي بين السلطات وحدود كل سلطة والواجبات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات ويضع الضمانات لها تجاه السلطة.

(2) - رشيد المدور، مرجع سابق، ص356.

التنظيمي ويفوقه، فما ينتظم علاقات المجلس التشريعي بالحكومة لا يمكن أن يكون قرارات تنظيمية بالمعنى التقليدي وإنما تكون ذات طبيعة دستورية⁽¹⁾.

المجلس الدستوري الفرنسي في ظل الجمهورية الخامسة عدل من هذا التصور، حين اعتبر في قرار له في 1980⁽²⁾ أن أحكام النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان ليست لها قيمة دستورية في حد ذاتها، وتأسيسا عليه أقر الدستور الفرنسي ضرورة خضوع الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية لرقابة المجلس الدستوري.

وهذا ما ذهب إليه المؤسس في الدستور الجزائري، حيث نص على أنه لا يمكن العمل بالنظام الداخلي إلا بعد خضوعه لمراقبة المجلس الدستوري، الذي يراقب مدى مطابقتها لأحكام الدستور، وهذا بالرغم من تمتع كل غرفة في البرلمان بالاستقلالية في وضع نظامها الداخلي، ليكون بذلك قواعد الدستور في مرتبة أسمى من النظام الداخلي.

02: وضع النظام الداخلي بالنسبة للقوانين العضوية

رغم اشتراكهما في خاصية الخضوع الوجوبي لرقابة المطابقة مع الدستور وفقا لنص المادة 186 من الدستور التي تنص على أنه «... يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة»، ورغم اتفاقهما في الطبيعة الدستورية باعتبارهما ينظمان معا جانبا من النظام السياسي للدولة، إلا أن النظام الداخلي للغرفة البرلمانية يبقى أقل منزلة من القانون العضوي باعتبار أن الدستور لم يجعله ضمن القوانين التي أوردها على سبيل الحصر، حيث أن القوانين العضوية وفق المفهوم الشكلي هي التي يقرر الدستور في أحكامه بأنها كذلك.

وهو ما أكدته المجلس الدستوري الجزائري في عدد من آرائه حينما وسع من قائمة النصوص المرجعية التي يستند عليها لفحص مطابقة الأنظمة الداخلية، حيث لم تبق

(1) - رشيد المدور، مرجع سابق، ص 357.

(2) - Décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980.

المطابقة مقتصرة على أحكام الدستور فقط، بل تعدتها لتشمل بعض القوانين العضوية المنبثقة عن الدستور⁽¹⁾. وبناء عليه يتبين أن وضع النظام الداخلي للبرلمان في سلم تدرج القواعد القانونية يكون في مرتبة أدنى من الدستور والقوانين التنظيمية.

ونفس التوجه نجده لدى معظم الأنظمة ومنها النظام المغربي، بحيث قضى المجلس الدستوري المغربي (في ظل الدستور السابق) في العديد من قراراته⁽²⁾ بعدم مطابقة مواد من النظام الداخلي لأحكام الدستور لأنها خالفت أحكام قوانين تنظيمية، فقد أكد في إحداها « أن تطابق النظام الداخلي لمجلس النواب مع أحكام الدستور يستوجب مطابقته أيضا للقوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور»، وعلى هذا الأساس قضى بعدم دستورية المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس النواب لأن « ما تضمنته هذه المادة من طلب لجنة المالية تمكينها وهي بصدد دراسة مشروع القانون المالي ومشروع قانون تصفية الميزانية من الاطلاع على المستندات والإرشادات المتعلقة بتنفيذ القوانين المالية وحسابات المؤسسات العمومية والشركات التي للدولة فيها أسهم، وذلك عن السنوات المنصرمة، مخالف لأحكام القانون التنظيمي للمالية..»⁽³⁾.

03: وضع النظام الداخلي بالنسبة للقوانين العادية

حيث أنه لا يوجد في التشريع الجزائري ما يشير صراحة إلى مكانة أو مرتبة النظام الداخلي للبرلمان بالنسبة للقوانين العادية، فقد عبر المجلس الدستوري عن هذه المكانة في رأيه المؤرخ في 13 ماي 2000⁽⁴⁾، حين أخضع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للقواعد المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية، ما يشير صراحة إلى وقوع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان من حيث الحجية والترتيب في مرتبة أدنى من التشريع العادي.

(1) - راجع صفحة 220.

(2) - أنظر على سبيل المثال القرارات: 52/95، 212/98، 2013/98...

(3) - القرار رقم: 52/95 م.د (أنظر موقع المجلس الدستوري المغربي: <http://www.conseil-constitutionnel.ma>).

(4) - رأي رقم 10/ر.ن.د-م/2000 مؤرخ في 13 مايو 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور.

هذا التوجه نجده في كثير من النظم الأخرى؛ فالمجلس الدستوري الفرنسي مثلا أخضع في كثير من قراراته الأنظمة الداخلية لمقتضيات وقواعد القانون العادي، وكذلك الغرفة الدستورية المغربية التي اعتبرت في أول مقرر لها يتعلق بالقانون الداخلي الأول للبرلمان بأن القانون العادي يعتبر حاكما وضابطا للنظام الداخلي للبرلمان، حين قضت بمخالفة الفصلين 69 و 70 من النظام الداخلي للدستور، باعتبار أن "العقوبات التأديبية الطفيفة المنصوص عليها في النظام الداخلي في حالة تلبس نائب بجريمة داخل المجلس تتنافى مع العقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي على مثلها من الجرائم".

ونفس التوجه نجده في التطبيق التونسي أيضا، فليس للنظام الداخلي في تونس قوة الدستور أو حتى القوانين الأساسية والعادية، والصفة الوحيدة التي تقره من القانون هو مصادقة المجلس عليه ونشره بالجريدة الرسمية لمداورات مجلس النواب، وعلى هذا الأساس لا يجوز للنظام الداخلي أن يتضمن أي نص مخالف للدستور أو قانون لأنه من الوجهة التشريعية أقل منهما⁽¹⁾.

في مقابل ذلك توجد أنظمة أخرى تعتبر النظام الداخلي للبرلمان قانونا، له قوة القانون العادي و يوازيه من حيث المرتبة، حتى أن البعض سماه بالقانون الخاص أو الممتاز، وهذا الرأي معتمد في كثير من التطبيقات البرلمانية، منها التطبيق اللبناني، حيث إن وزارة العدل اللبنانية تعتبر أن النظام الداخلي لمجلس النواب قانونا لأن السلطة التشريعية عندما صاغت نصوصه اتبعت الأصول نفسها المتبعة في سن القوانين، ومنها أيضا التطبيق السوري، حيث ينص النظام الداخلي لمجلس الشعب في المادة 193 منه، أن للنظام الداخلي قوة القانون ولا يجوز تعديله إلا وفقا للأحكام المذكورة فيه.

الفرع الثالث: طبيعة الرقابة على الأنظمة الداخلية

تقتضي مسألة تحديد طبيعة الرقابة الدستورية الممارسة على الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية التطرق أولا أهمية الرقابة على دستورية هذه الأنظمة (الفقرة الأولى)، ثم حصر الخصائص العامة لهذه الرقابة (الفقرة الثانية).

(1) - زهير لمظفر، المجلس الدستوري، المطبعة الرسمية، تونس، 1993، ص 92.

الفقرة الأولى: أهمية الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان

تبرز أهمية قواعد النظام الداخلي في أنها تنظم العمل الداخلي للبرلمان كمؤسسة نيابية من ناحية، وتتضمن القواعد الناظمة لقيام أعضاء البرلمان بممارسة مهامهم البرلمانية التشريعية والرقابية من ناحية أخرى، وشأنها شأن أية أطر قانونية، يجب النظر إلى النظام الداخلي للغرفة البرلمانية من الزاويتين القانونية-الشكلية، والسياسية-الواقعية معا⁽¹⁾.

فالنظام الداخلي للمؤسسة التشريعية من حيث أنه ينظم سير مؤسسة دستورية ذات أهمية خاصة في النظام السياسي تكون له تأثيرات سياسية كبرى حتى إن بعض الفقهاء الدستوريين الكلاسيكيين اعتبروه بسبب ذلك "دستوراً بشكل آخر وامتداداً أو تفسيراً له"⁽²⁾، هذه الأهمية عبر عنها بوضوح الفقيه "Eugène Pierre" بقوله: " لا تشكل اللائحة من حيث المظهر سوى القانون الداخلي للهيئة البرلمانية، تشكل حزمة من المتطلبات التي وضعت لأجل التسيير المنهجي لاجتماع تلتقي وتتواجه فيه طموحات متناقضة، وهو في واقع الأمر أداة مؤثرة في يد الأحزاب لأنه غالباً ما يكون له تأثير أعظم فعالية من الدستور نفسه على سير الشؤون العامة"⁽³⁾

ولعل الهدف من إخضاع النظام الداخلي للبرلمان لرقابة المجلس الدستوري هو الحيلولة دون أن يتخذ النظام الداخلي من لدن البرلمان ذريعة للتوسع نحو اختصاصات لم يمنحها إياه⁽⁴⁾، أو التعدي على اختصاصات الحكومة أو عرقلة نشاطها فيكون بذلك مديلاً لمخالفة أحكام الدستور أو لمجاوزة تفسير النصوص الدستورية تفسيراً سليماً، ومن جهة

(1) - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، الموقع الإلكتروني لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية، <http://pogor.org/LocalUser/pogor/publications/legislature/sawi1a/section3.html> تاريخ التصفح: 2013/09/04.

(2) - رشيد المدور، مرجع سابق، ص 356.

(3) - Pierre EUGENE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, 5^{me} édition, 1924, P.490.

(4) - Louis FAVOREU , *La place du Conseil constitutionnel dans la Constitution de 1958*, disponible sur le site du Conseil constitutionnel, www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q18.htm. (11/02/2014)

أخرى يمكن أن يشكل النظام الداخلي وسيلة مخيفة بيد أحزاب الأغلبية⁽¹⁾، فخضوعه لرقابة المجلس الدستوري سيضمن التأكد من كون النظام الداخلي لا يتضمن تعدياً على الحقوق الدستورية للأقلية البرلمانية.

الفقرة 02: خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان

نحاول في هذه الفقرة استخلاص طبيعة الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان وخصائصها في التطبيق الجزائري، بناء على ما ورد في أحكام الدستور والقواعد الناظمة لعمل المجلس الدستوري، وكذا مختلف القرارات والآراء الصادرة بهذا الشأن؛ ويمكن إجمال خصائص هذه الرقابة في أنها مركزية يختص بممارستها المجلس الدستوري وحده دون غيره، وأنها تتجاوز رقابة الدستورية إلى رقابة المطابقة، وأنها رقابة وجوبية وسابقة، كما تتميز بأنها غير تلقائية وتتمارس بإحالة فورية.

أولاً: رقابة مركزية

يستفاد من نصوص الدستور، وخاصة المادة 186 منه، أن النظام الدستوري الجزائري على غرار كثير من الأنظمة الأخرى قد أخذ بمبدأ مركزية الرقابة الدستورية عندما عهد بمهمة مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان مع الدستور (إلى جانب رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات) إلى المجلس الدستوري وحده دون غيره، بحيث لا يجوز لغيره من الهيئات والمؤسسات أن تتصدى لهذه الرقابة.

ويستهدف المشرع بجنوحه إلى الأخذ بمبدأ مركزية الرقابة الدستورية في هيئة واحدة منع تعدد الاجتهادات الدستورية وتضاربها، مما قد يكون له الأثر السيء على استقرار الحياة السياسية، وهذا الهدف أعلنه صراحة المشرع الدستوري الكويتي عند المادة 173 على النحو التالي: "أثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين (واللوائح) إلى محكمة خاصة يراعى في تشكيلها وإجراءاتها طبيعة هذه المهمة الكبيرة، بدلا من أن يترك ذلك لاجتهاد كل محكمة

⁽¹⁾ - Damien CHAMUSSY, *Présentation du Conseil constitutionnel à la fin de l'année 2007*, disponible sur le site du Conseil constitutionnel: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/ena2007.pdf, P.16-17. (26/03/2014)

على حدة، مما قد تتعارض معه الآراء في تفسير النصوص الدستورية أو يعرض القوانين (واللوائح) للشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والاعتبارات⁽¹⁾.

ثانياً: رقابة مطابقة

يمكن أن تفهم رقابة المطابقة من وجهتين: إما بصفة دقيقة كمرادفة لـ "تشابه" وإما بأكثر اتساعاً كمرادف لـ "التناسق" أو "الانسجام" أو "عدم التعارض"، ومقتضى رقابة المطابقة أنه لا يعتبر النص المراقب صحيحاً إلا إذا كان مطابقاً للدستور نصاً وروحاً، ومن ثم فإن كل ما لم يرخص به نص دستوري صريح فهو محذور.

وانطلاقاً من هذا التفسير فإن رقابة المطابقة التي افترضها المؤسس الدستوري فيما يخص النظام الداخلي لا يمكن أن تكون إلا متشددة، وذلك لمنع أي تجاوز قد تحدثه إحدى الغرفتين بإرادتها المنفردة، ثم تلزم به المتعاملين معها سواء كانت الغرفة الأخرى أم الحكومة.

نستطيع القول أن الاجتهاد الدستوري يعتبر أن قواعد الأنظمة الداخلية التي تكون محل تطبيق لقاعدة دستورية يجب أن تحترم بدقة مضمون القاعدة الدستورية دون إضافة أو نقصان، وهو فعلاً ما عبر عنه المجلس الدستوري صراحة بمناسبة نظره في دستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 1989/07/22، حين انطلق من أن مفهوم المطابقة يجب أن يكون معلوماً بكيفية صارمة، ليقرر أنه يتعين على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يعبر بأمانة في أحكامه عن الخطة البيانية المضمنة في القواعد الدستورية التي يستنبط منها جوهره⁽²⁾؛ وطبق هذه القاعدة بعد ذلك في مواضع عدة، حيث:

(1) - المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت، على الرابط التالي: http://www.kna.kw/pdf/Dostoor_Notes.pdf.

(2) - رأي رقم 01-ق-م-د-1989: «... ثانياً: تقريراً عن الجوهر، يلاحظ المجلس الدستوري على المضمون المخصص للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ما يأتي:

نظراً لكون مفهوم المطابقة للدستور، يجب أن يكون معلوماً بكيفية صارمة، فإنه يتعين من هذه الوجهة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يعبر بأمانة في أحكامه عن الخطة البيانية المضمنة في القواعد الدستورية التي يستنبط منها جوهره...»

- رفض المادة 120 من النظام الداخلي سالف الذكر لأنها تضمنت كلمة " الحكومة " بدل "رئيس الحكومة" المذكور في الفقرة 3 من المادة 113 من الدستور، مؤسسا رفضه على أن المجلس الشعبي الوطني لم يذكر بأمانة ما ورد في الفقرة 3 من المادة 113 التي تنص صراحة على أن مشاريع القوانين يودعها رئيس الحكومة وليست الحكومة هي التي تودعها⁽¹⁾.

- وعاد بعد ذلك ليرفض المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 22 جوان 1997 لنفس السبب⁽²⁾.

- ورفض مصطلح " اختصاصات " الوارد في المادة 20 فقرة 01 من النظام الداخلي المعدل والتمتم لمجلس الأمة، المؤرخ في 26 أكتوبر 1999 لأنه " لم يعبر بأمانة عن المصطلح المقابل له الوارد في المادة 13 - الفقرة 02 - من القانون العضوي رقم 99-02..."⁽³⁾.

- ورفض مصطلح "التشريع" الوارد في المادة 20 فقرة 02 من نفس النص لأنه "أضفى معنى مغاير للمعنى المقصود من محتوى هذا البند ولا يمكن اعتبار ذلك سوى سهوا مما يستوجب تداركه، لأنه في الحالة العكسية يعد مخالفا للمادة 98 من الدستور"⁽⁴⁾.

(1) - نفس الرأي السابق: « فيما يخص أحكام المادة 120: نظرا لكون المادة 120 تبين بدقة إجراء إيداع الحكومة مشاريع القوانين في مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإن هذا الإجراء يجد أساسه في الفقرة 3 من المادة 113 من الدستور التي تنص صراحة على أن مشاريع القوانين يودعها رئيس الحكومة وليست الحكومة هي التي تودعها. وما دام المجلس الشعبي الوطني لم يذكر بأمانة ما ورد في الفقرة 3 من المادة 113 فإنه خالف المبدأ الدستوري».

(2) - رأي رقم 03 ر.ن.د - م د/1997، مؤرخ في 31 يوليو سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور: « رابعا: أن تقرير المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس من طرف الحكومة غير مطابق للدستور. ولذا تصاغ الفقرة الأولى من هذه المادة كما يأتي: "يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني فوراً مشاريع القوانين التي يودعها رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس على اللجنة المختصة».

(3) - رأي رقم 09/ر ن د- م د/99: « أ - فيما يخص مصطلح "اختصاصات" الوارد في المادة 20 (الفقرة الأولى) من النظام الداخلي، موضوع الإخطار:

- اعتباراً أن مجلس الأمة باستعماله مصطلح " اختصاصات " في الفقرة المذكورة أعلاه، فإنه لم يعبر بأمانة عن المصطلح المقابل له الوارد في المادة 13 (الفقرة الثانية) من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة».

(4) - نفس الرأي: « ب - فيما يخص مصطلح " التشريع " الوارد في المادة 20 (الفقرة الثانية) من النظام الداخلي، موضوع الإخطار: اعتباراً أن مجلس الأمة حين استعمل كلمة " التشريع " الواردة في المادة 20 (الفقرة الثانية) من النظام الداخلي، موضوع الإخطار،

- وأعاد الاعتراض على نفس المصطلح لنفس الأسباب في رأيه المتعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000⁽¹⁾.

- وتحفظ على استعمال المصطلح "الدورات" و "الدورة" الواردين في المادة 63 من نفس النص لأنهما يضيفان معنى مغاير لمصطلح "الجلسات" الوارد في المادة 16 من القانون العضوي⁽²⁾.

ثالثا: رقابة وجوبية وسابقة

نظرا لأهمية وخطورة ما قد يحمله لكل من المجلسين، فقد تم إخضاع النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان، والتعديلات التي تطاله، وجوبا لرقابة المطابقة من طرف المجلس الدستوري⁽³⁾، وذلك قبل الشروع في تطبيقه والعمل به شأنها في ذلك شأن القوانين العضوية.

وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 186 من الدستور بنصها: «...بيدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان، كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة»، وأكدته المادة 03 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه، برأي وجوبي طبقا

يكون قد أضفى معنى مغايرًا للمعنى المقصود من محتوى هذا البند، ولا يمكن اعتبار ذلك سوى سهوا مما يستوجب تداركه، لأنه في الحالة العكسية يعد مخالفا للمادة 98 من الدستور».

(1) - رأي رقم 10/ر.ن.د-م د/2000

(2) - رأي رقم 09/ر.ن.د-م د/99: « ج- فيما يخص مصطلحي "الدورات" و "الدورة" الواردين في المادة 63 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار: اعتبارًا أن مجلس الأمة حين استعمل كلمتي "الدورات" و "الدورة" الواردين في المادة 63 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار، يكون قد أضفى معنى مغايرًا للمعنى المقصود من محتوى هذه المادة التي تفيد الجلسات، ولا يمكن اعتبار ذلك سوى سهوا مما يستوجب تداركه، لأنه في الحالة العكسية يعد ذلك مخالفا للمادة 16 من القانون العضوي المذكور أعلاه».

(3) - يعتبر مبدأ إجبارية خضوع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للرقابة الدستورية المسبقة قبل وضعه موضع التنفيذ، من المبادئ الجديدة التي كرسها المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 1/ر.ق-م د/1989 المؤرخ في 28 غشت سنة 1989، والمتعلق بدستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 22/07/1989، و الذي عنوانه " قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني"، وتم تبنيها صراحة بعد ذلك في دستور 1996، وفي النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

للفقرة 3 من المادة 186 من الدستور، خلال الأجل المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 189 من الدستور».

فالعامل إذا بالنظام الداخلي للبرلمان يتوقف على تصريح صادر عن المجلس الدستوري يقضي بمطابقة مقتضياته لأحكام الدستور، وهو التوجه الذي كرسه المجلس الدستوري، وأصبح يؤكد في كل مناسبة ينظر فيها في النظام الداخلي لإحدى الغرفتين أن مبدأ الاستقلالية التنظيمية للبرلمان مقرونة تلازميا بالرقابة الواجبة الموكلة إلى المجلس الدستوري قبل وضع النظام الداخلي حيز التطبيق⁽¹⁾؛ ونفس الأمر ينطبق على كل تعديل يطرأ على النظام الداخلي للغرفتين، فتمتّع غرفتي البرلمان بالسيادة في تعديل نظامهما الداخلي وفق ما تراه لا يمنع خضوع هذه التعديلات إلى رقابة المطابقة مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل أن تكتسي صفة النظام الداخلي بالنسبة للغرفة المعنية⁽²⁾.

وبهذا التوجه يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد حاكى النموذج الفرنسي في الرقابة الوجوبية السابقة على الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية، ونفس المسلك سلكته دساتير دول أخرى كالمغرب وموريتانيا.

- حيث جاء في الفصل 69 فقرة 01 من الدستور المغربي لسنة 2011: « يوضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقره بالتصويت، إلا أنه لا يجوز العمل به إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقته لأحكام هذا الدستور...».

(1) - رأي رقم 1/ر.ق-م د/1989: « نظرا لكون الفقرة 2 من المادة 155 من الدستور، جعلت من جهة أخرى مبدأ الاستقلالية التنظيمية المذكور، مقرونا تلازميا بالرقابة الواجبة، الموكلة إلى المجلس الدستوري قبل وضع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيز التطبيق».

(2) - رأي رقم 10/2000: « اعتبارا أنه يستمد من الاختصاص الذي أقره المؤسس الدستوري لغرفتي البرلمان، بمقتضى المادة 115 (الفقرة الثالثة) من الدستور، بإعداد نظاميهما الداخلي والمصادقة عليهما بكل سيادة، أنهما تتمتعان كذلك بصلاحيّة تعديل هذين النصين وفق ما تراه كل واحد منهما.

واعتبارا أن المؤسس الدستوري قد أخضع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان إجباريا لرقابة مطابقة أحكامها مع الدستور من قبل المجلس الدستوري وأوكل صلاحية الإخطار في هذه الحالة إلى رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور وذلك قبل أن يصبح النظام الداخلي قابلا للتطبيق ومن ثم واجب التنفيذ. واعتبارا بالنتيجة، أن النص المذكور في المادة 115 (الفقرة الثالثة) من الدستور وكل تعديل قد يدخل عليه لا يكتسي صفة النظام الداخلي بالنسبة للغرفة المعنية، وبالتالي لا يمكن الشروع في تطبيقه إلا من يوم تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور».

- كما نصت المادة 86 من دستور موريتانيا على أنه: « تقدم للمجلس الدستوري القوانين النظامية قبل إصدارها والنظم الداخلية للغرفتين البرلمانيتين قبل تنفيذها وذلك للبت في مطابقتها للدستور»⁽¹⁾.

على خلاف ذلك نجد من النظم الدستورية الأخرى ما تطبق مبدأ الرقابة على الأنظمة واللوائح الداخلية للمجالس التشريعية بنوع من الخصوصية ومن أمثلتها:

- الدستور اللبناني الذي يضع النظام الداخلي لمجلس النواب في نفس مرتبة القانون من حيث القوة تأسيساً على أن السلطة التشريعية عندما صاغت نصوصه اتبعت الأصول التشريعية المتبعة في سن القوانين⁽²⁾، وبالتالي يسري عليه ما يسري على القوانين العادية من حيث إمكانية الخضوع للرقابة اللاحقة أمام المجلس الدستوري.

- وأيضاً الدستور الكويتي الذي تبنى نفس الموقف تجاه الرقابة على دستورية اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، حيث تعتبر هذه الأخيرة قانوناً تشملها كل الأحكام المتعلقة بمراقبة دستورية القوانين؛ ومعلوم أن الرقابة على دستورية القوانين في الدستور الكويتي ذات طبيعة قضائية ولاحقة، حيث تنص المادة 173 من الدستور على: « يعين القانون الجهة القضائية⁽³⁾ التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها، ويكفل القانون حق كل من الحكومة، وذوي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح، وفي حالة تقرير تلك الجهة عدم دستورية قانون أو لائحة يعتبر كأن لم يكن».

(1) - بينت المادة 17 من القانون النظامي للمجلس الدستوري الموريتاني إجراءات الإحالة على النحو التالي: « وتحال النظم وتعديلات النظم التي يتم إقرارها من طرف إحدى الجمعيتين إلى المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمعية».

(2) - رشيد المدور، مرجع سابق، ص 365.

(3) - تنص المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية على: « تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية والفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين، واللوائح، وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم».

رابعاً: غير تلقائية وتمارس بإحالة من رئيس الجمهورية

إن رقابة المطابقة التي يمارسها المجلس الدستوري على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ليست تلقائية، إذ لا يمكن ممارستها إلا بناء على إخطار من السلطة المؤهلة دستوريا وهي رئيس الجمهورية، وهذا بتصريح الفقرة الثالثة من المادة 186 من الدستور «كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة) وهي الإجراءات المنتهجة في إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية بشأن القوانين العضوية؛ ويستوي في ذلك النص الأصلي للنظام الداخلي والتعديلات التي ترد عليه.

ويفترض في الإحالة المتعلقة بالأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وكذا التعديلات المدخلة عليها أن تكون فورية، أي أن يخطر بها المجلس الدستوري على وجه السرعة وبدون تأخير بعد إقرارها مباشرة، لأن البرلمان يجب أن يشتغل طبقاً لنظامه الداخلي، وقبل بت المجلس الدستوري في مطابقة هذا القانون فإن البرلمان لا يمكنه الشروع في العمل به⁽¹⁾.

وحيث أنه لا يوجد في الدستور ولا في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ما يشير إلى مسألة الفورية⁽²⁾، أو يقيد جهة الإخطار بمهلة محددة لعرض النظام الداخلي أو التعديل على المجلس الدستوري، فإن المدة بين تاريخ إقرار النظام الداخلي وتاريخ عرضه على المجلس الدستوري قد تكون بالنتيجة طويلة جداً، ولعل السبب الرئيسي في ذلك يرجع إلى وجود طرف وسيط - رئيس الجمهورية - بين الهيئة مصدر اللائحة والمجلس الدستوري جهة الرقابة.

وعليه ومن هذا المنطلق تبرز أهمية تحقيق مبدأ الفورية في إحالة النظام الداخلي للغرفة البرلمانية وكل تعديل يطرأ عليه أمام المجلس الدستوري، ويتحقق هذا في رأيي عبر

(1) - رشيد المدور، مرجع سابق، ص 373.

(2) - على العكس من ذلك تمت الإشارة إلى هذه المسألة في بعض الأنظمة ومثالها ما نصت عليه المادة 21 من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري المغربي: « ويحيل رئيساً مجلس النواب ومجلس المستشارين إلى المجلس الدستوري على الفور النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين وكذا التعديلات المدخلة عليهما بعد إقرارهما من قبل كل من المجلسين المذكورين».

إجراءين مهمين: نقل الاختصاص بإخطار المجلس الدستوري بشأن الأنظمة الداخلية للبرلمان إلى رئيس الغرفة البرلمانية المعنية مباشرة، ومن ثم تقييد هذا الأخير بمدة زمنية محددة لا تتجاوز الأسبوع درئاً لأي تعطيل قد يؤثر سلباً على حسن سير المؤسسة التشريعية.

المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين

إضافة إلى الرقابة السابقة والوجوبية التي يمارسها على الأنظمة الداخلية، يبسط المجلس الدستوري رقابته أيضاً على القوانين، أي تلك القواعد التي تصدرها السلطة التشريعية في صورة قوانين عادية أو قوانين عضوية، وهذا المجال - بالإضافة إلى المجال السابق- يشكل أحد أهم المحطات التي تتيح للمجلس الدستوري بسط رقابته على التزام السلطات العامة في الدولة، وخاصة السلطة التشريعية بمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات.

سنوضح باختصار الفروق الجوهرية بين كل من القانون العضوي والقانون العادي (الفرع الأول)، ومن ثم خصائص الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على كل منهما (الفرع الثاني)، لنخلص في الأخير إلى تبيان الآثار المترتبة على تلك الرقابة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تمييز القوانين العضوية

عمد المؤسس الدستوري في دستور 1996 إلى استحداث مجموعة جديدة من القوانين محددة على سبيل الحصر تسمى بالقوانين العضوية، ووضعها في مركز خاص و متميز باعتبارها ترمي إما لتوضيح بعض أحكام الدستور أو استكمالها تفادياً لإعطاء الدستور حجماً أكبر⁽¹⁾، يتجلى المركز الخاص لهذه النصوص من خلال تمييزها عن القوانين العادية سواء من حيث المجالات التي تنظمها (الفقرة الأولى)، أو إجراءات المصادقة عليها (الفقرة الثانية)، أو من حيث تخصيصها بشرط عرضها على المجلس الدستوري لمراقبتها قبل إصدارها من طرف رئيس الجمهورية (الفقرة الثالثة).

(1) - عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، دون تاريخ نشر، ص36.

الفقرة الأولى: من حيث المجال

في إطار توزيع مجالات الاختصاص بين طائفتي القانون من جهة وبينهما وبين التنظيم من جهة أخرى، حدد المؤسس الدستوري في الجزائر مجالاً محصوراً ومقيداً للبرلمان وجعل ما عداه من اختصاص التنظيم، جاعلاً بذلك السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة بينما يختص البرلمان ببعض الموضوعات المحددة على سبيل الحصر؛ فعلاوة على التعداد الذي أورده المادة 140 من دستور 1996⁽¹⁾ والتي حددت 29 ميداناً يشرع فيه البرلمان بقانون عادي، فقد أحال المؤسس الدستوري في العديد من المواد الأخرى إلى الاختصاص التشريعي العادي، وتتمثل هذه المواضيع في:

- تحديد خاتم الدولة (المادة 06).
- تحديد مشتملات الملكية العامة، والأموال الوطنية (المادتين 18 و 20).
- استعمال الموارد الطبيعية والحفاظ عليها (المادة 19)^(*).
- شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها (المادة 21).
- نزع الملكية وترتيب تعويض قبلي ومنصف (المادة 22).
- إلزامية التصريح بالممتلكات للذين يشغلون بعض المناصب والوظائف (المادة 23)^(*).
- المعاقبة على التعسف في استعمال السلطة (المادة 24).
- ضمان عدم تحيز الإدارة (المادة 25).
- تعريف الجنسية الجزائرية، وشروط اكتسابها والاحتفاظ بها أو فقدانها (المادة 33).
- قمع المعاملات القاسية أو اللاإنسانية، أو المهينة للإنسان (المادة 40)^(*).
- المعاقبة ضد المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية (المادة 41)
- تنظيم حرية ممارسة العبادة (المادة 42)^(*).
- تنظيم حرية ممارسة الاستثمار والتجارة، وحماية حقوق المستهلكين، ومنع الاحتكار والمنافسة غير المشروعة (المادة 43)^(*).

(1) - المادة 122 قبل التعديل، تقابلها المادة 115 من دستور 1989.

(*) - أضيفت كمادة أو كفقرة جديدة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

- حماية حقوق المؤلف، وتنظيم الحريات الأكاديمية وحرية البحث العلمي (المادة 44)*.
- حماية حرمة حياة المواطن الخاصة وحرمة شرفه، وعقوبة المساس بسرية المراسلات والاتصالات الخاصة (المادة 46)*.
- ضمان عدم انتهاك حرمة المسكن (المادة 47).
- كفييات ممارسة حرية التظاهر السلمي (المادة 49)*.
- تنظيم حرية الصحافة، ونشر المعلومات والأفكار والصور والآراء (المادة 50)*.
- تنظيم حق الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات، ونقلها (المادة 51)*.
- شروط تطبيق حق الأشخاص المعوزين في المساعدة القضائية (المادة 57)*.
- ضمان مبدأ البراءة حتى ثبوت الإدانة ومبدأ الشرعية، تحديد حالات وأشكال المتابعة والتوقيف والاحتجاز، تحديد شروط تمديد مدة التوقيف للنظر، تحديد شروط وكفييات التعويض عن الخطأ القضائي (المادة 58 إلى 61)
- شروط تقلد المهام والوظائف في الدولة، وتحديد قائمة المسؤوليات العليا والوظائف السياسية التي يشترط في توليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها (المادة 63)*.
- حماية تخصيص الأملاك الوقفية وأملاك الجمعيات الخيرية (المادة 64).
- تحديد شروط مجانية التعليم العمومي (المادة 65).
- تحديد واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة (المادة 68)*.
- ضمان الحق في الحماية والأمن والنظافة أثناء العمل، وحق العامل في الضمان الاجتماعي، وتحديد كيفية ممارسة الحق في الراحة، والمعاقبة على تشغيل الأطفال دون سن 16 سنة (المادة 69)*.
- حدود ممارسة الحق في الإضراب (المادة 71).
- قمع العنف ضد الأطفال، وحماية ذوي الاحتياجات الخاصة، والمسنين (المادة 72)*.
- المعاقبة على الخيانة والتجسس والولاء للعدو وعلى الجرائم الماسة بأمن الدولة (المادة 75).
- إحداث الضرائب، وقمع كل تحايل يمس بالمساواة في أدائها، والمعاقبة على التهرب الجبائي، وتهريب رؤوس الأموال (المادة 78).
- حماية الأجنبي الموجود على التراب الوطني في شخصه وأملاكه (المادة 81).

(*) - أضيفت كمادة أو كفقرة جديدة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

- شروط تسليم المجرمين (المادة 82).
- كفاءات تطبيق التقاضي على درجتين في المسائل الجزائية (المادة 160)(*) .
- العقوبات المتعلقة بعرقلة تنفيذ الأحكام القضائية (المادة 163)(*) .
- الأحكام المتعلقة بمسؤولية القاضي أمام المجلس الأعلى للقضاء (المادة 167).
- حماية المتقاضي من تعسف القاضي، أو من أي انحراف يصدر منه (المادة 168).
- صلاحيات مجلس المحاسبة وضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته، وعلاقاته بالهيكل الأخرى المكلفة بالرقابة والتفتيش (المادة 192).
- تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وكفاءات تعيين أعضائه، والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره (المادة 199)(*) .
- مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، وتنظيمه وتشكيلته (المادة 207)(*) .

من جهة أخرى أضاف دستور 1996 طائفة أخرى من الميادين يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية، حيث تنص المادة 141⁽¹⁾ منه على: « إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية، ...» .

ولا تشكل هذه المادة المرجع الوحيد لمجالات القوانين العضوية، بل أن البرلمان يشرع أيضا بقوانين عضوية في عدة مجالات استنادا إلى مواد أخرى متفرقة في الدستور، تتمثل هذه المجالات في:

(*) - أضيفت كمادة أو كفقرة جديدة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

(1) - تقابها المادة 123 قبل التعديل، ولا يوجد ما يقابلها في الدساتير السابقة، حيث أن هذه الطائفة من القوانين استحدثت ابتداء من دستور 1996.

- ترقية وتطوير تمازيغت كلغة وطنية ورسمية (المادة 04) (*).
- ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة (المادة 35) (1).
- تحديد شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات (المادة 43) (2).
- تحديد الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية (المادة 92) (*).
- تحديد كيفيات تطبيق الأحكام المتعلقة بوفاء أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو تعرضه لمانع شرعي (المادة 103).
- تنظيم حالة الطوارئ، وحالة الحصار (المادة 106).
- تحديد كيفيات انتخاب النواب، وانتخاب أو تعيين أعضاء مجلس الأمة، وشروط انتخابهم، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي، ونظام التعويضات البرلمانية (المادة 103).
- تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه (المادة 125).
- تحديد شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة الشغور (المادة 129).
- تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (المادة 132).
- تحديد شروط نشر مداورات جلسات البرلمان (المادة 133).
- كيفيات تطبيق الأحكام المتعلقة بكل ما قد يضر بأداء مهمة القاضي، أو يمس بنزاهة حكمه (المادة 166) (3*).
- تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم (المادة 172).
- تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، وضمانات استقلالته (المادة 176).
- تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها، والإجراءات أمامها (المادة 177).
- شروط وكيفيات تطبيق آلية الدفع بعدم الدستورية (المادة 188) (*).
- الأحكام المتعلقة بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات (المادة 194) (*).

(*) - أضيفت بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

(1) - نص عليها التعديل الدستوري لسنة 2008.

(2) - هذا المجال كان ينظمه القانون العادي قبل التعديل الدستوري لسنة 2016.

بعد أن حدد المؤسس الدستوري مجال اختصاص البرلمان في التشريع، أطلق مجال السلطة التنظيمية في جميع الميادين خارج اختصاص البرلمان، فتنص المادة 143 من الدستور: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون».

كما يمكن لرئيس الجمهورية زيادة على اختصاصه في المجال التنظيمي أن يشترك مع البرلمان في الوظيفة التشريعية باستعمال حقه في التشريع بأوامر المنصوص عليه في المادة 142 من الدستور التي تنص على أنه: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة . ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء».

الفقرة الثانية: من حيث إجراءات السن والتعديل

بالإضافة إلى اشتراكهما في سائر الإجراءات العادية التي تحكم العملية التشريعية أمام البرلمان بغرفتيه بدءاً من الاقتراح النيابي أو المشروع الحكومي مروراً بالعرض على اللجان البرلمانية والمناقشة العلنية وانتهاء بالإصدار، نجد أن الدستور الحالي قد خص القوانين العضوية بشروط أكثر صرامة عند التصويت، تميزها عن القوانين العادية، إذ يتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة⁽¹⁾، بحسب المادة 141 من الدستور.

وإضافة الطابع المتميز للقوانين العضوية أثناء الإجراءات التشريعية تبنته معظم الأنظمة ومنها النظام الدستوري في فرنسا، إذ ينص الدستور الفرنسي في مادته 46 على مجموعة من الشروط عندما يتعلق الأمر بالتصويت على القوانين التي يضيفها الدستور طابع القوانين العضوية وتعديلها، حيث:

- لا يمكن عرض المشروع أو الاقتراح على المجلسين، في قراءة أولى، للتداول فيه والتصويت عليه إلا بعد انقضاء "فترة التفكير" التي لا تقل - في حالة الاستعجال - عن

(1) - دستور 1996 قبل تعديله في 2016 كان يشترط أغلبية ¼ الأعضاء لتمرير القوانين العضوي والعادي أمام مجلس الأمة.

- خمسة عشر يوما من إيداعه، وهذا حرصا من المشرع على التآني وعدم التسرع في سن القوانين العضوية نظرا لأهميتها.
- في حالة عدم وجود اتفاق بين المجلسين، لا يمكن أن تصادق الجمعية الوطنية على النص في قراءة أخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها.
- يجب أن يصوت المجلسان على القوانين العضوية المتعلقة بمجلس الشيوخ بنفس الصيغة.
- لا يمكن إصدار القوانين العضوية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور⁽¹⁾

من جهته، أفرد الدستور المغربي لسنة 2011 القوانين التنظيمية بجملة من الشروط تميزها عن القوانين العادية، هذه الشروط تضمنها الفصل 85 من الدستور وهي:

- لا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب، إلا بعد مضي عشرة أيام على وضعها لدى مكتب المجلس، ووفق الإجراءات المتبعة بشأن القوانين العادية.
- تتم المصادقة على القوانين التنظيمية بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين من المجلس المذكور؛ غير أنه إذا تعلق الأمر بمشروع أو بمقترح قانون تنظيمي يخص مجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، فإن التصويت يتم بأغلبية أعضاء مجلس النواب.

⁽¹⁾ - **Article 46** : Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution

- يجب أن يتم إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين، باتفاق بين مجلسي البرلمان، على نص موحد.
- لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية، إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور"

ونفس النهج في تمييز القوانين العضوية سار عليه المشرع الدستوري التونسي في آخر دستور لسنة 2014، حيث ينص الفصل 63 منه على: « يصادق مجلس نواب الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه على مشاريع القوانين الأساسية، وبأغلبية أعضائه الحاضرين على مشاريع القوانين العادية، على ألا تقل هذه الأغلبية عن ثلث أعضاء المجلس . لا يعرض مشروع القانون الأساسي على مداولة الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب إلا بعد مضي خمسة عشر يوما من إحالته على اللجنة المختصة».

الفقرة الثالثة: من حيث الخضوع للرقابة الدستورية

بعد إقرارها من قبل البرلمان بغرفتيه، وقبل إصدارها من قبل رئيس الجمهورية، تحال القوانين العضوية بصفة إلزامية على المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور، وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 141 من دستور 1996، فإذا أعلن المجلس مخالفتها للدستور يمتنع رئيس الجمهورية عن إصدارها، بينما تكون الإحالة جوازية أو اختيارية، سواء قبل الإصدار أو بعده، عندما يتعلق الأمر بالقوانين العادية والتنظيمات والمعاهدات.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة على دستورية القوانين

رغم أنهما يشتركان من حيث الجهة التي تسنهما وهي البرلمان بغرفتيه، وفي كثير من الإجراءات التشريعية، إلا أن الفارق بين القوانين العضوية والقوانين العادية يبدو شاسعا عندما يتعلق الأمر بالرقابة الموكلة للمجلس الدستوري على كل منهما؛ ذلك أن الرقابة على القوانين العضوية هي رقابة مطابقة، سابقة ووجوبية، في حين أن رقابة القوانين العادية هي رقابة دستورية، سابقة أو لاحقة وغير مشروطة.

سنفصل من خلال الفقرتين التاليتين في خصائص كل منهما استنادا إلى المبادئ العامة التي تحكم الرقابة في كل منهما، واستنادا من جهة أخرى إلى ما ورد في اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري بهذا الخصوص.

الفقرة الأولى: خصائص مراقبة القوانين العضوية

تتسم رقابة المجلس الدستوري على القانون العضوي، بأنها رقابة سابقة، إلزامية، وتقع مسؤولية الإخطار بشأنها على عاتق رئيس الجمهورية دون غيره وذلك قبل قيامه بإصدارها، كما تتميز بأنها رقابة مطابقة.

أولا: رقابة إلزامية وسابقة

ينص الدستور على أن القوانين العضوية بعد أن يقرها البرلمان، وقبل إصدارها من طرف رئيس الجمهورية يجب أن تحال إلى المجلس الدستوري لإبداء رأيه في مدى دستورتها ومطابقة أحكامها لنصوص الدستور، حيث تنص المادة 186، فقرة 02 على أنه « ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان... »، وهذا يعني أن إخضاع القوانين العضوية وجوبا للرقابة المسبقة من طرف المجلس الدستوري يعتبر إجراء من إجراءات الإصدار، التي يشكل عدم احترامها مخالفة إجرائية شكلية للدستور.

ويرجع سبب فرض هذه المراقبة القبلية اليجابية للقوانين العضوية إلى طبيعة المواضيع التي تنظمها هذه القوانين والمرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بتنظيم المؤسسات الدستورية في الدولة، وعلى هذا الأساس قررت هذه الرقابة لتخوف محرري الدستور من أن يقوم البرلمان باستعمالها بشكل يؤثر على توازن السلطات⁽¹⁾، بالإضافة إلى أن الرقابة المسبقة من شأنها أن تؤمن مبدأ الأمان التشريعي القائم على "عدم تعرض الوضع القائم للمراجعة المستمرة، وأن تتمتع الأوضاع القانونية أو الأوضاع القائمة بعد فترة زمنية بثبات

⁽¹⁾ - George BURDEAU, Francis HAMON, Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 25^{me} édition, 1997, P.688.

كاف، إذ يحتاج الفرد كما القانون الذي يخضع له إلى استقرار وإلى ضمانات أن ما يعتبر حقا في وقت محدد لن يعاد النظر فيه لاحقا⁽¹⁾.

ثانيا: تتم بإحالة من رئيس الجمهورية فقط

إذا كانت المادة 186 من الدستور قد أكدت على مبدأ خضوع القوانين العضوية للرقابة المسبقة والوجوبية أمام المجلس الدستوري قبل إصدارها، فإنها قد أكدت أيضا أن هذه الإحالة لا تتم إلا من طرف رئيس الجمهورية فقط، فقد حددت المادة 144 من الدستور لرئيس الجمهورية أجل 30 يوما لإصدار القانون يبدأ من تاريخ تسلمه إياه، وضمن هذا الأجل على رئيس الجمهورية إحالة هذا القانون إلى المجلس الدستوري قبل إصداره، وفي هذه الحالة يوقف أجل الثلاثين يوما على أن يُستأنف بعد تسلم القانون من المجلس الدستوري.

وعلى هذا فإن رئيس الجمهورية لا يملك في الواقع أية سلطة تقديرية بإخطار المجلس الدستوري بشأن هذه الطائفة من القوانين، باستثناء ما هو مخول له من إمكانية اللجوء إلى إجراء طلب المداولة الثانية للنص من قبل البرلمان وفق ما نصت عليه المادة 145 من الدستور، هذا الإجراء الأخير يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إليه سواء قبل إخطار المجلس الدستوري بالقانون العضوي أم بعده، بشرط أن يكون ضمن أجل الثلاثين يوما المنصوص عليه في المادة 144 من الدستور.

ثالثا: رقابة مطابقة

بِنَصِّه في الفقرة الأخيرة من المادة 141 على خضوع القانون العضوي لرقابة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره، يكون المؤسس الدستوري قد أضاف نفس التشدد بشأن الرقابة الممارسة على هذه الطائفة من القوانين؛ وتبرير هذه الرقابة المشددة التي فرضها الدستور على القوانين العضوية دون غيرها من النصوص التشريعية يعود في الأساس إلى أهمية هذه القواعد وطبيعتها الخاصة كونها تنظم مواضيع ذات طبيعة دستورية تجعلها مصدرا من مصادر القانون الدستوري، بل وتدخل بعضها -وفق المعيار

(1) - أنطوان مسرة، طبيعة المهل الدستورية ضمان للشرعية والأمان التشريعي، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، منشورات المجلس الدستوريين، لبنان، المجلد 04، 2009-2010، ص 463.

الموضوعي- ضمن مفهوم الدستور نفسه، وهذا يضمن في النهاية "وجود منظومة قانونية عضوية متجانسة مع الدستور لارتباطها وصلتها به"⁽¹⁾.

يبدو أن المجلس الدستوري الجزائري من خلال اجتهاده قد تبنى نفس المبدأ الذي أعلنه بخصوص مطابقة الأنظمة الداخلية للبرلمان مع نصوص الدستور، والقائم على ضرورة احترام هذه النصوص للقاعدة الدستورية بدقة دون إضافة أو نقصان، مما يعني أن المشرع ليس مجبرا فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور، بل أكثر من ذلك لا بد أن تكون هذه القواعد القانونية مطابقة للدستور نصا وروحا⁽²⁾، وطبق هذا التوجه منذ أول قانون عضوي يعرض عليه بعد اعتماد هذه الطائفة من القوانين بموجب دستور 1996، والترم به في جميع القوانين العضوية التي عرضت عليه بعد ذلك.

رابعا: رقابة شاملة

يقصد بها شمول رقابة المجلس الدستوري لكل نصوص القانون العضوي، وهذا يستخلص مما يرد ضمن آراء المجلس الدستوري في حد ذاتها، إذ غالبا ما يُضمّن المجلس آرائه ما يفيد هذا الشمول، كاعتباره بأن " المجلس الدستوري لم يعاين عدم مطابقة باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار لأي حكم أو مبدأ دستوري..."، أو اختتامه لآرائه بعبارة " تعد باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة للدستور"، وهذه العبارة كررها المجلس في 15 مناسبة من أصل 20 فحص فيها مطابقة قانون عضوي للدستور، وهو ما يعني بوضوح امتداد رقابة المطابقة لكل نصوص القانون العضوي⁽³⁾.

(1) - عبد القادر شريال، مرجع سابق، ص36.

(2) - رأي رقم 02/ر.أ.ق.عضد / م.د ، المؤرخ في 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

- واعتبارا أن كل قانون، لاسيما العضوي منه، يجب ألا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية حتى لا تتعارض مع روح الدستور ذاته،

- واعتبارا أن المشرع حينما أضاف كلمة "... وسياسية" لعبارة "... لأغراض حزبية"، قد أخل بمقتضيات الفقرة 2 من المادة 70 من الدستور التي تجعل من رئيس الجمهورية حام للدستور، هذه المهمة التي تتطلب منه العمل على ترقية المكونات الأساسية للهوية الوطنية في أبعادها الثلاثة: الإسلام والعروبة والأمازيغية، والتي تكون في حد ذاتها استعمالا لذي طابع سياسي أساسا،

(3) - عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 02، المجلد 10، 2000، ص67.

الفقرة الثانية: خصائص مراقبة القوانين العادية

بالإضافة إلى القوانين العضوية، يمكن لرقابة المجلس الدستوري الجزائري - كما الحال في بقية المجالس والمحاكم الدستورية- أن تطال جميع القوانين العادية، كقانون العقوبات والقانون المدني وقوانين الإجراءات المدنية والإدارية والجزائية، وقانون البلدية والولاية وغيرها؛ والقوانين العادية هي طائفة القوانين التي تسنها السلطة التشريعية وفق المجالات المحددة لها حصرا في نصوص الدستور، وابتاع إجراءات تبدو بسيطة وعادية بالمقارنة مع تلك المتبعة بخصوص القوانين العضوية، وعلى هذا فإن الرقابة على القوانين العادية تتميز بخصائص يمكن إجمالها في ما يلي:

أولا: رقابة دستورية

درج الفقه الدستوري على إضفاء نوع من المرونة على الرقابة الدستورية، بحيث يكون النص الخاضع للرقابة دستوريا إذا لم تتعارض أحكامه مع نص دستوري؛ ويقصد من مفهوم الدستورية عدم التعارض مع النص المرجعي وهو الدستور، والنتيجة المترتبة عن هذا المفهوم أن كل ما لم يمنع بنص صريح فهو مرخص أو جائز وبالتالي فهو دستوري⁽¹⁾.

تتشرك القوانين العادية مع المعاهدات والتنظيمات في خاصية الخضوع لرقابة الدستورية أمام المجلس الدستوري وهذا بصريح نص المادة 186 -الفقرة الأولى- من الدستور، تؤكدها المادة 05 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، على خلاف ما قرّر بشأن القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للبرلمان التي تخضع لرقابة المطابقة.

ما يميز رقابة الدستورية عن رقابة المطابقة هو أن رقابة الدستورية قد تكون جزئية أو كلية⁽²⁾، تستخلص هذه الميزة من مضمون المادة 07 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري التي تنص على أنه « إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم التصدي لأحكام أخرى لم يُخطَر المجلس الدستوري بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أو تصدى لها وترتب عن

(1) - بشير يلس شاوش، مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، الفكر البرلماني، العدد الثاني، مارس 2003، ص101.

(2) - عبد القادر شربال، مرجع سابق، ص39.

فصلها عن بقية النص المساس ببنيتها كاملة، يؤدي في هذه الحالة إلى إعادة النص إلى الجهة المُخطرة؛ في حين أن رقابة المطابقة -كما رأينا سابقا- تشمل كل أحكام النص الخاضع لهذا النوع من الرقابة.

ثانيا: رقابة اختيارية وتتم بإحالة مشتركة

على خلاف القوانين العضوية والأنظمة الداخلية، وسع الدستور من صلاحية الإخطار بشأن القوانين العادية لتشمل إضافة إلى رئيس الجمهورية مجموعة من الجهات الأخرى تضمنتها المادة 187 من الدستور التي تنص على أنه « 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...»، وحيث أنه لا يوجد في هذه المادة ما يفيد الإلزام أو الأمر فهذا يعني أن إحالة القوانين العادية للرقابة الدستورية هي مسألة جوازية تخضع لتقدير الجهة المخطرة التي يمكنها أن تحيل نص القانون إلى المجلس الدستوري للتأكد من عدم مخالفته للدستور سواء قبل إصدار هذا القانون أو بعد إصداره، كما يمكنها أن تمتنع عن ذلك دون أن تترتب عليها أي مسؤولية، ونجد أن هذه الطريقة معمول بها في جميع الأنظمة الرقابية مع الاختلاف في الجهات المخطرة.

ثالثا: رقابة سابقة أو لاحقة

ينبغي التمييز بين الرقابتين السابقة واللاحقة على الوقت الذي تمارس فيه، فإذا مورست على القانون قبل صدوره سميت بالرقابة السابقة، ويعبر المجلس الدستوري عن موقفه في هذه الحالة في شكل رأي، أما إذا مورست بعد إصدار القانون ودخوله حيز التنفيذ فالرقابة حينئذ تسمى بالرقابة اللاحقة، وفي هذه الحالة يعبر المجلس عن موقفه في شكل قرار .

إن رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين العادية قد تكون سابقة أو لاحقة، غير أن مدى الرقابة الممارسة على القوانين في الرقابة اللاحقة يكون أضيق منه في الرقابة السابقة، ذلك أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد قصر الرقابة اللاحقة على طائفة القوانين التي تتضمن انتهاكا للحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، بحيث لا يمكن ممارسة هذه الرقابة إلا عبر آلية الدفع بعدم الدستورية التي كرستها المادة 188 من الدستور.

يجب التتويه في هذا المقام إلى أن المؤسس الدستوري عندما ميز بين الرأي والقرار الذين يصدرهما المجلس الدستوري بمناسبة ممارسته للرقابة السابقة أو اللاحقة لم يقصد التمييز بينهما من حيث الإلزامية بحيث يكون قراره ملزماً ورأيه استشاري وغير ملزم، بل أن كلاهما له نفس الحجية والقوة التي للآخر وهو ملزم للسلطات العامة، غير أن المؤسس قد "أراد أن يميز بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، فاعتبر أن المجلس يعطي رأياً في الحالة الأولى، ويصدر قراراً في الحالة الثانية، وقد تكون علة ذلك أنه في الرقابة المسبقة وخاصة الوجوبية منها، لا تكون الخصومة قد تشكلت، والقانون أو المعاهدة أو النظام لا يكون قد اكتمل كيانه القانوني بعد، وبالتالي فإن طلب الرأي بشأن هذه النصوص لا يعتبر طعناً بها، لأن الطعن يتولد عنه قرار يوجه ضد نص قانوني قد أصبح واجب التنفيذ"⁽¹⁾.

الفرع الثالث: آثار الرقابة على دستورية القوانين

تضمنت أحكام الدستور الجزائري الإشارة بوضوح إلى أثر الرأي أو القرار الصادر من المجلس الدستوري بشأن كل النصوص التي يختص بالنظر في دستورتها، سواء تعلق الأمر برقابة دستورية القوانين والتنظيمات والمعاهدات، أو بمدى مطابقتها للقوانين العضوية مع الدستور، حيث نصت المادة 190 على أنه « إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها»، كما نصت المادة 191 على أنه «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداءً من يوم قرار المجلس...».

من جهته أشار النظام الداخلي للمجلس الدستوري وبتفصيل أكثر إلى الأثر المترتب على موقف المجلس تجاه النص المعروض عليه، حيث نصت المادة 02 منه على ما يلي: « إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، لا يتم إصدار هذا القانون».

(1) - خالد قباني، دراسة حول التجربة الجزائرية والتجربة اللبنانية في الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، منشورات المجلس الدستوري، لبنان، 1997-2000، ص 257.

غير أنه إذا صرح المجلس أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، دون أن يلاحظ في ذات الوقت، أن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون، باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص، وفي هذه الحالة يُعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور. وعلى هذا الأساس يمكن التمييز بشأن مصير النص المشوب بعدم الدستورية بين حالتين:

إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه، يتضمن حكماً يخالف الدستور ولا يمكن فصله عن باقي أحكام القانون، فلا يتم إصدار هذا القانون برمته، وفي هذه الحالة وباعتبار أن قرارات وآراء المجلس الدستوري نهائية وملزمة لكافة السلطات⁽¹⁾ فإن رئيس الجمهورية ملزم بعدم إصدار القانون غير الدستوري، على أنه بإمكانه اللجوء إلى طلب القراءة الثانية وإعادة عرض النص أمام البرلمان مرة أخرى؛ وإذا تعلق الأمر بالرقابة البعدية يعتبر القانون في حكم الملغى، ويفقد أثره من التاريخ الذي يحدده قرار المجلس.

أما إذا صرح المجلس أن القانون محل الرقابة يتضمن حكماً مخالفاً للدستور، ونوه في نفس القرار بأن هذا الحكم المخالف يمكن فصله عن باقي أحكام القانون، في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون متضمناً الأحكام الدستورية فقط، واستبعاد الحكم أو الأحكام المخالفة للدستور، بحيث يتمتع عن إصدار الحكم غير الدستوري فق، كما يمكن لرئيس الجمهورية أيضاً أن يلجأ إلى إحالة النص بكامله إلى البرلمان لإجراء قراءة جديدة لهذا النص، وذلك في غضون المدة المتبقية من الثلاثين يوماً الموالية لتاريخ إقراره⁽²⁾، وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري مرة أخرى لمراقبه دستوريته.

(1) - المادة 191 فقرة 03 من الدستور: « تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية».

- المادة 71 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والإدارية والقضائية طبقاً للمادة 191 من الدستور».

(2) - المادة 144 من الدستور: « يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه.

غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 188 الآتية».

الفصل الثاني

محدودية سلطات المجلس الدستوري في رقابة الفصل بين السلطات

كنا قد تحدثنا في مضمون الفصل الأول عن سعة المجالات والفرص التي يمكن للمجلس الدستوري الجزائري أن يتدخل في نطاقها للمساهمة في حماية وصيانة مبدأ الفصل بين السلطات، سواء عند نشأة هذه السلطات من خلال إشرافه على نظامية العمليات الانتخابية المنشئة للسلطتين التشريعية (الانتخابات البرلمانية)، والتنفيذية (الانتخابات الرئاسية)، أو أثناء ممارسة السلطة، تشريعية كانت أم تنظيمية من خلال رقابته المبسوطه على دستورية القوانين سواء كانت عضوية أم عادية، وعلى مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

إن تقدير فعالية الرقابة على دستورية القوانين بصفة عامة ورقابة احترام مبدأ الفصل بين السلطات بصفة خاصة، لا يمكن أن يتم بمعزل عن الدراسة النقدية لدور المجلس الدستوري، وكيفية تنظيمه، وكذا الحدود والقيود المختلفة التي تساهم في الحد من فعاليته، بل وتؤثر في نوعية وتوجه اجتهاده، وهو ما سنتناوله في هذا الباب، من خلال تقسيم هذه القيود إلى ثلاث فئات:

- القيود العامة - أو القيود الذاتية- التي تنصب على وظيفة الرقابة على دستورية القوانين بصفة عامة، وتشارك فيها جميع الهيئات المكلفة بهذه الرقابة، مع الاختلاف فيما بينها في مدى التزامها بهذه القيود (المبحث الأول).

- قيود ترجع لعدم إحاطة هيئة الرقابة بالضمانات الكافية لاستقلاليتها واستقلالية أعضائها سواء من حيث طبيعة النظام الذي يحمي الاستقلالية، أو من حيث الطريقة المعتمدة في تشكيل المجلس، وهذه القيود تنصب في مجملها على الطريقة التي نظم بها الدستور الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، (المبحث الثاني).

- القيود المتعلقة بالنظام الإجرائي المنتهج أمام المجلس الدستوري، والمتمثل من جهة في آلية الإخطار المعتمدة، من خلال تحديد السلطات المؤهلة لتحريك هذه الآلية، وكذا توقيت تحريكها، والنصوص الخاضعة للرقابة، ومن جهة أخرى في كيفية تنظيم الإجراءات أمام المجلس الدستوري الجزائري (المبحث الثالث).

المبحث الأول

التحديد الذاتي: عقلنة الرقابة الدستورية

إن الدور المهم الذي تلعبه الرقابة على دستورية القوانين كأداة لحماية وصيانة مبدأ المشروعية وسمو الدستور الذي يُعتبر الأساس في الديمقراطيات الحديثة يجعل من الهيئة المنوطة بها - كما يؤكد الفقه الدستوري - سلاح ذو حدين، فإما أن تكون مظهرًا أساسيًا من مظاهر سيادة القانون، ووسيلة لحماية حقوق الأفراد والأقليات وحررياتهم، و إما أن تتحول إلى مصدر خطر على مبادئ الديمقراطية، سواء بتجاوزها في فرض الوصاية -سياسية أم قضائية- على الهيئة التشريعية، مُعَوِّقَةً بذلك المسارات التي يُتيحها النظام الديمقراطي لتصفية الخلافات بين الاتجاهات المتعارضة في مختلف المسائل، وما يتبع ذلك من اختلال في التوازن بين السلطات، وتحول هذه الهيئة إلى سلطة جديدة، أو أن تتحول هي ذاتها إلى وسيلة لخرق مبدأ الشرعية والاعتداء عليه، وبالتالي إزالة السياج القانوني الذي يحمي الأفراد والحرريات⁽¹⁾.

فالرقابة على دستورية القوانين ليست مجرد مقابلة حرفية بين كل من نصوص الدستور ونصوص القانون، إذ لو اقتصرنا على تلك المقابلة لفقدت كثيرا من جدواها وأهميتها، خاصة وأن تعارض النصوص مع الدستور عادة ما يكون خفيا، بحيث يصعب ملاحظة وجود أحكام تخالف بصفة صريحة وواضحة نصوص الدستور، وهذا ما يستدعي أن تتجاوز رقابة المجلس الدستوري المقابلة الحرفية بين النصوص القانونية وأحكام الدستور إلى الكشف عن التعارض الخفي بين تلك النصوص.

فهل يقوم المجلس الدستوري -أو هيئة الرقابة بصفة عامة- بهذه الرقابة دون حدود أو ضوابط، أم أنه يجب عليه أن يلتزم بضوابط معينة تساعده على الوصول بالرقابة إلى تحقيق أهدافها المتمثلة في حماية الشرعية وصيانة الدستور، ورعاية الحريات العامة والحفاظ على النظام القانوني؟

(1) - علي السيد الباز، مرجع سابق، ص 573.

يُجمع الفقه الدستوري على ضرورة خضوع الهيئة المكلفة بمهمة الرقابة على دستورية القوانين لحدود وضوابط عامة يجب الالتزام بها عند تطبيق هذه الرقابة في كل النظم، وعدم التزام القاضي الدستوري بنطاق الحدود والضوابط التي تتم في إطارها الرقابة الدستورية ينتهي بها كما يرى الفقيه اليوغسلافي "Degard Evich" إلى أحد الأمرين: إما أن يعمل القضاء رقابته كاملة، فيؤدي ذلك إلى الاصطدام بالسلطة التشريعية، وقد لا تسكت تلك السلطة على تلك العقبة التي تقف في وجه ما تسنه من قوانين فتحاول القضاء عليها، مما قد يؤدي بالرقابة ويهدد الكيان القانوني كله، و إما أن يخضع القضاء للسلطة التشريعية، ويحصر دوره على المقابلة الآلية (أو الحرفية) بين النصوص وبذلك لا تصبح للرقابة فائدة تذكر⁽¹⁾.

وهذه القيود والضوابط لا تشكل في حقيقتها قيوداً على فعالية المجلس، بقدر ما يشكل الالتزام بها ضماناً أساسية لعقلنة الرقابة الدستورية، وإحداث التوازن المطلوب بين هدف المحافظة على مبدأ المشروعية القائم على الاحترام الدائم للدستور من طرف جميع السلطات، وبين التزام المجلس الدستوري بحدود اختصاصه لتفادي أي اعتداء من جانبه على صلاحيات الهيئات الأخرى.

غير أن هذه الضوابط تنطوي على قدر كبير من المرونة، وعدم الانضباط، الشيء الذي يجعل من فعاليتها وقيمتها الحقيقية في عقلنة الرقابة الدستورية مرهونة بمدى التزام القاضي الدستوري بها، بحيث يصبح هذا الالتزام مسألة سياسية يستعين بها في بسط نطاق اختصاصه، أو قبضه حسب الملابسات والظروف السياسية التي تحكم الصلة بينه وبين الهيئات العامة الأخرى⁽²⁾.

سنستعرض فيما يلي أهم هذه القيود، والمتمثلة في كون الرقابة على دستورية القوانين يجب أن تتم في إطار الدستور ولا تخرج عن أحكامه (المطلب الأول)، إضافة إلى التزام القاضي الدستوري بالوقوف عند حد رقابة شرعية النصوص المعروضة عليه، ولا يتعداه إلى

(1) - علي السيد الباز، مرجع سابق، ص 573.

(2) - كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، جامعة القاهرة، 1958، ص 590.

رقابة ملاءمتها (المطلب الثاني)، وتبين في الأخير مدى التزام المجلس الدستوري الجزائري بهذه القيود بمناسبة ممارسة اختصاصه في الرقابة على دستورية القوانين (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الرقابة تتم في إطار نصوص الدستور

يشكل مبدأ سمو الدستور أحد الأسس التي تقوم عليها دولة القانون، وهذا المبدأ يستلزم بالضرورة وجود رقابة على دستورية القوانين، بحيث يراقب القاضي الدستوري دستورية هذه القوانين لبيان تعارضها أو اتفاقها مع نصوص الدستور، فإذا ما تعارض نص تشريعي مع نص دستوري أهمل النص التشريعي، فالتفسير السليم للرقابة الدستورية هو أن يراقب القانون إن كان قد خرج عن أي نص من نصوص الدستور أم لا، ولكن: هل تقف هذه الرقابة عند حد اتفاق القوانين أو تعارضها مع نصوص الدستور الصريحة فحسب، أم تتعدى ذلك إلى المبادئ العليا غير المكتوبة، أو مع روح الدستور؟

سنستعرض إذا هذين المفهومين على التوالي لتبيان مدى التزام القضاء الدستوري في نظم الرقابة بهذه المبادئ عند التعرض لدستورية القوانين.

الفرع الأول: المبادئ العليا غير المكتوبة

يقصد بالمبادئ العليا غير المكتوبة تلك المبادئ التي لا توجد في الدستور ذاته، وإنما تجد مكانها خارج الدستور، وفي الوقت ذاته تعد أعلى منه، بمعنى أنه يجب أن يخضع لها الدستور، وأن يُدين باحترامها، وإن لم تكن مدونة فيه، كما هو شأن الحقوق الطبيعية لدى أصحاب نظرية القانون الطبيعي، وكما هو شأن القاعدة القانونية أو القانون الأعلى في نظرية "Duguit" الذي يرى أن هناك قانوناً أعلى وجد قبل أن توجد الدولة ذاتها يجب أن تخضع له كل التشريعات، ويكون التشريع صحيحاً أو باطلاً بموافقه أو مخالفته لا لنصوص الدستور فحسب، بل لموافقه أو مخالفته هذا القانون الأعلى، بل إن نصوص الدستور ذاتها لا تكون صحيحة إلا بقدر ما تتفق مع هذا القانون⁽¹⁾.

(1) - عبد العزيز محمد سالمان، قيود الرقابة الدستورية، دار نهضة القانون، القاهرة، 1998، ص 62.

وهذه المبادئ العليا غير المكتوبة -حسب نظرية "Duguit"- هي مبادئ خارجة عن إطار النصوص الدستورية ولا يمكن استخلاصها من أي نص منها، بل تجد مصدرها في شعور جمهور الناس بضرورة قيامها للاحتفاظ بالتضامن الاجتماعي، ثم بشعورهم بأن هذه المبادئ تحقق الحق والعدل.

تعتبر تجربة الرقابة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية مثالا بارزا لتعدي قضاة المحكمة العليا حدود الرقابة ، حيث لم تلتزم المحكمة بالحد العام المتمثل في أن الرقابة تتم في إطار نصوص الدستور، بل تجاوزته إلى ما يسمى بالمبادئ العليا التي تعلوه⁽¹⁾، فالقضاة الأمريكيون يعتبرون أن " ما يفعله القاضي في الحقيقة هو أن يحمل المشرع على احترام ما وراء تلك الإجراءات المقررة بالدستور، وهي المبادئ العليا التي تهدف النصوص والإجراءات الواردة بالدستور إلى إقامتها وتنفيذها"⁽²⁾، على أن يقوم القضاة أنفسهم بتحديد تلك المبادئ وفقا لتصوراتهم، فيقررون بذلك إن كان قانون ما مطابقا لتلك المبادئ وبالتالي اعتباره دستوريا، أو يتعارض معها فيعدونه غير دستوري.

هذا الكلام يمكن تعميمه على جميع هيئات الرقابة الدستورية سواء كانت ذات طبيعة ، سياسية أم قضائية، لذلك فحينما يعمد أعضاء المجلس الدستوري إلى استجلاء المبادئ العليا غير المدونة في الدستور وفقا لتصوراتهم الخاصة، فإنما يفتحون أمامهم باب التقديرات الشخصية للنزاعات السياسية، وينتهي الأمر إلى إحلال الرأي السياسي للمجلس مكان الرأي السياسي للمشرع، أي أن الأمر سينتهي إلى اعتداء المجلس الدستوري على صلاحيات السلطة التشريعية، وإلى انتهاك المبادئ الدستورية العامة وأهمها مبدأ الفصل بين السلطات.

لذلك فقد واجهت هذه النظرية معارضة من جانب كبير من الفقه، حيث يرى الأستاذ السنهوري أن استخلاص المبادئ القانونية العليا استنادا إلى قانون غير مكتوب تختلف فيه الأنظار وتتباين عنده المذاهب، ثم رهن دستورية التشريع بهذه المبادئ غير المستقرة

(1) - علي السيد الباز، مرجع سابق، ص 581.

(2) - المرجع نفسه، ص 583.

سيصيب التشريع بالاضطراب والتقلقل، ولذلك لا بد من الاقتصار في استخلاص المبادئ القانونية العليا على القانون المكتوب، أي من نصوص الدستور فقط⁽¹⁾.

في حين يعتبر البعض الآخر أن اقتراب بعض هذه المبادئ العليا اقترابا شديدا من النصوص الدستورية المكتوبة يمكن أن يكون مبررا لالتجاء القضاء - أو جهة الرقابة بصفة عامة- إليها باعتبار أنه إعمال للنصوص الدستورية في عبارتها ومضمونها، ومثال ذلك مبدأ الفصل بين السلطات الذي يتم استخلاصه عادة من مجموع النصوص الدستورية التي تعهد بالوظائف العامة إلى هيئات مستقلة⁽²⁾.

الفرع الثاني: المبادئ العامة للدستور (روح الدستور)

سبق وان أشرنا إلى أن المقصود بالمبادئ العليا وفق ما يراه "Duguit"، هو المبادئ الخارجة عن إطار النصوص الدستورية والتي لا يمكن استخلاصها من أي نص منها، لذلك فهي تغاير تماما ما يسمى بروح الدستور، فروح الدستور عبارة عن الفلسفة أو الإيديولوجية التي تهيمن على نصوص الدستور، والتي يمكن استخلاصها استخلاصا موضوعيا من هذه النصوص ذاتها، فهي إذا موجودة داخل الدستور ومرتبطة بنصوصه ارتباطا كاملا.

فحين يتعرض المجلس الدستوري إلى تفسير نص دستوري غامض فإنه يحاول التعمق في فهم هذا النص في ضوء الرابطة العامة التي تجمع بين نصوص الدستور جميعا، وتجعل منها وحدة متناسقة لا تعارض بين أجزائها، ومن ثم استخلاص المبادئ العامة للدستور أو روح الدستور بفهم نصوصه كوحدة مرتبطة، فإذا ما وجد أن النص التشريعي قد خالف النص الدستوري أو خرج عن روحه ومقتضاه فإنه يقضي بعدم دستوريته، ولا يكون قد خرج عن حدود الرقابة طالما كان ذلك في إطار النصوص الواردة بالدستور.

وباستثناء الولايات المتحدة الأمريكية التي باشر فيها القضاء الرقابة الدستورية بتوسيع كبير، فإن هيئات الرقابة في النظم الأخرى تحرص على التزام حدود الرقابة على دستورية

(1) - علي السيد الباز ، مرجع سابق، ص587.

(2) - كمال أبو المجد، مرجع سابق، ص598.

القوانين، وأهمها الالتزام بأن تقتصر رقابتها على بحث مدى تعارض القوانين مع نصوص الدستور، أو مع المبادئ الدستورية الكامنة فيه.

فالمحكمة الدستورية الألمانية مثلا حرصت منذ تأسيسها على أن تقوم بدور القاضي لا بدور المشرع، وهذا ما أدى بـ "BURDEAU" إلى الاعتراف بأن المحكمة الألمانية هي فعلا الحارسة للدستور، وأن نظام الرقابة في ألمانيا قد حقق المستحيل⁽¹⁾.

كما أن قانون المحكمة الدستورية الإيطالية يمنعها من أية رقابة على مباشرة البرلمان لسلطته الكاملة في التشريع، ولا يمكن للطاعن في عدم الدستورية أن يستند على تعارض التشريع مع المبادئ الدستورية العليا⁽²⁾.

ونفس الأمر بالنسبة للمحكمة العليا في مصر، التي أكدت على احترامها لمبدأ الرقابة في إطار نص الدستور بقولها: «إن الرقابة على دستورية القوانين تستهدف أصلا صون الدستور القائم، وحمايته من الخروج عن أحكامه، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها، وإهدار ما يخالفها من تشريعات، باعتبار أن نصوص الدستور تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، وباعتبارها أسمى القواعد الأمرة»⁽³⁾.

على العكس من ذلك لم يتضح بعد موقف المجلس الدستوري الفرنسي من فكرة المبادئ العليا للقانون، فلا يزال الجدل قائما حول إمكانية وجود "ما فوق الدستورية" بشكل يعلو على الكتلة الدستورية، ويستخدم قاعدة لمراقبة القوانين الدستورية نفسها. ظهر ذلك إثر قرار المجلس المؤرخ في 1992/09/02 "ماستريخت II"⁽⁴⁾، المتعلق بدستورية معاهدة الاتحاد الأوروبي الممضاة بتاريخ 07 فيفري 1992 بـ ماستريخت، هذا الرأي استند إليه كلا الطرفين لإثبات، ونفي نظرية ما فوق الدستورية.

(1) - علي السيد الباز، مرجع سابق، ص 581.

(2) - المرجع نفسه، ص 581.

(3) - حكم المحكمة العليا في القضية رقم 03 لسنة 01 قضائية في 1971/03/06 منشور في أحكام وقرارات المحكمة العليا - راجع: علي السيد الباز، مرجع سابق، ص 599.

(4) - *Décision n° 92-312 DC du 02 Septembre 1992 «Maastricht II» ; G.D.C.C ; page 783.*

أما المبادئ العامة للدستور، ورغم الاعتراف للمجلس الدستوري بحرية اكتشافها وتكريسها، إلا أن الخوف من الخطر المتمثل في "حكومة القضاة" قيد من سلطة المجلس في الاستناد إلى المبادئ ذات القيمة الدستورية كمصدر في فحص دستورية القوانين، رغم ذلك فقد كرس المجلس الدستوري الفرنسي في اجتهاداته بعض المبادئ العامة مثل⁽¹⁾:

- مبدأ المساواة الذي استعمله المجلس الدستوري كمبدأ أو كقاعدة ذات قيمة دستورية وذلك في قراره المؤرخ في 27 ديسمبر 1973.

- مبدأ استمرارية الدولة واستمرارية المرفق العام الذي عبر عنه المجلس الدستوري في قراره الصادر بتاريخ 1979/07/25 "الحق بالإضراب في الإذاعة والتلفزيون"⁽²⁾.

- مبدأ "المتطلب الدستوري للتعددية" (القرار الصادر بتاريخ 1986/09/18 في مادة تمركز الإعلام المرئي والمسموع).

- مبدأ حماية الجسم البشري الذي استخلصه انطلاقاً من ديباجة دستور 1946⁽³⁾.

- مبدأ حماية كرامة الشخص البشري "la protection de la"⁽⁴⁾.

- مبدأ عدم رجعية أعمال السلطة العمومية.

- مبدأ احترام حقوق الدفاع.

- المتطلب الدستوري للتعددية⁽⁵⁾.

وبازدياد تدخل المجلس في مادة حماية الحقوق الأساسية ظهرت ما تسمى بالأهداف ذات القيمة الدستورية، والتي يرجع للمجلس الدستوري الفرنسي وحده اكتشافها وتحديدها والاستناد إليها للحد من بعض الحريات أو تدعيمها، ومن هذه الأهداف نذكر:

- المحافظة على الانتظام العام.

- احترام حرية الآخرين.

- المحافظة على صفة التعددية لتيارات التعبير الاجتماعية والثقافية...

(1) - هنري روسيون، مرجع سابق، ص 68.

(2) - Décision n°79-105DC, du 25 juillet 1979 "Droit de grève à la radio et à TV"

(3) - Décision n° 343-344 DC du 27 /07/ 1994 «Bioéthique»

(4) - Décision 2013-674DC, du 1 août 2013 : " la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle"

(5) - Décision 86-217 DC du 18 /09/ 1986.

المطلب الثاني: المجلس لا يراقب السلطة التقديرية للمشرع

إن استقلالية المجلس الدستوري لا تجيز له انتهاك استقلالية السلطة التشريعية والحلول مكانها، فصلاحيه القضاء الدستوري ليست عامة في التقييم والتقير كما هي صلاحية البرلمان، يتعلق هذا الحد بنوع الرقابة التي يباشرها المجلس الدستوري على دستورية القوانين: هل هي رقابة شرعية فحسب أم رقابة ملاءمة كذلك؟

إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات يحدد الدستور مسبقاً اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاث، ويلزمها باحترام حدود تلك الاختصاصات، ويمنعها بالتالي من ممارسة اختصاصات سلطة أخرى، فحين تسن السلطة التشريعية تشريعاً ما، يجب أن لا يتعارض هذا التشريع مع الدستور، سواء تعلق الأمر باحترام المجالات المحددة بدقة للبرلمان لكي يشرع في نطاقها، أو بالتقييد بالمبادئ والأحكام المتضمنة فيه صراحة أو ضمناً، وفي إطار هذه الحدود فإن السلطة التشريعية تملك الحرية الكاملة في ممارسة سلطتها، والتي تكون في كثير من الأحيان سلطة تقديرية، وهذه السلطة التقديرية تشكل الأصل إذا تعلق الأمر بتنظيم الحقوق ما لم يقيد الدستور بضوابط معينة لا يجوز الخروج عنها، ويتمثل جوهر تلك السلطة التقديرية في المفاضلة التي يجريها المشرع بين البدائل المختلفة لاختيار ما يقدر أنه أنسبها لمصلحة الجماعة وأكثرها ملاءمة للوفاء بمتطلباتها بخصوص الموضوع الذي يتناوله بالتنظيم⁽¹⁾.

إذا فالرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على الهيئة التشريعية هي رقابة تنصب على الشرعية فحسب، ولا يجوز أن تنصب رقابته على السلطة التشريعية لملاءمة التشريعات، أي على التقديرات والاعتبارات السياسية التي يتوخاها المشرع عند وضع هذه التشريعات، تماماً مثلما عبر عنه "ج. روبير" بقوله: "لا يمكنه -أي القاضي الدستوري- أن ينطق بما إذا كان القانون جيداً أم رديئاً، مفيداً أم غير ملائم، أخلاقياً أم غير أخلاقي، عادلاً أم غير عادل... لا تكمن مهمته في أن يفرض على البرلمان ما يجب فعله"⁽²⁾.

(1) - علي حسن عوض، أحكام المحكمة الدستورية العليا في الحريات والحراسة والملكية، دار الكتب القانونية، مصر، 1999، ص 83.

(2) - هنري روسيون، مرجع سابق، ص 96.

إن الغاية من عدم جواز مباشرة المجلس الدستوري -أو القضاء الدستوري بصفة عامة- لرقابة الملاءمة على التشريعات تكمن في منعه من استغلال هذه الرقابة كمنفذ للتدخل في صلاحيات السلطة التشريعية، من خلال القانون الذي يعتبر أهم هذه الصلاحيات، " فلا يؤثر في موضوع شرعية القانون أن يتعرض القضاء لمعرفة ما إذا كان التشريع ضرورياً ولازماً أو غير ضروري وغير لازم، ولا يهم موضوع الشرعية أيضاً أن تُقدّر المحكمة الحكمة التي ابتغتها السلطة التشريعية من وضع التشريع، أو أن تقدر آثاره الاجتماعية، أو تفحص الأساليب التي يستخدمها والسياسة التي يعبر عنها، ولا يتصل برقابة الشرعية أن تراقب المحاكم دستورية التشريع في ضوء كل من الباعث أو السبب أو الهدف الذي يقصده المشرع من وضع ذلك التشريع"⁽¹⁾.

إن تحليل مضمون رقابة الملائمة يستدعي الرجوع إلى أحكام المحكمة العليا الأمريكية باعتبارها قد باشرت رقابة الملاءمة على التشريعات بصورة جعلت منها المثال الكامل لتلك الرقابة، فهي إذا تشتمل على عناصر ثلاث⁽²⁾:

- ضرورة التشريع أو عدم ضرورته.
- ملاءمة التشريع وحكمته ومدى صلاحيته للأحوال الاجتماعية والسياسية.
- البواعث الحقيقية الكامنة وراء إقدام السلطة التشريعية على إصدار التشريع.

في ضوء هذه العناصر، واستناداً إلى أن هذه القواعد يمكن أن تخضع لها الرقابة على دستورية القوانين بغض النظر عن طبيعة الهيئة القائمة بذلك كونها تحقق نفس الهدف وهو ضمان احترام الدستور، سنتناول القواعد الثلاث التي يلتزم المجلس الدستوري بعدم تجاوزها التزاماً بالحد الثاني المتمثل في أن الرقابة الدستورية في عمومها هي رقابة شرعية.

الفرع الأول: المجلس لا يراقب أهداف التشريع

يعتبر تحديد الأهداف المتوخاة من المبادرة بالتشريع، وكذا تقدير ضرورة التشريع من عدمها، مسألة تدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية، وهو أمر تختص به لوحدها

(1) - علي السيد الباز، مرجع سابق، ص 606.

(2) - كمال أبو المجد، مرجع سابق، ص 460.

وفقا للملائمات السياسية التي تراها، بحيث تستطيع لوحدها أن تقدر متى تتدخل لوضع تشريع ما، كما لها أن تقدر من تتدخل لإلغاء هذا التشريع أو تعديله.

وبناء عليه، لا يجوز أن يتدخل القاضي الدستوري للحكم على الأهداف والوسائل التي يحددها البرلمان لتشريع ما، أو النظر فيما إذا كانت الوسائل المعتمدة في هذا التشريع تؤدي إلى تحقيق الأهداف المتوخاة أم لا، إنما على القضاء الدستوري أن يتوقف عند حدود النظر في مدى تطابق نصوص القانون مع الدستور، والقول بعكس هذا بكل تأكيد سيفتح الباب واسعا للقاضي الدستوري ليذهب بعيدا في تفسير الدستور ما يجعله بمثابة من يلقي دروسا للبرلمان في التشريع وما يقوده أحيانا إلى الميل للحلول مكان البرلمان، غير أن هذا لا يمنع القضاء الدستوري من أن ينشئ قواعد تلزم المشرع التقيد بها أو ترشده إلى وضع التشريع الذي لا يتعارض مع الدستور⁽¹⁾.

هذا الالتزام من القاضي الدستوري بعدم التدخل في السلطة التقديرية للمشرع عبرت عنه المحكمة العليا الأمريكية في 1819 بقولها: "إن تقدير الحاجة إلى التشريع ومدى ضرورته يدخل في اختصاص الهيئة التشريعية التي يتمتع على المحاكم التدخل فيها"⁽²⁾.

كما استقر القضاء الدستوري في مصر أيضا على الأخذ بهذا الضابط، حيث قضت المحكمة الدستورية العليا بأن مجالات التشريع الذي تمارسه سلطة التشريع إنما تمتد إلى جميع الموضوعات، كما أن ملائمت التشريع هي من أخص مظاهر السلطة التقديرية للمشرع العادي، ما لم يقيد الدستور بحدود وضوابط ينبغي على التشريع التزامها، وإلا عد مخالفا للدستور، ومن ثم يكون من حق المشرع العادي أن يستقل بوضع القواعد القانونية التي يراها محققة للمصلحة العامة متى كان ملتزما بأحكام الدستور وقواعده⁽³⁾.

ونفس الموقف تبناه المجلس الدستوري الفرنسي بمناسبة قراره المؤرخ في 75/01/15 "الإجهاض" حينما حدد دوره بوضوح بقوله "... لا تعطي المادة 61 من الدستور للمجلس

(1) - عصام سليمان، العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، منشورات المجلس الدستوري، لبنان، المجلد 04، 2009-2010، ص382.

(2) - علي السيد الباز، مرجع سابق، ص606.

(3) - عبد العزيز محمد سالمان، قيود الرقابة الدستورية، مرجع سابق، ص109، الهامش01.

الدستوري سلطة عامة في التقدير والتقرير شبيهة بسلطة البرلمان، ولكن تعطيه فقط الاختصاص للتأكد من تطابق القوانين المحالة أمامه مع الدستور⁽¹⁾، وفي قراره المؤرخ في 85/08/23 "تطور كاليدونيا الجديدة" أكد هذا الالتزام بقوله: "لا تهدف هذه الرقابة إلى تقييد أو تأخير ممارسة السلطة التشريعية، إنما لتأمين انسجامها مع الدستور"⁽²⁾، وفي قرار آخر مؤرخ في 81/01/19 "الأمن والحرية"، أوضح أنه "ليس للمجلس بأن يحل التقدير الخاص به محل تقدير المشرع..."⁽³⁾.

الفرع الثاني: المجلس لا يراقب ملاءمة التشريع

من المبادئ الهامة التي درج الاجتهاد الدستوري على التذكير بها واحترامها أن هيئة الرقابة لا يجوز لها أن تتدخل في السياسة التشريعية للبرلمان، وأن تتوقف عند حد النظر في الدستورية حتى لا تدخل في نطاق الملاءمة⁽⁴⁾، بما يصادر حق المشرع في التقدير، ويحرمه من وظيفته الدستورية، ويعطله عن التجاوب مع مقتضيات التطور، وبالتالي فإن الرقابة الدستورية لا يجب أن تنصب على التشريع من ناحية ملاءمته، أو صلاحيته الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

وعلى هذا استقر اجتهاد المحكمة الدستورية في مصر، والتي اعتبرت أن الملائمات السياسية للمشرع تخرج بطبيعتها عن رقابتها، وتكون سلطة المشرع في وزنها مطلقة ما لم يقيدها الدستور نفسه بضوابط أو قيود محددة، يتكفل القضاء الدستوري بالتحقق من احترامها⁽⁵⁾.

(1) - *Décision 74-54 DC du 15 Janvier 1975 «Interruption volontaire de grossesse», G.D.C.C, p.305.*

(2) - *Décision 85-197 DC du 23 Août 1985 «Evolution de la Nouvelle Calédonie», G.D.C.C, p. 627.*

(3) - *Décision 81-127 du 20 Janvier 1981 «Droit constitutionnel pénal», G.D.C.C, p.428.*

(4) - تجدر الإشارة إلى وجود فرق ما بين الملائمة والتناسب (رغم تداخلهما)، فالملائمة تتعلق بصله العمل القانوني بظروف إصداره وهي من اختصاص المشرع، أما التناسب فهي العلاقة بين العمل القانوني والمبادئ التي تحكمه، وبتعبير أدق تحقيق التوافق ما بين السبب والمحل والهدف. وهذه المهمة من اختصاص المحكمة الدستورية، إلا أنها لا تذكرها صراحة وإنما تستعمل ألفاظاً ومصطلحات تؤدي هذا المعنى.

- عن: جلول شينور، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الرابع، مارس 2008، ص84.

(5) - عبد العزيز محمد سالمان، قيود الرقابة الدستورية، مرجع سابق، ص114.

وإذا كانت السلطة التقديرية للمشرع تبدو محدودة نوعا ما بموجب الدستور فيما يخص تنظيم بعض المجالات، فإنها تتسع عند التشريع لتنظيم الحقوق الأساسية وتدعيمها، وتحديد أولها بالرعاية بما يوافق مصالح الجماعة، وبالتالي فإن السلطة التقديرية والملائمات المختلفة التي يراها المشرع تخرج عن نطاق الرقابة الدستورية، وهو ما يشكل بالتالي قيودا موضوعيا على المجلس الدستوري عند مباشرته للرقابة.

غير أن إطلاق السلطة التقديرية للمشرع في موضوع الحقوق من خلال المفاضلة بين مختلف البدائل، وترجيح ما يراه أفضل لتحقيق المصالح المشروعة التي قصد حمايتها، لا يعني إطلاق هذه السلطة في سن القوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور، فقد أكدت المحكمة الدستورية في مصر أن الملائمات السياسية لا تمنع من إخضاع القوانين للرقابة الدستورية، إذا تعرضت لأمر نظمها الدستور ووضع لها ضوابط محددة⁽¹⁾، كما أكدت أيضا بأن "السلطة التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق وإن كان الأصل فيها هو إطلاقها، إلا أن القيود التي قد يفرضها الدستور لصون هذه الحقوق من صور العدوان المحتمل عليها هي التي تبين تخوم الدائرة التي لا يجوز أن يتدخل التنظيم التشريعي فيها هادما للحقوق التي يكفلها الدستور، أو مؤشرا في محتواها بما ينال منها؛ ومن ثم تمثل هذه الدائرة مجالا حيويا لا يتنفس الحق إلا من خلالها، ولا يكون تنظيم هذا الحق ممكنا من زاوية دستورية إلا فيما وراء حدودها الخارجية، ليكون اقتحاما مجانبًا لتنظيمه وعدوانا عليه أدخل على مصادره أو تقييده"⁽²⁾.

كذلك لا يجوز أن تتفصل النصوص القانونية عن أهدافها، بل يجب أن تكون هذه النصوص مدخلا لهذه الأهداف، وموطئا لإشباع مصلحة عامة لها اعتبارها، ومرد ذلك أن كل تنظيم تشريعي لا يصدر عن فراغ، ولا يعتبر مقصودا لذاته، بل مقصده تحقيق أغراض بعينها يتوخاها، وتعكس مشروعيتها إطارا للمصلحة العامة التي أقام المشرع عليها هذا التنظيم باعتباره أداة تحقيقها وطريق الوصول إليها"⁽³⁾.

(1) - زكي محمد النجار، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 227.

(2) - قضية رقم 124 لسنة 24 قضائية، بتاريخ 09 أبريل 2006، المحكمة الدستورية العليا.

(3) - عبد العزيز محمد سالمان، قيود الرقابة الدستورية، مرجع سابق، ص 116.

إن تلك الحدود والقيود التي يفرضها الدستور على السلطة التشريعية لصدها عن أي عدوان محتمل منها على الحقوق والحريات التي كفلها وكرسها في نصوصه يمكن أن تشكل مبررا يسمح للقاضي الدستوري بفرض رقابة الملائمة التي تحد وتقيّد من السلطة التقديرية للمشروع، خروجاً عن الأصل المتمثل - كما أشرنا سابقاً - في إطلاق هذه السلطة وعدم خضوعها للرقابة، وهذا لا يشكل تدخلاً في عمل سلطة التشريع أو خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾، وعلى هذا الأساس أكدت المحكمة الدستورية المصرية في العديد من أحكامها أنه "لا يجوز أن تعتمد الدولة كذلك استيفاء لمصلحتها في اقتضاء دين الضريبة إلى تقرير جزاء على الإخلال بها، يكون مجاوزاً بمداه أو تعدده الحدود المنطقية التي يقتضيها صون مصلحتها الضريبية وإلا كان هذا الجزاء غلوا وإفراطاً، منافياً بصورة ظاهرة لضوابط الاعتدال، واقعا عملاً وبالضرورة وراء نطاق العدالة الاجتماعية، ليختل مضمونها بما ينافي القيود التي فرضها الدستور في مجال النظام الضريبي..."⁽²⁾.

الفرع الثالث: المجلس لا يراقب دوافع التشريع

تقتضي رقابة المشروعية من القضاء الدستوري الامتناع عن الخوض في بواعث التشريع، وعن البحث فيما وراء النصوص القانونية من بواعث مشروعة أو غير مشروعة تكون قد دفعت الهيئة التشريعية أو بعض أعضائها إلى سن التشريع، طالما أن هذا التشريع لا يبدو متعارضاً مع الدستور.

فالدوافع الذاتية التي لدى أعضاء الهيئة التشريعية أمر من الصعب التدليل عليه، وقلما تهيمن هذه الدوافع على توجه الهيئة التشريعية كلها، إذًا فالصعوبة لا تكمن في التفتن إلى وجود بواعث غير مشروعة وراء سن تشريع ما، خاصة في ظل وقوع الهيئة التشريعية تحت سيطرة غالبية حزبية أو لوبي نافذ⁽³⁾، وإنما تكمن في استحالة إثبات تلك البواعث غير المشروعة، حيث أن التشريع تتم صياغته بطريقة لا تسمح باكتشاف مخالفته للدستور.

(1) - زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص 228.

(2) - أنظر على سبيل المثال: القضية رقم 332 بتاريخ 08 ماي 2005، والقضية رقم 09 بتاريخ 10 جانفي 2006.

(3) - مثال ذلك ما أثير في ديسمبر 2003 من ضجة إعلامية أعقبت صدور قانون الإعلام في إيطاليا، حيث اتهمت مجموعة من النواب المصوتين لصالحه بتقديمه هدية لرئيس الوزراء "برلسكوني"، والذي يسيطر على أكبر إمبراطورية إعلامية في إيطاليا.

لذلك نجد مثلا أن المحكمة العليا الأمريكية قد قضت بدستورية قانون أصدرته إحدى الولايات رغم أنه قد طعن في دستوريته لصدوره بناء على رشوة قدمت لأعضاء المجلس التشريعي الذين اقترحوا وضعه⁽¹⁾.

كما أكدت المحكمة الدستورية في مصر التزامها أيضا بهذا الحد بقولها في أحد أحكامها: "إن مباشرة المحكمة الدستورية العليا لرقابتها القضائية على دستورية النصوص التشريعية إنما تكون بوضعها ملاذا نهائيا وليس باعتبارها إجراء احتياطيا ، وعلى ضوء فهمها لأحكام الدستور، وبما يحول دون الانزلاق برقابتها إلى حد اقتحامها لحدود تمارس السلطة التشريعية اختصاصاتها الدستورية في دائرتها، والتنظيم المقارن للرقابة على الشرعية الدستورية لا يخول المحكمة الدستورية العليا أن تزن بنفسها وبمعاييرها -إذا كان التنظيم التشريعي المعروض عليها لازما، وما إذا كان إقراره في مناسبة بعينها ملائما، وليس لها إلا أن ترد النصوص التشريعية المطعون فيها إلى أحكام الدستور، لا أن تخوض في بواعثها أو تناقش دوافعها"⁽²⁾.

المطلب الثالث: موقف المجلس الدستوري الجزائري: رفض الرقابة ذات الطبيعة السياسية

تكتسي قاعدة عدم التعرض للمسائل السياسية واستبعادها من نطاق الرقابة أهمية بالغة في الحفاظ على مكانة المجلس الدستوري، وعدم الزج به في متاهات قد تؤدي به في الأخير إلى أن يتحول إلى أداة لتهديد التوازن السياسي والمؤسساتي للجمهورية، ومن جهة أخرى فإن الفصل في تلك المسائل يحتاج إلى مؤهلات وعناصر تقدير لا تتوافر إلا في الهيئات التي تختص بها أصلا، والتي تستطيع بحكم تخصصها أن تُقدّر الملائمات الخاصة بتلك المسائل، كما أنه من الطبيعي أن يترك لهذه الهيئات أمر البت في مثل هذه المسائل⁽³⁾.

من خلال تتبع المسار الاجتهادي للمجلس الدستوري الجزائري يتضح لنا أنه قد رفض ومنذ البداية -بموجب قراره المؤرخ في 30 أوت 1989 "القانون الأساسي للنائب"- لعب أي

(1) - عبد العزيز محمد سالمان، قيود الرقابة الدستورية، مرجع سابق، ص 129.

(2) - المرجع نفسه، ص 125.

(3) - كمال أبو المجد، مرجع سابق، ص 48.

دور سياسي بفرض رقابة ذات طبيعة سياسية، أو إقحام نفسه في مسائل غير قانونية، حينما أقر بأنه: « نظرا لكون المجلس الدستوري لا يسعه أن يجعل تقديره موضع تقدير المجلس الشعبي الوطني فيما يخص جدوى التصريح بتنافي هذه الحالة أو تلك مع عضوية النائب، لكن يعود إليه جوهريا بأن يبت في مطابقة أي حكم قانوني قياسي معروض لرقابته للدستور»⁽¹⁾، وأصبح يؤكد تمسكه بهذا المبدأ في كل مرة تصبح السلطة التقديرية للمشرع هي المعنية بالرقابة.

- فقد صرح بمناسبة نظره في دستورية الفقرة الثانية من المادة 54 من القانون رقم 17/91 المتضمن قانون الانتخابات بأنه: « ليس من اختصاص المجلس الدستوري التدخل في تحديد الشروط القانونية الخاصة بممارسة الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين»⁽²⁾.

- كما اعترف للمشرع بسلطته التقديرية لاختيار طريقة حساب التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان، ورفض أن يحل محله في ذلك حينما أقر بأن «... ليس من اختصاص المجلس الدستوري أن يحل محل المشرع في طريقة حساب التعويضة...»⁽³⁾.

يبدو إذا من حيث المبدأ أن هناك التزام من المجلس الدستوري باحترام حدود الرقابة الدستورية بالابتعاد عن التعرض للسلطة التقديرية للمشرع، والتي تبقى مسألة سياسية، ومن شأن الخوض فيها من طرف المجلس أن تجره إلى الابتعاد به عن مبررات وجوده، غير أن هذا الالتزام يبدو من الناحية الواقعية نسبيًا وصعب التنفيذ؛ يرجع ذلك إلى عدة أسباب:

أولاً: التداخل - غير القابل للفصل - بين القانون والسياسة، إذ ليس هناك صورا واضحة لتلك المسائل السياسية التي لا ينبغي لأعضاء المجلس النظر فيها، وليس هناك حدودا مرسومة ينبغي لهم عدم تجاوزها، وإلا عد تدخلهم ضمن رقابة الملاءمة. لقد عجز الفقهاء عن تقديم معيار واضح ومنضبط لفرز هذه الأعمال، مما ترك هامشا كبيرا لهيئة الرقابة نفسها لتقدير إن كان فحصها للنص يدخل ضمن رقابة السلطة التقديرية للمشرع أم لا.

(1) - قرار رقم 02/ق.ق.م-د/89، مؤرخ في 30 غشت 89، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب.

(2) - قرار رقم 04/ق.ق.م-د/91، مؤرخ في 28/10/91.

(3) - رأي رقم 04/ق.ق.م-د/91.

لذلك غالبا ما نجد اختلافا بين هيئات الرقابة في الأنظمة المختلفة في تقديرها لحدود تدخلها في سلطة المشرع، فما يعتبر لدى بعضها من قبيل السلطة التقديرية الخالصة للمشرع، والتي لا يمكن الخوض فيها، لا يعتبر كذلك لدى الأخرى؛ ففي حين رفض المجلس الدستوري الجزائري أي تدخل في سلطة المشرع في تقدير الطريقة المثلى للاقتراع على اعتبار أن الدستور لم يحدد قواعد خاصة بذلك⁽¹⁾، اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أن المشرع قد أخطأ في تقديره باعتماده لتقسيم يؤدي إلى انحراف ديموغرافي بين الدوائر الانتخابية⁽²⁾.

بل ونجد نفس الهيئة تتوسع أحيانا في المسائل التي تعتبرها سياسية، وتضيق منها أحيانا أخرى، فالمجلس الدستوري الفرنسي مثلا بعدما أعطى لنفسه الحق في "تقدير" السلطة التقديرية للمشرع⁽³⁾، رفض بعد ذلك التدخل في قرار المشرع معتبرا بأنه -أي المشرع- وحده من يقرر التقييم "المثالي" -قرار المجلس الدستوري بتاريخ 86/11/18 "التقسيم الانتخابي"⁽⁴⁾.

ثانيا: اضطلاع المجلس الدستوري بمهمة رقابة وصيانة الحقوق الأساسية والحريات، وهي في مجملها مبادئ مرنة وواسعة يصعب تحديدها، وهذا ما يشكل منفذا للمجلس لفرض قيود على السلطة التقديرية للمشرع بهدف حماية هذه الحقوق ومنع أي مساس بها، فالقاضي الدستوري إذا يمكنه التستر وراء حماية هذه الحقوق لفرض رقابة تجاوز حدود الشرعية إلى رقابة الملاءمة⁽⁵⁾.

(1) - قرار رقم 01/ق.م.د/89: « وبما أنه ليست هناك أية أحكام في الدستور تحدد قواعد خاصة تتعلق بطريقة الاقتراع، فيعود اختيار طريقة الاقتراع حينئذ إلى اختصاص المشرع وحده طبقا للفقرة 10 من المادة 115 من الدستور».

(2) - DC 85/197 du 23 Aout 1985.

(3) - DC 85/195 du 10 Juillet 1985.

(4) - هنري روسيون، مرجع سابق، ص 99.

(5) - مثال ذلك القرار الصادر عن المجلس الدستوري في 30 غشت 89 -القرار 02/ق.م.د/89 "القانون الأساسي للنائب" برفض المادة 08 من القانون التي تقرر عدم وجود تنافي بين النيابة ووظائف أساتذة التعليم العالي، وأطباء القطاع العام، على اعتبار أنها لا تتماشى ومبدأ المساواة المكرس في المادة 28 من الدستور.

المبحث الثاني

استقلالية نسبية للمجلس الدستوري

تشكل مسألة استقلالية المجلس الدستوري الضمانة الأكثر فعالية لصيانة مصداقية ومكانة هذه الهيئة وتعزيز مشروعيتها من جهة، وللحفاظ على التوازن بين السلطات من جهة أخرى، ونعني باستقلالية المجلس غياب أي تأثير أو ضغط خارجي عليه أو على أعضائه، ذلك أن مهمة الحفاظ على التوازن بين السلطات تقتضي استقلالية وحياد الجهاز الذي أوكلت له هذه الوظيفة الدستورية.

من هذا المنطلق حرص النظام الدستوري الجزائري، وعلى غرار الأنظمة الأخرى، على إحاطة هيئة الرقابة الدستورية بسياج من الضمانات التي تكفل استقلالية هذه الهيئة وحياد أعضائها، هذه الضمانات على أهميتها تبدو غير كافية ولم ترق بعد إلى مستوى تحقيق استقلالية حقيقية وفعالة للمجلس الدستوري (المطلب الأول)، سنرى أيضا أن هذه الضمانات وإن كانت قد تقدمت بمبدأ استقلالية المجلس الدستوري خطوة إلى الأمام، فإن طريقة تنظيم هذا المجلس ونظام تسمية أعضائه ورئيسه سيقلل من شأن تلك الضمانات، ويرجع بالمبدأ خطوات إلى الوراء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: النظام الذي يحمي الاستقلالية

تضمن الدستور ما يضمن الحد الأدنى من الاستقلالية سواء للمجلس الدستوري كهيئة (الفرع الأول)، أو لأعضاء المجلس (الفرع الثاني) ضد تدخل السلطات الأخرى.

الفرع الأول: ضمانات استقلالية المجلس الدستوري

بالرغم من وجود المجلس الدستوري الجزائري في وضع متميز ضمن المنظومة الدستورية، أين أُفرد له فصل خاص مستقل عن تلك المخصصة للسلطات الثلاث أو للأجهزة الاستشارية، وهذا يشكل من الناحية المبدئية تعبيراً ضمناً من لدن المؤسس عن المكانة المتميزة للمجلس ضمن المؤسسات الدستورية، يدعم هذا التوجه تلك الاستقلالية التي

تتيح له صياغة وتبني قواعد عمله بكل سيادة واستقلالية؛ إلا أن هذه الاستقلالية وحتى تكون مكتملة الأركان لا بد أن يتمتع المجلس الدستوري أيضا بالاستقلال المالي والإداري.

يعتبر الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة والمجلس الدستوري بصفة خاصة حجر الزاوية لتحقيق الاستقلالية عن بقية المؤسسات والسلطات، ونعني بالاستقلال المالي والإداري أن تمنح المؤسسة العامة المستقلة سلطة البت في أمورها المالية، واستحداث وإدارة مصالحها الإدارية استنادا إلى نظام قانوني خاص بها معتمد وصادر وفق الأصول الدستورية، يسمح لها بإدارة هذه المصالح بطريقة منسجمة مع آليات عملها.

يقتضي تحليل مدى الاستقلال الإداري والمالي للمجلس الدستوري الجزائري العودة إلى الإطار القانوني الناظم لعمل هذا المجلس.

الفقرة الأولى: الاستقلالية الإدارية للمجلس الدستوري

تقتضي الاستقلالية الإدارية للقضاء الدستوري كما صرح العميد "FAVOREU" أن يتمتع جهاز الرقابة الدستورية بإدارة داخلية مستقلة بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذه تقتض وجود مقر خاص ومنفصل، وبمجموعة من الخبراء والمساعدين والأعوان الإداريين يتقاضون أجورهم مباشرة من طرف الهيئة، وبوسائل تقنية وبيبليوغرافية تتناسب ومهام الهيئة⁽¹⁾.

تسري على تنظيم الإدارة الداخلية للمجلس الدستوري الجزائري أحكام المرسوم الرئاسي 89-143 المعدل والمتمم⁽²⁾، وكذا المقرر الصادر عن رئيس المجلس الدستوري بتاريخ 11 جانفي 1989 الذي يحدد تنظيم المصلحة الإدارية للمجلس الدستوري؛ وحسب المادة 06 من المرسوم المذكور أعلاه " يزود المجلس الدستوري بأمانة عامة يسيرها أمين عام، ومركز للدراسات والبحوث الدستورية ومصلحة إدارية".

⁽¹⁾ - Rapport national français (novembre 2010), 2^{ème} Congrès de la Conférence mondiale sur la justice Constitutionnelle, Rio de Janeiro, Brésil, 16 au 18 janvier 2011 « Séparation des pouvoirs et indépendance des cours constitutionnelles et instances équivalentes », page 03, sur le site internet : http://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/FRA_Conseil_constitutionnel_f.pdf, (26/03/2014)

⁽²⁾ - المرسوم الرئاسي رقم 89-143 مؤرخ في 7 غشت سنة 1989 يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 32 مؤرخة في 07 غشت 1989، الصفحة 863.

يتم تعيين الأمين العام بمرسوم رئاسي باقتراح من رئيس المجلس، ويتولى تحت سلطة رئيس المجلس اتخاذ التدابير اللازمة لتحضير أشغال المجلس الدستوري وتنظيمها⁽¹⁾، كما أنه يحضر مداوالات المجلس ويتولى قلم الجلسات⁽²⁾، وهو بذلك يلعب دوراً أساسياً ومهما داخل المجلس جعل البعض يعتبرونه بمثابة "عضو بالمجلس"⁽³⁾.

يعتبر مركز الدراسات والبحوث الدستورية هيكلًا داخليًا للتفكير والاقتراح في مجال القانون الدستوري بحيث يعمل على ترقية ثقافة الرقابة الدستورية ونشرها، ويعمل على تطوير التعاون مع الجامعات ومراكز الدراسات والبحوث الوطنية، كما يقوم بكل الدراسات والبحوث التي تهم أعمال المجلس، ويسير هذا المركز مدير عام يعمل على تنشيط وتنسيق أعمال مديري الدراسات والبحوث ورؤساء الدراسات تحت سلطة الأمين العام⁽⁴⁾. ويتم تحديد التنظيم الداخلي للمركز بمقرر من رئيس المجلس⁽⁵⁾.

ما يمكن ملاحظته بعد هذا العرض الموجز للتنظيم الإداري الداخلي للمجلس الدستوري هو ذلك التراجع الذي شهدته مسألة تعيين الأمين العام ومديري الدراسات، حيث كان التعيين في البداية يتم مباشرة من طرف رئيس المجلس الدستوري بموجب مقرر، بناءً على تفويض من رئيس الجمهورية في حدود المناصب الشاغرة، وتنتهي المهام بنفس الأشكال، لتنتقل صلاحية التعيين بعد 2001⁽⁶⁾ إلى رئيس لجمهورية بمرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من رئيس المجلس، وهذا يشكل في رأبي تراجعاً مهماً في ضمانات استقلالية المجلس.

(1) - المادة 07 من المرسوم الرئاسي 89-143.

(2) - المادة 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(3) - هنري روسيون، مرجع سابق، ص 27.

(4) - المادة 06 مكرر 1 من المرسوم الرئاسي 89-143..

(5) - المادة 09 مكرر 1 من نفس المرسوم.

(6) - المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 01-102 مكرر مؤرخ في 2 أبريل سنة 2001، يعدل المرسوم الرئاسي رقم 89-143 المؤرخ في 7 غشت سنة 1989 والمتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه.

الفقرة الثانية: الاستقلالية المالية للمجلس الدستوري

تعتبر مسألة الاستقلال المالي الضامن الأكثر فعالية لاستقلالية المجلس الدستوري وأية مؤسسة أخرى، فلا معنى للاستقلال الإداري للهيئة، أو لاستقلالية الأعضاء، إذا كانت ميزانية المجلس يتم إعدادها من طرف السلطة التنفيذية أو التشريعية، فمن الأهمية إذا أن تدير هيئة الرقابة ميزانيتها المالية بصرف النظر عن تدخلات السلطة التنفيذية كجهة رقابة أو البرلمان كجهة تصديق.

ويتطلب الاستقلال المالي الاعتراف للمجلس في إدارة أمواله، ويستتبع ذلك أن يكون لهذه المؤسسة ميزانية وحسابات خاصة متميزة عن حسابات الدولة، ومن مقتضى الاستقلال المالي أن تظهر موازنة المؤسسة العامة الممنوحة لها من الدولة كبنود مستقل في الموازنة العامة للدولة، وهذا لا يعني الحرية المطلقة في التصرف بالمال العام دون الخضوع للرقابة من طرف الأجهزة المختصة، بما يحقق النزاهة والشفافية في إدارة المال العام.

لم تفصل النصوص المتعلقة بالمجلس الدستوري في مسألة تحضير ميزانية المجلس والموافقة عليها، واكتفى المرسوم الرئاسي 89-143⁽¹⁾ بالنص على تسجيل الاعتمادات اللازمة للمجلس في الميزانية العامة للدولة، وبالتالي فهي تخضع لرقابة مجلس المحاسبة، كما تخضع المصاريف والنفقات وجوبا لتأشيرة المراقب المالي التابع لوزارة المالية، ويعتبر رئيس المجلس الدستوري هو الأمر بالصرف، ويمكنه أن يفوض إمضاءه إلى الأمين العام وإلى أي موظف يكلف بالتسيير المالي والمحاسبي في المجلس الدستوري.

الفرع الثاني: استقلالية أعضاء المجلس الدستوري

لا يمكن الوصول إلى تحقيق قدر من الاستقلالية لهيئة القضاء الدستوري إلا من خلال المرور عبر تحقيق الاستقلالية للقاضي الدستوري نفسه، فاستقلالية عضو المحكمة أو المجلس الدستوري تشكل جزءا لا يتجزأ من استقلالية المؤسسة التي ينتمي إليها، وهذه

(1) - المادة 11 من المرسوم الرئاسي 89-143 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه: « تسجل الاعتمادات اللازمة لعمل المجلس الدستوري في التكاليف المشتركة بالميزانية العامة للدولة. ورئيس المجلس الدستوري هو الأمر بصرفها. ويمكن أن يفوض إمضاءه إلى الأمين العام وإلى أي موظف يكلف بالتسيير المالي والمحاسبي في المجلس الدستوري.»

الاستقلالية تتحقق عبر أمور عدة منها تحديد مدة العهدة للعضو بحيث لا يمكن للجهة التي انتخبته أو عينته أن تنهي هذه العهدة قبل أوانها، ومنع تجديد ولاية العضو، ومنعه من تولي مهام في القطاعين العام والخاص وفي الأحزاب، وإلزامه بواجب التحفظ تأميناً لممارسة جيدة لمهامه، وضماناً لاستقلالته وحياده، كما تتحقق الاستقلالية أيضاً بتكريس حماية كافية للعضو، وسنتطرق فيما يلي إلى مكانة هذه الضمانات في منظومتنا الدستورية ومدى فعاليتها.

الفقرة الأولى: مدة العهدة ضماناً للاستقلالية

جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليرفع عهدة أعضاء المجلس الدستوري بما فيهم الرئيس إلى 08 سنوات بعد أن كانت قبل التعديل 06 سنوات، حيث تنص المادة 183⁽¹⁾ في فقرتها الثانية والثالثة على أنه: «يعين رئيس الجمهورية رئيس ونائب رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ثماني (8) سنوات. يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة مدتها ثماني (8) سنوات، ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل أربع (4) سنوات».

فبعد أن كانت مدة العضوية في المجلس توصف بالقصيرة، أصبحت تبدو معقولة مقارنة بالمدة الممنوحة للعضو في المحاكم والمجالس الدستورية المشابهة، فهي غالباً ما تتراوح بين تسع واثنتا عشرة سنة⁽²⁾؛ فقد حددت المادة 56 من دستور 1958 مدة ولاية أعضاء المجلس الدستوري بتسع سنوات غير قابلة للتجديد مع اعتماد التجديد الجزئي لثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات، ولا يمكن وضع حد لولاية العضو إلا بسبب الوفاة أو الاستقالة أو إقالة تلقائية يقررها المجلس نفسه بالإجماع، وطبقت نفس المدة وبنفس الشروط في دول

(1) - تقابلها المادة 164 قبل التعديل، تعرضت المادة المعدلة لتغييرات جوهرية في مضمونها، سواء من ناحية رفع عدد الأعضاء إلى 12 عضواً بدل 9 أعضاء، أو من ناحية رفع مدة العضوية إلى 8 سنوات بدل 06 سنوات، بالإضافة إلى استحداث منصب نائب رئيس المجلس الدستوري.

(2) - تصل في بعض النظم لمدى الحياة مع تحديد للسن الأقصى للعضو الذي لا يمكن تجاوزه كالنمسا مثلاً، وفي بعض البلدان يعين القضاة إلى غاية بلوغهم سن التقاعد كما هو متبع في روسيا مثلاً.

أخرى كثيرة كموريتانيا (المادة 81 من دستور 2006)، والمغرب (المادة 130 من دستور 2011)، وتونس (دستور 2014).

ومدة ثماني سنوات تبدو معقولة جدا فلا هي بالقصيرة تجعل من الأعضاء خاضعين للعبة الانتخابات وتجعل من المجلس الدستوري شبيها بالهيئة المعينة للعضو، وتوقف تطور الأحكام وبالنتيجة تضر بسلطة المجلس، ولا هي بالطويلة جدا تدفع بالمجلس إلى قطع تطور المجتمع⁽¹⁾، وتبتعد بقراراته عن فكر المجتمع الأخلاقي والسياسي السائد.

ذلك أن الاجتهاد الدستوري القائم على التعمق في التحليل والتأصيل والاستنباط في مختلف جوانب القانون، وخاصة الدستوري، يحتاج بالإضافة إلى الرصيد المعرفي النظري لدى العضو، إلى رصيد وخبرة عملية يكتسبها وهو يمارس دور القاضي الدستوري، ولا يستطيع العضو بلوغ هذه الخبرة في هذا الطرف الوجيز، ولذلك فإن المدة القصيرة لا تسمح للعضو بأن يفيد المجلس ولو كان متخصصا.

كما أن إطالة مدة العضوية بالمجلس الدستوري من شأنها أن تشكل محورا أساسيا في تدعيم استقلال الأعضاء عن السلطة صاحبة الاختيار بالتعيين أو الانتخاب، وكذا باقي السلطات الأخرى، فكلما طالت مدة العضوية بالمجلس الدستوري وكانت غير قابلة للتجديد كان استقلال الأعضاء أكبر، فطول هذه المدة يحمي العضو في مشواره المهني داخل المجلس، حيث تصرفه من أن يطمح للتعيين في أي منصب عالي بعد انتهاء مهمته؛ وتكفل له في المقابل استقرارا طويلا الأمد مما يجعله في منأى عن كل إغراء للحصول على ترقية أو الخضوع لعقوبة محتملة من السلطة التي عينته أو انتخبته، كما أن رغبته وطموحه في إعادة التجديد له قد تدفعه إلى إرضاء السلطة صاحبة التعيين، مما سيؤثر بكل تأكيد على قرارات وآراء المجلس الدستوري.

أما بخصوص مسألة التجديد الجزئي لأعضاء المجلس الدستوري فيمكن تقديرها من زاويتين مختلفتين؛ فمن جهة يمكن للتجديد المستمر أن يشكل حافزا مهماً لعضو المجلس الدستوري لممارسة مهامه بفعالية وكفاءة عالية بفعل الإحساس بالمسؤولية تجاه من عينوه؛ وفي المقابل يمكن اعتبار عدم إمكانية تجديد عهدة عضو المجلس الدستوري ضمانا هامة

⁽¹⁾ - Dominique Rousseau, *La justice constitutionnelle en Europe*, Montchrestien, Paris, 1992, P.59.

وأساسية لممارسة مهامه بتجرد وموضوعية وتعزيزاً لاستقلاليتته عن السلطة التي عينته، ما يمنع إمكانية مسابرتها أو مسايرة الفاعلين السياسيين الذين يملكون سلطة تجديد أو إنهاء ولايته.

على الرغم من هذا التباين فقد أصبح مبدأ الولاية الثابتة والطويلة الأمد وغير القابلة للتجديد، الطريقة المعتمدة في اغلب النظم الرقابية، باعتبارها تستهدف بالأساس المحافظة على ديمومة واستمرارية وبالتالي استقرار هيئة الرقابة، وتضمن من جهة أخرى توارث الخبرات بين الأجيال المتعاقبة على عضوية المجلس.

لكن هذه الطريقة كثيرا ما تطرح إشكاليات في تنفيذها خاصة عندما يتعلق الأمر بالأعضاء الممثلين لهيئتي البرلمان، حيث لا يتم التجديد في الآجال القانونية مثلما جرى في سنة 2011 أين تم تأجيل تجديد العضو الممثل للمجلس الشعبي الوطني لأكثر من ثلاثة أشهر كاملة، ونفس الأمر وقع عند تجديد رئيس المجلس في سنة 2001، وهذا يؤدي إلى بقاء مقعد العضو المنتهية ولايته شاغرا طول هذه المدة، مما يمكن أن يزعزع استقرار ونظامية عمل المجلس، وكحل لهذه الإشكالية أضاف المرسوم الرئاسي 04-105 المعدل والمتمم للمرسوم 89-143 فقرة جديدة تنص على أن «عهدة العضو تنتهي عند تاريخ تنصيب العضو الجديد»⁽¹⁾، وهذا الحل يشكل في حد ذاته خرقا لأحكام الدستور الذي يحدد مدة العضوية بثماني سنوات دون أية إشارة إلى إمكانية التمديد لظروف قاهرة، وبالتالي فإن الحل لابد أن يكون بتغيير أحكام الدستور وليس المرسوم الرئاسي.

الفقرة الثانية: حالات التنافي

حرصا على ضمان حياد وشفافية المؤسسة واستقلاليتها، أضفى المؤسس الدستوري على حالات التنافي صرامة شديدة، إذ تنص الفقرة الثالثة من المادة 183 من الدستور على ما يلي: « بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، وأي نشاط آخر أو مهنة حرة »، ومن ثم

(1) - المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 04-105 المؤرخ في 5 أبريل سنة 2004، المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 89-143 المؤرخ في 7 غشت 1989، والمتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه

تتتافى ممارسة وظيفة قاضي الدستور في المجلس الدستوري مع ممارسة عهدة برلمانية أو وظيفة حكومية أو أي نشاط آخر عام أو خاص؛ ذلك أن حضور العضو في تشكيلة المجلس الدستوري وهو يمارس في نفس الوقت مهمة نيابية من شأنه أن يخل إخلالا خطيرا بدوره الحساس، فلا يمكن تصور قيام هذا العضو بمراقبة نص قانوني ساهم بنفسه في سنه أو كان قد اعترض عليه داخل البرلمان، ونفس الكلام ينطبق على عضو الحكومة، وبالتالي فإن هذا المنع من شأنه أن يزيل-من الناحية النظرية- أي إخراج أو ضغط يمكن أن يتعرض له عضو المجلس الدستوري عندما يواجه وضعا يجد فيه نفسه مجبرا على المفاضلة بين هئتين يتبعهما في نفس الوقت.

هذا من الناحية النظرية كما سبق وأشرنا، لكن من ناحية التطبيق أثبتت الممارسة أن عضو المجلس الدستوري غالبا ما يتأثر بمواقف المؤسسات التي ينتمي إليها حيال نص قانوني معروض على المجلس⁽¹⁾، كما أن هذه المادة الدستورية المتعلقة بحالات التتافي بين عضوية المجلس الدستوري ومهام أخرى نيابية أو حكومية لم تكن في الواقع محل احترام دائم، فقد جمع أحد رؤساء المجلس بين رئاسة المجلس ومهام سامية في الحكومة كوزير مستشار لدى السفارة الجزائرية بباريس ولدى الممثلة الدائمة للجزائر في اليونسكو⁽²⁾.

من جهة أخرى يمنع على كل عضو بموجب الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية⁽³⁾ الانخراط في أي حزب سياسي، حيث تنص المادة 10 منه على أنه «يمكن كل جزائري وجزائرية بلغا سن الرشد القانوني الانخراط في حزب سياسي واحد من اختيارهما أو الانسحاب منه في أي وقت، غير أنه لا يجوز أن ينخرط فيه أثناء ممارسة نشاطهم: القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي وأسلان الأمن، كما يجب على أعضاء المجلس الدستوري، وكذا كل عون من أعوان الدولة الذين يمارسون وظائف السلطة والمسؤولية وينص القانون الأساسي الذي يخضعون له صراحة على تتافي الانتماء قطع أية علاقة مع أي حزب سياسي طيلة هذه العهدة أو الوظيفة».

(1) - سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 2012، ص22.

(2) - المرجع نفسه، ص28.

(3) - قانون عضوي رقم 04-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، جريدة رسمية رقم 02، بتاريخ 15 جانفي 2012.

كما أن المادة 77 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري تؤكد حالة التنافي بين عضوية المجلس وأي مهمة أخرى أو انتماء سياسي، بنصها: « يتعين على أعضاء المجلس الدستوري مراعاة أحكام المادة 183 (الفقرة 3) من الدستور، كما يتعين عليهم قطع أي صلة مع أي حزب سياسي طيلة عهدهم، طبقاً لأحكام القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية»، ذلك لأن النشاط السياسي الذي يمارسه عضو المجلس الدستوري يتعارض مع إلزامية التحفظ واستقلالية المؤسسة، ومن ثم يتعين عليه أن يتوقف عن ممارسة أي نشاط سياسي طوال عهده بالمجلس، وهذا المنع يصب بكل تأكيد في خانة تأمين تفرغ العضو لعمله ونشاطه في المجلس الدستوري، بعيداً عن أي انشغال أو تبعية لجهة أخرى.

والمؤسس الدستوري بنصه صراحة على منع عضو المجلس الدستوري ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، وأي نشاط آخر أو مهنة حرة بمجرد تعيينه، يكون قد تبنى صيغة عامة ومطلقة وقطعية تسد الباب أمام كل تأويل أو استثناء أو ثغرة محتملة، على خلاف المجلس الدستوري الفرنسي الذي يعتبر المنع فيه أقل مدى وقوة، فقانونه لا يمنع الأعضاء من الاحتفاظ بوظيفتهم العامة إذا كانوا يشغلونها قبل التعيين في المجلس، ويمنع فقط ترقيتهم بالاقتدار بعد اختيارهم في المجلس، ويمنع أيضاً من لم يكن موظفاً من قبل أن يتولى وظيفة عامة بعد دخوله في المجلس الدستوري، هذه المرونة أوقعت المشرع الفرنسي في ثغرات لم يتداركها إلا بعد الإصلاح الذي تم في 1995 بصدر القانون العضوي الجديد للمجلس الدستوري بتاريخ 19/01/1995، فالى هذا التاريخ كان هناك عضوان من المجلس الدستوري الفرنسي يمارسان في نفس الوقت وكالة انتخابية كمنتخبين محليين⁽¹⁾.

الفقرة الثالثة: واجب التحفظ

إن موقع القاضي الدستوري كحام للدستور يفرض عليه تحصين موقعه وظيفياً واجتماعياً والتزام القيم الناظمة للحياة العامة، ولن يتأتى له ذلك إلا عبر التزامه بواجب التحفظ، وامتناعه عن كل تصريح أو تلميح أو تعبير عن مواقف بشأن ما جرى أو يجري داخل المجلس من مداولات ونقاشات متعلقة بقرارته سواء تلك التي صدرت أو قيد الإعداد.

(1) - هنري روسيون، مرجع سابق، ص 25.

ورغم ما يطرحه الالتزام بهذا الواجب من إشكالات تتعلق بموقع المجالس الدستورية، أو بمكانة أعضائها الذي لهم خبرات ومساهمات في المجالات الحقوقية، أو بما يمكن أن يلحق بسببه من ضرر للهيئة بسبب استغلاله من قبل وسائل إعلامية وجهات سياسية في سبيل نقد المؤسسة وزعزعة الثقة بها⁽¹⁾، بالرغم من ذلك تلجأ جل هيئات القضاء الدستوري إلى فرض قيود مشددة تضمن من خلالها التزام أعضائها بواجب التحفظ.

يخضع عضو المجلس الدستوري الجزائري للواجبات المحددة في أحكام النظام المحدد لقواعد عمل المجلس، والذي ينص في مادته 59 على ما يلي: « يجب على أعضاء المجلس الدستوري أن يمارسوا وظيفتهم بنزاهة وحياد، وأن يحفظوا سرية المداولات، وأن يمتنعوا عن اتخاذ موقف علني في أي قضية تخضع لاختصاص المجلس الدستوري طبقاً للمادة 183 (الفقرة الأخيرة) من الدستور. كما يجب عليهم أن يلتزموا بواجب التحفظ».

واستثناء على القاعدة العامة في تقييد عضو المجلس الدستوري بواجب التحفظ، مكنت المادة 78 من نفس النظام رئيس المجلس الدستوري بالترخيص لأحد أعضاء المجلس بالمشاركة في الأنشطة العلمية والفكرية، إذا كانت لهذه المشاركة علاقة بمهام المجلس، ولا يكون لها أي تأثير على استقلاليته ونزاهته، كحضور المؤتمرات وغيرها.

الفقرة الرابعة: المجال التأديبي

يحظى المجلس الدستوري في مجال التأديب باستقلالية تامة، إذ يمارس بنفسه السلطة التأديبية على أعضائه دون تدخل من أية سلطة أو جهة أخرى، وتشكل هذه الاستقلالية في المجال التأديبي عنصراً أساسياً، وضمانة فعلية لاستقلاليته، ففي حالة عدم احترام العضو لشروط العضوية في المجلس، أو عندما يخل بواجباتها إخلالاً خطيراً يصبح محل مساءلة أمام المجلس نفسه، فوفقاً للمواد 79، 80 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، يجتمع هذا الأخير بحضور جميع أعضائه باستثناء العضو المعني، ويفصل في الموضوع

(1) - أنطوان مسرة، *موجب التحفظ في القضاء الدستوري*، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، منشورات المجلس الدستوري، لبنان، المجلد 04، 2009-2010، ص 471.

بعد المداولة وبالإجماع، وفي حالة تسجيل إخلال خطير من طرف العضو يطلب منه المجلس تقديم استقالته ويعلم بذلك السلطة المعنية لاستخلافه.

المطلب الثاني: نظام يهدد الاستقلالية

رغم أن المؤسس الدستوري - كما رأينا في المبحث السابق - قد أحاط المجلس الدستوري بسياج من الضمانات في محاولة منه لتوفير قدر من الاستقلالية والحياد لهذه الهيئة ولأعضائها بما يدعم مشروعيتها ومشروعية قراراتها، إلا أن واقع التطبيق العملي يبين أن هذه الضمانات عجزت في كثير من المحطات عن تحقيق مبدأ استقلالية وحياد المجلس الدستوري، وهذا يرجع في اعتقادي إلى غياب بعض الضمانات الحقيقية التي من شأنها التأثير إيجابيا في دعم استقلالية المجلس (الفرع الأول)، ويرجع من جهة أخرى إلى القصور الذي يشوب نظام تسمية أعضاء المجلس (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضمانات مفقودة للاستقلالية

سنقتصر في هذا المطلب على ذكر أهم نقطتين نعتقد بتأثيرهما الفعلي في استقلالية المجلس الدستوري: تتمثل الأولى في غياب نص صريح في الدستور يكرس استقلالية المجلس الدستوري، حيث لم يتم الاعتراف بهذه الاستقلالية إلا بعد سبعة وعشرون سنة من تأسيسه (الفقرة الأولى)، وتتمثل الأخرى في إسناد مهمة سن القواعد المتعلقة بتنظيم المجلس الدستوري إلى السلطة التنفيذية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: اعتراف متأخر بالاستقلالية

تقتضي استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية أن يتم تأسيسها وتكريسها في صلب النظام السياسي بحكم دستوري يؤكد وجودها كمؤسسة دستورية شأنها شأن بقية السلطات الأخرى في الدولة، ما يجعلها في منأى عن أي تجاذبات تهدد وجودها، وهذا الاعتراف الدستوري سيكون بالتأكيد دون جدوى ما لم يطعم بتكريس النص الدستوري نفسه للاستقلالية التنظيمية والمالية والإدارية لهيئة الرقابة، بما يمكنها من وضع أنظمتها الداخلية، وتسيير ميزانيتها الخاصة، وإدارة موظفيها تعيينا وإشرافا وتوجيها.

فعلى عكس السلطة القضائية التي نالت من البداية نصيبها من الاعتراف بالاستقلالية⁽¹⁾، وكرست لقضاتها الحماية اللازمة من الضغوطات والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهامهم وتمس نزاهة حكمهم⁽²⁾، تأخر المؤسس الدستوري في الاعتراف باستقلالية المجلس الدستوري، بحيث لم يتم التعبير صراحة عن مبدأ استقلالية المجلس إلا منذ التعديل الأخير الذي طال الدستور في 2016، حيث نصت مادته الـ182 في فقرتها الأولى على أن: « المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور...»، وفي فقرتها الأخيرة على أنه « يتمتع المجلس الدستوري بالاستقلالية الإدارية والمالية».

إن هذا الاعتراف الصريح باستقلالية المجلس الدستوري، وإن كان يعتبر في نظرنا خطوة إيجابية في اتجاه دعم وتفعيل العدالة الدستورية في الجزائر، وميزة ينفرد بها نظامنا الدستوري عن الأنظمة الأخرى حيث لم نجد في الدستور الفرنسي ولا في الدستور اللبناني ولا في الدستور المغربي أو التونسي ما ينص صراحة ضمن أحكامه على مبدأ استقلالية هيئة الرقابة الدستورية، إلا أنه في الواقع غير كاف كونه لم يدعم بالآليات الكافية التي تتيح تجسيده في أرض الواقع، ولعل أهم هذه الآليات تتمثل في مسألة تحديد قواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه، وكذا القانون الأساسي لأعضائه، وهو ما سنوضحه في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: تنظيم يؤسس للتبعية

على عكس ما هو معمول به في أغلب الأنظمة، أسند الدستور الجزائري بطريقة غير مباشرة مهمة سن قواعد تنظيم المجلس الدستوري إلى السلطة التنظيمية الموكلة لرئيس الجمهورية، هذا الإسناد يستخلص من مضمون المادة 143 من الدستور⁽³⁾ التي تسمح لرئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ذلك أنه

(1) - المادة 156 من الدستور: « السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون، رئيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية».

(2) - المادة 166 من الدستور: « القاضي محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضرّ بأداء مهمته، أو تمسّ نزاهة حكمه، يحظر أي تدخل في سير العدالة».

(3) - المادة 125 قبل التعديل، تقابلها المادة 116 من دستور 1989.

لا يوجد في أحكام الدستور ما ينص صراحة على اختصاص البرلمان بالتشريع في هذا المجال سواء بقانون عادي أم بقانون عضوي؛ كما أن الاستناد إلى المادة 189⁽¹⁾ من الدستور التي تنص في فقرتها الأخيرة على تمتع المجلس الدستوري بالاستقلالية في تحديد قواعد عمله، للقول باستحواذ السلطة التنفيذية على هذا الاختصاص غير صحيح، ذلك أن هذه الإحالة على المجلس الدستوري لتنظيم قواعد عمله جاءت مرتبطة بالفقرة التي تسبقها، والتي تسطر بعض الإجراءات المتعلقة بجلسة التداول ومهلة إصدار القرار أو الرأي، كما أن "قواعد العمل" يقصد بها الإجراءات وليس التنظيم الإداري والمالي للمجلس وموظفيه.

وتطبيقا لهذا الإسناد غير المباشر، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم الرئاسي الأول المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، وهو المرسوم 89-143⁽²⁾، الذي تناول في مجمله تحديد مقر المجلس، ومسألة انتهاء العضوية في المجلس، وشغور منصب رئيس المجلس واستخلافه، والتنظيم الإداري الداخلي للمجلس من أمانة عامة ومركز الدراسات والبحوث الدستورية وكيفيات تعيين الموظفين وتسجيل الاعتمادات المالية للمجلس.

بالموازاة مع ذلك أصدر المجلس الدستوري نظامه الأول بتاريخ 07 أوت 1989، الذي ألغي واستبدل بالنظام المؤرخ في 27 جوان 2000، هذا الأخير ألغي بدوره بموجب النظام المؤرخ في 16 أبريل 2012، وأخيرا وبعد دخول التعديل الدستوري لسنة 2016 حيز التنفيذ أصدر المجلس نظاما جديدا في 06 أبريل 2016⁽³⁾، يتماشى والأحكام التي يتضمنها التعديل الدستوري، هذا النظام تضمن في 89 مادة تحديد قواعد عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للقوانين العضوية والأنظمة الداخلية للبرلمان، ورقابة دستورية القوانين والتنظيمات والمعاهدات والإجراءات المتبعة في ذلك، وكيفيات ممارسة اختصاصه في رقابة عمليات انتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان، ورقابة صحة عمليات الاستفتاء، وحجية

(1) - المادة 189: «... يحدّد المجلس الدستوري قواعد عمله».

(2) - صدر هذا المرسوم بتاريخ 07 أوت 1989، أدخلت عليه ثلاثة تعديلات، التعديل الأول تم في 02 أبريل 2001 بموجب المرسوم الرئاسي 01-102، والتعديل الثاني تم في 16 ماي 2002 بموجب المرسوم الرئاسي 02-157، أما التعديل الأخير فتضمنه المرسوم الرئاسي رقم 04-105 بتاريخ 05 أبريل 2004.

(3) - ج.ر.ج.ج، العدد 29، بتاريخ 11 ماي 2016.

آراء وقرارات المجلس الدستوري، وحالات وكيفيات ممارسة الدور الاستشاري للمجلس، كما تضمن أيضا القواعد المتعلقة بأعضاء المجلس من موجبات التحفظ والاستقلالية وكيفية الفصل في المسائل التأديبية لأعضاء ومسألة شغور منصب العضو في المجلس.

إن لجوء المؤسس الدستوري إلى إحالة مسألة تنظيم المجلس الدستوري إلى السلطة التنفيذية دون السلطة التشريعية يشكل في اعتقادي صورة من صور التراجع عن مبدأ استقلالية هيئة الرقابة الدستورية، فهو وإن كان مبنيًا على "التخوف لدى المؤسس من احتمال تدخل البرلمان بما يجعل المجلس تابعًا من خلال إدخال التعديلات على تنظيمه"⁽¹⁾، فهو في المقابل يجسد فعليًا خضوع المجلس للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، بما يملكه هذا الأخير من صلاحيات في إدخال تعديلات في الهيكلة الداخلية للمجلس، ما قد يؤثر في التوجه العام للمجلس ككل؛ فمن الصعب أن نتصور هيئة للرقابة الدستورية تمارس وظيفتها بشكل فعلي ومحايّد إذا كان تنظيمها وقواعد عملها ووضع أعضائها القانوني متوقفًا على سلطة يفترض أن تكون خاضعة لرقابة هذه الهيئة فيما يصدر عنها من نصوص.

لذلك وحتى يكون المجلس الدستوري على نفس المسافة من جميع السلطات الدستورية بما يضمن حياده واستقلاله، من الضروري وجود نص صريح في الدستور يحيل مسألة تحديد قواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه، وكذا القانون الأساسي لأعضائه بموجب قانون عضوي.

تبرير هذا الاقتراح يكمن في أن القانون العضوي بحكم طبيعته يعتبر في الواقع مجالًا مشتركًا بين الأطراف الثلاث المعنية: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والمجلس الدستوري، فالبرلمان يتدخل بما يملكه من صلاحية الاقتراح والتعديل والتصويت، والسلطة التنفيذية بما تملكه من صلاحية المبادرة والتأثير بواسطة الثلث الرئاسي بمجلس الأمة وطلب القراءة الثانية، والتأثير في توجه المجلس الدستوري بمحتوى رسالة الإخطار، أما المجلس الدستوري فهو صاحب الكلمة الأخيرة باعتبار أن القانون العضوي لا يكون قابلاً للإصدار والنفذ إلا بعد مروره وخضوعه لرقابة المطابقة أمامه، وهذه تشكل فرصة للمجلس لرفض أي حكم يرى فيه مساسًا باستقلاله أو استقلالية أعضائه.

(1) - سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 30.

وقد كان للمجلس الدستوري اللبناني موقفه نسوقه دعماً لهذا التبرير، حيث أن هذا الأخير قد قضى بإبطال قانون صادر عن مجلس النواب رأى فيه مساساً باستقلاله كسلطة دستورية مستقلة، على اعتبار أن " القانون المطعون بدستوريته يؤدي إلى خلل فاضح بقاعدة توازن السلطات، ليس فقط لأن السلطة المشتعبة تطغى على المجلس الدستوري بقانون عادي يشل اختصاصه الدستوري، بل والأدهى من ذلك، لأن هذا القانون يحدث فراغاً دستورياً من جراء تعطيل عمل سلطة مستقلة تحرص كل الحرص على تفادي هذا الفراغ من خلال استمرار أعضائها في ممارسة مهامهم..."(1).

لقد سلكت معظم الدساتير نفس المسلك بخصوص إحالة مسألة تنظيم وعمل هيئة الرقابة الدستورية والإجراءات المتبعة أمامها إلى القانون العضوي؛ فقد نصت المادة 63 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أنه: « يحدد قانون عضوي قواعد تنظيم المجلس الدستوري وعمله، والإجراء المتبع أمامه، ولا سيما منها الآجال المفتوحة لإخطاره بالمنازعات»(2).

ونص الفصل 131 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه: « يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم المحكمة الدستورية وسيرها والإجراءات المتبعة أمامها، ووضع أعضائها. يحدد القانون التنظيمي أيضاً المهام التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المحكمة الدستورية، خاصة ما يتعلق منها بالمهنة الحرة، وطريقة إجراء التجديدين الأولين لثلث أعضائها، وكيفية تعيين من يحل محل أعضائها الذين استحال عليهم القيام بمهامهم، أو استقالوا أو توفوا أثناء مدة عضويتهم». وهي نفس الصياغة التي تضمنتها المادة 80 من دستور 1996 بخصوص المجلس الدستوري قبل استبداله بالمحكمة الدستورية.

ونصت المادة 19 المعدلة من الدستور اللبناني في فقرتها الأخيرة على: «...تحدد قواعد تنظيم المجلس أصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعتة بموجب قانون»، حيث أن طائفة القوانين العضوية غير موجودة ضمن المنظومة القانونية في لبنان.

(1) - عصام سليمان، القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص 29.

(2) - **ARTICLE 63:** "Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations".

وينص الفصل 124 من الدستور التونسي لسنة 2014 على أنه: « يضبط القانون تنظيم المحكمة الدستورية والإجراءات المتبعة لديها والضمانات التي يتمتع بها أعضاؤه»، وهو نفس ما تضمنه الفصل 75 من دستور 1958 الملغى، والتي أحالت للقانون مهمة ضبط قواعد سير عمل المجلس الدستوري وإجراءاته، وكذلك تحديد الضمانات التي يتمتع بها أعضاء المجلس الدستوري التي تقتضيها ممارسة مهامهم .

الفرع الثاني: قصور في نظام التسمية

اختلفت الأنظمة في طريقة تسمية أعضاء الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين بين الاختيار المباشر من طرف رئيس الجمهورية -بالتنسيق مع البرلمان- كما هو الحال عند تشكيل المحكمة العليا الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾ أو البرتغال؛ أو استئثار السلطة التنفيذية بذلك لوحدها كما هو الحال في كندا والدنمارك؛ أو بالانتخاب من طرف البرلمان كما هو معمول به في ألمانيا الاتحادية والمجر، أين يتم انتخاب كافة الأعضاء بأغلبية الثلثين، وفي سويسرا وبولونيا أين يتم هذا الانتخاب بالأغلبية المطلقة، وكما نص عليه الدستور الفرنسي لسنة 1946؛ أو بالتعيين من طرف السلطات السياسية العليا (رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين) كما هو معمول به في ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي⁽²⁾، أو المجلس الدستوري المغربي المستحدث بموجب التعديل الدستوري لسنة 1992⁽³⁾.

كما انتهجت بعض الأنظمة أسلوب التعاون بين السلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية والقضائية) في اختيار هيئة الرقابة الدستورية، كما هو متبع في إيطاليا، ويوغسلافيا، وتركيا، وتونس، ولبنان، والجزائر ...

(1) - لم يعترض مجلس الشيوخ على تعيين الرؤساء لأعضاء المحكمة العليا إلا 05 مرات (سنة 1773، 1784، 1968، 1969، 1970).

(2) - يتشكل المجلس الدستوري في ظل دستور 1958 من 09 أعضاء يعينون بموجب المادة 57 من الدستور من طرف السلطات السياسية العليا، بنسبة 3/1 لكل منهم، إضافة إلى رؤساء الجمهورية السابقين، ويختار رئيس المجلس من قبل رئيس الجمهورية من بين الأعضاء.

(3) - أنشأ التعديل الدستوري في المغرب سنة 1992 في الباب السادس منه المجلس الدستوري، وفي الفصل 77 يحدد تشكيل المجلس، حيث يتكون من: 04 أعضاء يعينهم الملك لمدة 06 سنوات، 04 أعضاء يعينهم رئيس مجلس النواب لنفس المدة بعد استشارة الغرفة النيابية.

تجري تسمية الأعضاء الاثني عشر للمجلس الدستوري الجزائري بموجب المادة 183 من الدستور من قبل السلطات الدستورية الثلاث: « يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضوا: أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، وإثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، وإثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، وإثنان (2) تنتخبهما المحكمة العليا، وإثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة... ».

من خلال المادة أعلاه نلاحظ أن الدستور يجمع بين طريقتين في تعيين أعضاء المجلس الدستوري:

- التعيين المباشر من قبل رئيس الجمهورية.
- الانتخاب من طرف الهيئة التشريعية، والسلطة القضائية.

يقودنا التعمق في دراسة الأسلوب المعتمد في اختيار أعضاء المجلس الدستوري، من خلال مقارنته بالآليات المعتمدة في الأنظمة الرقابية الأخرى، وكذا الدساتير المتعاقبة في الجزائر إلى إبراز خاصيتين مهمتين طَبَعَتَا نظام التسمية المعتمد في الجزائر، واللذان تمثلان إحدى مظاهر القصور التي أثرت في فعالية الرقابة الدستورية من خلال الحد من استقلالية المجلس، واستقلالية أعضائه.

تتمثل إحداها في الطابع السياسي الذي يميز طريقة اختيار الأعضاء (الفقرة الأولى)، وتتمثل الأخرى في عدم التركيز على عنصر الكفاءة القانونية عند اختيار الأعضاء (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: البعد السياسي للتعيين

تشكل الطريقة المعتمدة في تعيين الأعضاء إحدى المؤشرات التي كثيرا ما يستند عليها الباحثون في القانون الدستوري لتبرير لجوئهم إلى إضفاء الصبغة القضائية أو السياسية على المجلس الدستوري، واعتماد ذلك كمؤشر لتقدير مدى استقلالية هذا المجلس.

سنرى كيف أن فعالية واستقلالية المجلس الدستوري قد تأثرت بشكل مباشر أو غير مباشر بالبعد السياسي للطريقة المنتهجة في تشكيله، سواء تعلق الأمر بطريقة تعيين الأعضاء، أو بطريقة تعيين رئيس المجلس.

أولاً: تعيين أعضاء المجلس الدستوري

رغم اتفاق الدساتير الجزائرية في تبني مبدأ اشتراك السلطات الدستورية الثلاث في اختيار أعضاء المجلس الدستوري، إلا أن الحصة الممنوحة لكل سلطة تختلف من دستور لآخر، وهو ما يوضحه الجدول التالي:

تعديل 2016 ⁽⁴⁾	دستور 1996 ⁽³⁾	دستور 1989 ⁽²⁾	دستور 1963 ⁽¹⁾	
04 أعضاء - يعينون	03 أعضاء - يعينون	03 أعضاء - يعينون	عضو واحد - يعين	السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)
04 أعضاء - 02 ينتخبهما م. ش. - 02 ينتخبهما م الأمة	04 أعضاء - 02 ينتخبهما م. ش. - 02 ينتخبهما م الأمة	02 أعضاء - ينتخبهما م. ش. و	03 أعضاء - يعينهم م الوطني	السلطة التشريعية
04 أعضاء - 02 تنتخبهم المحكمة العليا - 02 ينتخبهم مجلس الدولة	02 أعضاء - 01 تنتخبه المحكمة العليا - 01 ينتخبه مجلس الدولة	02 أعضاء - تنتخبهما المحكمة العليا	03 أعضاء بالصفة - رئيس المحكمة العليا. - رئيس الحجرة المدنية في المحكمة العليا - رئيس الحجرة الإدارية في المحكمة العليا	السلطة القضائية
يعينه رئيس الجمهورية	يعينه رئيس الجمهورية	يعينه رئيس الجمهورية	ينتخب من بين الأعضاء	تسمية رئيس المجلس

الجدول رقم 01: تشكيل المجلس الدستوري في الدساتير الجزائرية

- (1) - المادة 63 من دستور 1963: " يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا، ورئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية. ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوت مرجح.
- (2) - المادة 154 دستور 1989: " يتكوّن المجلس الدستوري من سبعة (7) أعضاء: ثلاثة (3) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها.. "
- (3) - المادة 164 دستور 1996: " يتكوّن المجلس الدستوري من تسعة (9) أعضاء: ثلاثة (3) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) تنتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد (1) ينتخبه مجلس الدولة... "
- (4) - المادة 183 (المعدلة) من دستور 1996: " يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضواً: أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، واثنان (2) تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة.... "

إن المؤسس الدستوري الجزائري وإن كان قد أخذ تسمية المجلس الدستوري من دستور 1958 الفرنسي، إلا أنه لم يساير هذا الأخير من حيث تشكيله، مثلما فعل الدستور المغربي لسنة 1992، حيث حرصت مختلف الدساتير الجزائرية على تدعيم المجلس بعناصر قضائية ممثلة للسلطة القضائية⁽¹⁾؛ غير أن إجراء مقارنة بين الدساتير الثلاث بشأن طريقة تنظيمها للمجلس تبين بوضوح التوجه نحو تغليب البعد السياسي لتسمية الأعضاء.

ففي دستور 1963 وحسب المادة 63 منه، نجد أن السلطة القضائية كانت ممثلة بثلاث قضاة من ضمن 07 أعضاء يتشكل منهم المجلس الدستوري (أي بنسبة 43 %)، ورغم وجود توازن نسبي في تشكيلة المجلس بين الجانب السياسي والجانب القضائي، إلا أن الكفة في الواقع تميل نحو غلبة البعد القضائي للمجلس الدستوري، فخبرة وطبيعة تكوين القضاة الثلاثة الممارسين لمسؤوليات قضائية سامية في مقابل ضعف تكوين بقية الأعضاء (ممثلي المؤسسات السياسية) سينتج عنها في الواقع هيمنة القضاة وبالتالي تأثيرهم في توجيه سير المجلس الدستوري وتوجهه العام، بالإضافة إلى احتمال أن يكون الاختلاف بين ممثلي المؤسسات السياسية هو السائد خلافا لممثلي الجهة القضائية المتمسكين بحرفية النص وتغليب الطابع القانوني على الطابع السياسي مما يرجح تفوقهم على غيرهم من الأعضاء ولو نظريا⁽²⁾.

وفي دستور 1989 أصبح عدد القضاة 02 من بين 07 أعضاء (28 %)، حيث ارتفعت الحصة المخصصة لرئيس الجمهورية إلى 03 أعضاء بما فيهم رئيس المجلس، وهذا على حساب السلطتين التشريعية والقضائية.

أما في دستور 1996 فقد بقيت السلطة القضائية ممثلة بعنصرين اثنين رغم ارتفاع عدد أعضاء المجلس إلى تسعة (انخفاض نسبة تمثيل القضاة إلى 22 % فقط)، في المقابل رجحت الكفة لصالح البرلمان الذي أصبح ممثلا بأربعة أعضاء بمعدل اثنين لكل غرفة، بعد استحداث مجلس الأمة كغرفة تشريعية ثانية.

(1) - وهذا ما يعزز الرأي القائل بالطبيعة المختلطة للمجلس الدستوري الجزائري، الذي يشكل حلقة ربط بين الرقابتين السياسية والقضائية على دستورية القوانين.

(2) - سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 13.

ثم جاء التعديل الأخير للدستور في 2016 ليرفع عدد أعضاء المجلس الدستوري إلى 12 عضواً، ويعيد توزيع نسبة التمثيل المخصصة لكل سلطة داخل المجلس الدستوري، محققاً بذلك نسبة تمثيل متساوية داخل المجلس الدستوري بين السلطات الثلاث، هذا التعديل جاء في الواقع لصالح السلطتين التنفيذية والقضائية بتخصيص أربع مقاعد لكل منهما، وهذا على حساب السلطة التشريعية التي بقيت محافظة على نفس عدد الأعضاء وهو أربعة.

هذا التعديل، وإن كان يحقق - في الظاهر - التوازن المطلوب بين السلطات الثلاث في التمثيل داخل المجلس الدستوري، ويضمن استقلالية المجلس وبنأى به عن أي صورة من صور الاستحواذ والهيمنة من إحدى السلطات، إلا أن المتمعن في الطريقة المعتمدة في التعيين وفي العلاقة الحقيقية التي تربط غرفتي البرلمان بالسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، سيصل بكل تأكيد إلى نتيجة مغايرة تقوم على إضفاء الصفة السياسية على الطريقة المعتمدة في تعيين أعضاء المجلس.

إن غلبة الصفة السياسية في أعضاء المجلس الدستوري الحالي من خلال تعيين ثمانية منهم بواسطة السلطات السياسية الثلاث (رئيس الجمهورية، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة) سيؤدي بالضرورة إلى عدم تحقق الاستقلال الكافي للمجلس في أداء مهمته الرقابية، وي طرح مسألة مصداقية وحياد المجلس في كل مناسبة يكون تدخله فيها ذا أهمية.

ينتقد "CADART" هذا الأسلوب المعتمد في تعيين أعضاء المجلس مقررًا بأنه "أسلوب خطير بالنسبة لاستقلاله السياسي، فرئيس الجمهورية لن يعين إلا أعضاء لا يعادون سياسته، ورئيسا الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية يعينان أعضاء بمطلق اختيارهما، ولما كانت الجمعية الوطنية ومجلس الأمة تتزعمهما دائماً الأحزاب الموالية لسياسة رئيس الدولة، وتختار تلك الأحزاب رئيسي المجلسين، فإن هذين الرئيسين يعينان ستة أعضاء يمكن أن يكونوا أغلبية متجاوبة مع الحكومة، ورئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية، ويبقى ثلاثة أعضاء في المجلس الدستوري من الممكن أن تكون لهم اتجاهات مختلفة، ولكن قد تكون اتجاهاتهم مطابقة لاتجاهات الأعضاء الآخرين..."⁽¹⁾.

⁽¹⁾ -Jacques CADART, op.cit. P.161.

كما يورد "BURDEAU" نفس الانتقاد لأسلوب تعيين أعضاء المجلس بقوله "إنه لا يبدو أن ذلك الأسلوب يكفل لأعضاء المجلس الاستقلال التام إزاء رئيس الدولة، وممثلة أغلبية المجلسين، حتى يستطيعون مباشرة عملهم بالموضوعية المطلوبة".

ورغم اختلاف نظام التعيين المتبع في الجزائر عن نظيره الفرنسي من حيث عدد الأعضاء المعينين من طرف المجلسين، وطريقة تعيينهم، إلا أن الواقع الذي ذكره "CADART" يمكن مواجهته أيضا عند التعرض لتشكيل المجلس الدستوري الجزائري، خاصة وأن انتخاب الممثلين الأربعة للهيئة التشريعية يتم بالأغلبية البسيطة في كلا الغرفتين، الأمر الذي يدعم فكرة تسييس نظام التسميات هذا، ويترك الباب مفتوحا للخيارات الحزبية في تعيين أعضاء المجلس، وهذا بالتأكيد سيكون تأثيره واضحا في توجهات المجلس، بل تؤثر حتى في استقرار ومصداقية الهيئة نفسها، وهو ما حدث فعلا سنة 2011 حيث حدث اتفاق بين حزبي الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني (FLN)، ومجلس الأمة (RND) على تقاسم المقعدين المخصصين لغرفتي البرلمان لدى التجديد في المجلس الدستوري، لكن وبسبب وقوع خلاف وانقسام داخلي بين أعضاء جبهة التحرير الوطني فقد تأخر الفصل في تمثيل الجبهة على مستوى المجلس الشعبي الوطني مما أدى إلى تأجيل التجديد بثلاثة أشهر كاملة وبالتالي استمرار العضو الذي انتهت مهمته في تمثيل المجلس خارج العهدة المحددة⁽¹⁾.

لذلك ومن أجل سد هذا الباب نرى أهمية أن يتم التصويت على ممثلي كل غرفة في المجلس الدستوري بأغلبية الثلثين (3/2)، على غرار ما هو معمول به في كثير من الأنظمة الرقابية مثل إسبانيا (5/3)، وإيطاليا (5/3) وغيرها، وهذا يعني أن يتم اختيار الأعضاء عن طريق الإجماع تقريبا وبالتالي استبعاد الاختيار الحزبي، وهذا من شأنه الدفع في اتجاه تدعيم استقلالية هؤلاء الأعضاء وإحداث توازن سياسي داخل المجلس، وبالتالي ضمان صفاء الاختيارات ومكانة المجلس.

هناك مسألة أخرى أكثر أهمية، وأكثر تأثيرا في فعالية المجلس؛ تتعلق طبعا بالطريقة المعتمدة في تعيين رئيس المجلس الدستوري، والتي نوضحها في الفقرة الموالية.

(1) - سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 17.

ثانيا: تعيين رئيس المجلس الدستوري

على خلاف ما ذهب إليه دستور 1963 بانتخاب رئيس المجلس الدستوري من طرف الأعضاء، نص دستور 1989، ثم دستور 1996 على أن رئيس المجلس الدستوري يتم تعيينه بشكل حر من قبل رئيس الجمهورية من ضمن الأعضاء الأربعة الممثلين له في هذا المجلس دون غيرهم؛ هذا المنهج المعتمد في تعيين الرئيس سيكون له بكل تأكيد وقع سلبي على مقومات استقلالية المجلس الدستوري ككل، وهذا بالنظر إلى ما يتمتع به رئيس المجلس من صلاحيات وامتيازات غاية في الأهمية⁽¹⁾ قد يكون استعمالها حاسما لصالح السلطة التنفيذية في كل مرة يقف فيها المجلس الدستوري موقف الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ذلك أن رئيس المجلس الدستوري في نظامنا السياسي يمثل المحور والمحرك لكل الإجراءات أمام المجلس منذ توصله بالنص موضوع الفحص إلى غاية الفصل فيه برأي أو بقرار، فبعد تسجيل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس يقوم رئيس المجلس الدستوري بكل حرية ودون قيد أو شرط بتعيين مقرر أو أكثر من الأعضاء يكلف بالتحقيق في الملف وتحضير مشروع الرأي أو القرار⁽²⁾، وتقديمه للأعضاء للتداول بشأنه، هذا العضو المقرر يخوله النظام الداخلي للمجلس صلاحيات واسعة تمكنه من جمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه واستشارة أي خبير يختاره⁽³⁾، وبكل تأكيد فإن مشروع الرأي أو القرار الذي يقدمه العضو المقرر سيمثل البوصلة التي ترسم التوجه العام لبقية الأعضاء بشأن النص موضوع الفحص.

(1) - في ظل دستور 1996، يمثل رئيس المجلس الدستوري الجزائري الشخصية الثالثة في الدولة بعد رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة، كونه يدعى لتولي رئاسة الدولة فيما لو حدث شغور نهائي في منصب رئيس الجمهورية، وغياب رئيس مجلس الأمة بسبب المانع، حسب نص المادة 88 فقرة 03 من الدستور .

(2) - المادة 15 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « يعين رئيس المجلس الدستوري، بمجرد تسجيل رسالة الإخطار، مقررا أو أكثر من بين أعضاء المجلس يتكفل بالتحقيق في الملف، وتحضير مشروع الرأي أو القرار».

(3) - المادة 16 من نفس النظام: « يخول المقرر أن يجمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه، ويمكنه أن يستشير أي خبير يختاره».

وتتدعم مكانة رئيس المجلس الدستوري أكثر بالصلاحيات الواسعة التي منحها إياه النصوص المتعلقة بالمجلس، فلا يمكن للمجلس الدستوري أن يلتزم إلا باستدعاء من رئيسه، كما أن هذا الأخير يتدخل وحده -بالاقتراح على رئيس الجمهورية- في تعيين كل من الأمين العام للمجلس ومديري الدراسات والبحث⁽¹⁾، دون أن نغفل ثقله المرجح في مداوات المجلس، أين يمكنه الترجيح في حالة تعادل الأصوات⁽²⁾، ما يعني أن مصير النص أو القانون يمكن أن يكون مرتبطا بقرار رئيس المجلس فقط.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن مسألة تعيين رئيس المجلس الدستوري من طرف هيئة سياسية، وهي رئيس الجمهورية في نظامنا السياسي، قد تكون اشد خطورة على استقلالية ومصداقية واستقرار المجلس عندما تكون محكومة بحسابات واعتبارات سياسية، ولعل في ذكر أمثلة عن التجاوزات التي حصلت في مسيرة المجلس الدستوري ما يدعم هذا التخوف؛ فقد تجاوز ثاني رئيس للمجلس الدستوري مدة ولايته الدستورية المقدره بست سنوات (1995-2001) إلى ما يقارب السنة، ولم يتم تعيين خلفه إلا بعد شهرين من ترك منصبه (من مارس 2002 إلى 26 ماي 2002)، هذا المنصب بقي شاغرا مرة أخرى لما يقارب الأربعة اشهر (1 ماي 2005 إلى 26 سبتمبر 2005) بعد تعيين الأخير وزيرا للخارجية⁽³⁾.

هذا النظام المعتمد في تعيين رئيس المجلس الدستوري جرى انتقاده بشدة في الفقه الفرنسي، مما أدى إلى طرح اقتراح في 1990 فحواه أن يتم انتخاب رئيس المجلس بدل تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، لأن ذلك سيؤدي إلى تحقيق استقلالية أكثر لرئيس المجلس، وبالتالي استقلالية المجلس ككل، خاصة وأن أسلوب الانتخاب هذا أصبح معمولا به في كثير من الأنظمة كإيطاليا وإسبانيا ولبنان مثلا أين يتم انتخاب الرئيس بشكل

(1) - المادة 08 من الرسوم المرسوم الرئاسي 89-143 المعدل والمتمم.

(2) - المادة 183 من دستور 1996، الفقرة الثانية (جديدة): «...في حالة تعادل الأصوات بين أعضاء المجلس الدستوري، يكون صوت رئيسه مرجحا...».

- المادة 20 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة. يبدي آراءه ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه، دون المساس بأحكام المادة 102 من الدستور. وفي حالة تساوي الأصوات، يُرَجَّح صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة».

(3) - للتفصيل، راجع: سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 18.

ديمقراطي من طرف الأعضاء الآخرين، وهذا يؤمن للمجلس الدستوري قدرا أكبر من الحياد ومزيدا من الاستقلال.

الفقرة الثانية: الاعتبار الشخصي بدل الكفاءة

منذ استحداثه، ولمدة سبعة وعشرون سنة كاملة، ضلت السلطات المشاركة في تعيين أعضاء المجلس الدستوري الجزائري تتمتع بحرية كاملة ومطلقة في الاختيار، ذلك أنه لا الدستور ولا النظام الداخلي للمجلس الدستوري يضعان شروطا مسبقة لمن يتم اختياره لعضوية المجلس، مما فتح المجال واسعا لكل سلطة لاختيار من يمثلها، ليس بناء على معايير موضوعية، وإنما استنادا إلى معايير خاصة وشخصية، والى شروط ذاتية، وهذا دون شك أثر سلبا في استقلالية المجلس الدستوري وجدية عمله.

فالمعضو الذي تنقصه الكفاءة والتخصص والرصيد القانوني لن يفيد المجلس في شيء نظرا لربطه الموضوع المطروح للمناقشة بالجوانب السياسية دون الاهتمام بالجوانب القانونية⁽¹⁾، فعدم التخصص قد يدفع المقرر إلى الاعتماد على مصالح الأمانة العامة للمجلس، وذلك من شأنه أن يقلص من سلطة المقرر في مجال إعداد وتحرير مشروع تقريره، وبالنتيجة في استقلالية الأعضاء، في مقابل تمكين الأمانة العامة من المشاركة في عمل المجلس بطريقة غير مباشرة بدل أن تكون أداة في يده من حيث توفير الدعم المادي والتقني والوثائقي⁽²⁾.

يرى "Maurice DUVERGER" أن "المهمة الأساسية للمجلس هي تفسير الدستور، مما يتطلب في الأعضاء تخصصا كافيا في مادة الدستور"⁽³⁾، الأمر الذي نادى به "KELSEN" من قبل، إذ يرى ضرورة "إعطاء المكانة الملائمة للحقوقيين المحترفين في تركيب القضاء الدستوري"⁽⁴⁾؛ فمسألة التأهيل القانوني-إلى جانب السياسي- لأعضاء المجلس الدستوري تبدو في غاية الأهمية، وتشكل عاملا مهما في تفعيل دور المجلس، حيث يُفترض في هؤلاء

(1) - سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 19.

(2) - المرجع نفسه، ص 19.

(3) - موريس دوفيرجي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، بيروت، 1992، ص 653.

(4) - Hans KELSEN, op.cit., P.227.

الأعضاء أن يكونوا من الحقوقيين لأنهم مدعون" للقيام بوظيفة قضائية، وبالتالي النطق بالقانون ضمن أصول محددة⁽¹⁾، الأمر الذي لم تتضمنه أي من النصوص المنظمة للرقابة الدستورية في الجزائر⁽²⁾، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، أين تدارك المؤسس الدستوري هذا النقص بنصه صراحة على شروط ومواصفات يجب توفرها في من سيتم تعيينه أو انتخابه لعضوية المجلس الدستوري.

تنص المادة 184 من الدستور على أنه « يجب على أعضاء المجلس الدستوري المنتخبين أو المعينين ما يأتي:

- بلوغ سن أربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم.

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

وبهذا يكون المؤسس الدستوري في الجزائر قد ساير ما هو معمول به في كثير من الأنظمة المقارنة كألمانيا وإسبانيا وإيطاليا ومصر والمغرب وتونس ولبنان، حيث لا يقدم لعضوية هيئة الرقابة إلا الأشخاص المتمتعين بالكفاءة والأهلية القانونية لشغل منصب العضوية، كالقضاة والمحامين وأساتذة القانون بالجامعات.

- فطبقا لنص المادة 159 من الدستور الإسباني، يتم اختيار أعضاء المحكمة الدستورية على سبيل الإلزام من بين القضاة الجالسين ورجال النيابة وأساتذة الجامعات والموظفين العموميين والمحامين، حيث يجب أن يكونوا جميعهم من بين رجال القانون ذوي الاختصاص القانوني، والذين أمضوا على الأقل 15 عاما في ممارسة وظائفهم القانونية، وهو ما يضمن عنصر التخصص القانوني في أعضاء المحكمة⁽³⁾.

(1) - هنري روسيون، مرجع سابق، ص 20.

(2) - تشترك الجزائر في مسألة عدم اشتراط معايير مسبقة فيمن سيتم اختيارهم لعضوية المجلس مع مجموعة من الدول مثل: فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية...

(3) - Pierre BON, *Le tribunal constitutionnel espagnol, Les cahiers du conseil constitutionnel*, Conseil constitutionnel, France, n° 02, 1997, page 38.

- كما يتم اختيار أعضاء المحكمة الدستورية في إيطاليا وفقا لنص المادة 135 من دستور 1947، من بين رجال القضاء العادي والإداري، ومن بين أساتذة القانون العاملين في الجامعات، ومن بين المحامين الذين أمضوا 20 سنة في المهنة.

- وتنص المادة 04 من القانون رقم 48 لسنة 1979 المتضمن إنشاء المحكمة الدستورية العليا في مصر على وجوب توافر شروط محددة في عضو المحكمة، وهي:

- كافة الشروط العامة اللازمة لتولي القضاء طبقا لأحكام قانون السلطة القضائية.

- أن لا تقل السن عن 45 سنة.

- أن يتم اختيار العضو من بين فئات ثلاث:

• أعضاء الهيئات القضائية الحاليين والسابقين ممن أمضوا في وظيفة مستشار، أو ما يعادلها 05 سنوات متصلة على الأقل.

• أساتذة القانون الحاليين والسابقين بالجامعات المصرية ممن أمضوا في وظيفة أستاذ 08 سنوات متصلة على الأقل.

• المحامون الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض، والمحكمة الإدارية العليا 10 سنوات متصلة على الأقل.

- وتنص المادة الثالثة من القانون رقم 250 الصادر بتاريخ 14/07/1993 المتضمن إنشاء المجلس الدستوري اللبناني على أنه "يتم اختيار أعضاء المجلس الدستوري من بين القضاة السابقين الذين مارسوا القضاء العدلي، أو الإداري، أو المالي مدة 20 سنة على الأقل، أو من بين الأساتذة الأصليين السابقين أو الحاليين في التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون 20 سنة، أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة 20 سنة على الأقل".

- كما يشترط الفصل 118 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 أن يتم اختيار أعضاء المحكمة الدستورية من بين ذوي الخبرة والكفاءة، على أن يكون ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون الذين لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة.

- وينص الفصل 130 من الدستور المغربي لسنة 2011 في فقرته الأخيرة على ضرورة اختيار أعضاء المحكمة الدستورية "من بين الشخصيات المتوفرة على تكوين عال في مجال

القانون، وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفوق خمس عشرة سنة، والمشهود لهم بالتجرد والنزاهة".

إن إصرار مختلف الدساتير والقوانين المنظمة للرقابة الدستورية على ضرورة توفر هذه المعايير التقنية، إنما هو راجع إلى ما تكتسبه هذه المعايير من أهمية باعتبارها إحدى الوسائل التي تمكن العضو من الانفلات من سلطة الجهة التي تعينه، وبالتالي استقلاله عنها؛ غير أنه لا بد من الإشارة إلى أن بعض الفقهاء من أمثال العميد "Louis Favoreau" يرى ضرورة أن لا يكون كل القضاة الدستوريين من المحققين ذوي الكفاءة القانونية، بل لا بد أن يكونوا أيضا من السياسيين، استنادا إلى أن القانون الدستوري هو في حقيقته "قانون سياسي" (1) كما أن للمحققين أيضا أفكارهم السياسية.

المبحث الثالث

قصور في النظام الإجرائي

وفقا للدستور وللنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، تبتدئ إجراءات الرقابة الدستورية بتحريك المجلس الدستوري عن طريق آلية الإخطار، هذه الأخيرة تكون في شكل رسالة توجه إلى رئيس المجلس الدستوري من قبل إحدى الجهات التي حددتها المادتين 187 و188 من الدستور مرفقة بالنص المطعون فيه والذي لا يجب أن يخرج عن أحد النصوص المسموح بإخضاعها للرقابة، والمحصورة حسب المادة 186 من الدستور في القوانين العادية والقوانين العضوية والتنظيمات والمعاهدات والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

ويتم تسجيل رسالة الإخطار بسجل الإخطار لدى الأمانة العامة مقابل إشعار بالاستلام يتضمن تاريخ الاستلام، هذا الأخير يمثل بداية سريان مدة الرقابة الدستورية؛ فالمجلس الدستوري كما هو معلوم مقيد بالفصل في موضوع الرقابة خلال الثلاثين (2) يوما الموالية

(1) - هنري روسيون: مرجع سابق، ص20.

(2) - خصت الفقرة الثانية من المادة 189 من الدستور حالة إخطار المجلس الدستوري عن طرق آلية الدفع بعدم الدستورية بميعاد خاص، حيث تنص على أنه « عندما يخطر المجلس الدستوري على أساس المادة 188 أعلاه فإن قراره يصدر خلال الأشهر الأربعة (4) التي تلي تاريخ إخطاره. ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة (4) أشهر بناء على قرار مسبق من المجلس ويبلغ إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار».

لتاريخ إخطاره (المادة 189 من الدستور)، ويشرع المجلس الدستوري بمجرد إخطاره في رقابة دستورية النص المعروض عليه للدستور أو مراقبة دستوريته، ويتابع ذلك حتى النهاية.

بمجرد تسلم رسالة الإخطار يعين رئيس المجلس الدستوري مقرا أو أكثر من بين أعضاء المجلس، يتولى إجراء تحقيق حول الملف وتحضير مشروع الرأي أو القرار الذي يسلم إلى رئيس المجلس وإلى كل عضو بالمجلس رفقة نسخة من الملف موضوع الإخطار مرفقة بالتقرير ومشروع الرأي أو القرار، ولتسهيل مهمته حول النظام الداخلي للمقرر جمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه، واستشارة أي خبير يختاره بشأن موضوع الملف.

بعد استكمال المحقق لهذه الإجراءات التمهيدية يجتمع المجلس الدستوري بدعوة من رئيسه للتداول في جلسة مغلقة بشأن التقرير ومشروع الرأي أو القرار، ولا يصح الفصل في القضية المعروضة إلا بحضور سبعة أعضاء على الأقل، ويتخذ القرار أو الرأي بأغلبية الأعضاء على أن يكون صوت الرئيس مرجحا في حالة تساوي الأصوات، هذا القرار أو الرأي يجب أن يكون معللا ومحررا باللغة العربية.

ويتولى الأمين العام للمجلس قلم الجلسات، وتوقيع المحضر رفقة الرئيس والأعضاء الحاضرون، ويتم تبليغ الرأي أو القرار إلى الجهة المخطرة، كما يرسل إلى الأمين العام للحكومة لنشره في الجريدة الرسمية.

بعد استعراضنا بالتفصيل لمختلف المراحل والإجراءات المتبعة في تحريك الرقابة الدستورية والتي تظهر بسيطة جدا ومرنة وغير معقدة إذا ما قورنت بتلك المتبعة أمام الجهات القضائية، إلا أنها في الحقيقة تشوبها نقائص وقيود من شأنها أن تؤثر سلبا في فعالية تدخلات المجلس وتحول دون فعالية الرقابة الدستورية بصفة عامة.

يمكن التمييز في هذه النقائص بين تلك المتعلقة بنظام الإحالة (المطلب الأول)، وبين تلك المرتبطة بالإجراءات المنتهجة داخل المجلس (المطلب الثاني).

المطلب الأول: عدم فعالية نظام الإخطار

يقصد بالإخطار "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 إلى رئيس المجلس الدستوري بغرض إبداء المجلس الدستوري لرأيه أو قراره بشأن مدى مطابقة أو دستورية النص المعروض عليه للدستور كليا أو جزئيا"⁽¹⁾.

والإخطار قد يكون وجوبيا عندما يتعلق الأمر بالأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، وكذا القوانين العضوية، وقد يكون اختياريًا عندما يتعلق الأمر برقابة دستورية القوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات، وفي هذا النوع الأخير من الإخطار يمكن التمييز بين ما هو قبلي أو سابق، يباشر قبل إصدار النص محل الرقابة، وبين ما هو لاحق يحرك بعد إصدار النص القانوني أي أثناء سريانه، وهذا على عكس الإخطار الوجوبي الذي لا يكون إلا سابقا أي قبل إصدار القانون العضوي، أو قبل الشروع في تطبيق النظام الداخلي للغرفة البرلمانية.

نصت المادة 165 من الدستور قبل تعديله في 2016 على أنه: « يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خوله إياها صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية. يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية، بعد أن يصادق عليها البرلمان. كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة»، كما نصت المادة 166 منه على: « يخطر رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري».

مثلت المادتين أعلاه الحل الذي تبناه المؤسس الدستوري في تحريك الرقابة الدستورية من خلال تحديد السلطات المخولة بإخطار المجلس الدستوري، وحصص النصوص الخاضعة للرقابة، وتبيان الطابع الاختياري أو الوجوبي للإخطار؛ فالطريقة المعتمدة لتحريك الرقابة الدستورية تمثل المفتاح في تقدير فعالية هذه الرقابة، كما أن معرفة السلطات المخولة

(1) - سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 63.

بإخطار المجلس الدستوري تسمح بتحديد الدور المطلوب من هذا المجلس. فهل يمكن اعتبار الطريقة التي اعتمدها المؤسس كانت مجدية وكفيلة بتحريك رقابة فعالة، ومجلس يستجيب للدور المحوري الذي أسس من أجله وهو صيانة الدستور وتكريس دولة القانون؟

الإخطار حسب السنة	عدد مرات الإخطار	سلطات الإخطار	حالات الإخطار	
04=1989				الإخطار الاختياري
01=1991				
01=1995	10	رئيس الجمهورية	قوانين عادية	
01=1997	ر.ج = 07	رئيس م.ش.و.		
01=1998	ر.م.ش.و = 02	رئيس مجلس الأمة		
01=2000	ر.م.أ = 01			
01=2001				
//	00	رئيس الجمهورية رئيس م.ش.و. رئيس مجلس الأمة	معاهدات دولية	
//	00	رئيس الجمهورية رئيس م.ش.و. رئيس مجلس الأمة	تنظيمات	
01=2003	02	رئيس الجمهورية	تعديل الدستور	
01=2008	ر.ج = 02			
02=2000	02 ر.ج = 01 ر.م.أ = 01 (رفض شكلا)	غير محدد في الدستور رئيس الجمهورية حسب اجتهاد المجلس الدستوري	تفسير الدستور	
02=1989				الإخطار الإجمالي
01=1997	08	رئيس الجمهورية	الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان	
02=1998	ر.ج = 07	رئيس م.ش.و. - قبل		
01=1999	ر.م.ش.و = 01	تعديل 96 -		
02=2000				
02=1997				
02=1998				
01=1999				
01=2002				
01=2003	20	رئيس الجمهورية	القوانين العضوية	
03=2004	ر.ج = 20			
01=2005				
02=2007				
05=2011				
02=2012				
	40	العدد الإجمالي		

الجدول رقم 02: سلطات الإخطار، والنصوص الخاضعة للرقابة
(إلى غاية جوان 2015)

يتضح لنا من خلال المادتين 165 و 166، ومن خلال نظرة فاحصة في النصوص الخاضعة للرقابة -حسبما يوضحه الجدول أعلاه- وجود ثغرات تشوب آلية الإخطار المكرسة في الدستور نتيجة للتضييق في عدد السلطات المؤهلة لإخطار المجلس بشأن دستورية القوانين (الفرع الأول)، الشيء الذي أثر سلبا على منظومة الرقابة الدستورية برمتها (الفرع الثاني)، ومن هنا تكمن أهمية اللجوء إلى توسيع سلطات الإخطار (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التضييق من سلطات الإخطار

يعتبر عدد السلطات أو الأشخاص الذين لهم الحق بمراجعة المجلس الدستوري من الأمور التي تؤثر حقيقة في فعالية اجتهاد المجلس، وبالتالي فعالية الرقابة على دستورية القوانين، وذلك من خلال توجيه دور المجلس ونجاحه، حيث أن دور هذا الأخير يكون أكثر محدودية كلما قل عدد السلطات أو الأشخاص المؤهلون لإخطاره.

من خصائص المنازعات الدستورية في الجزائر التحديد المسبق للسلطات المخولة بإخطار المجلس الدستوري، هذه الأخيرة حسب وضعها الدستوري يمكنها اللجوء إلى تحكيم المجلس بشأن النصوص التي تريد التثبيت من دستوريتها.

فالدستور الجزائري- قبل تعديله- قد حجز حق تحريك الرقابة عن طريق إخطار المجلس الدستوري في دائرة ضيقة من الأشخاص وهم: رئيس الجمهورية، ورئيسا غرفتي البرلمان.

الفقرة الأولى: رئيس الجمهورية

يعتبر رئيس الجمهورية الشخص الأكثر أهلية لتحريك الرقابة على دستورية القوانين عن طريق آلية الإخطار، باعتباره حامي الدستور، وذلك بموجب نص المادة 84 من الدستور: « يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة وحدة الأمة. وهو حامي الدستور، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة »⁽¹⁾.

(1) - تقابلها المادة 70 قبل التعديل، وبنفس الصياغة المادة 67 من دستور 1989.

غير أن آلية الإخطار هذه لا تعتبر الوسيلة الوحيدة المتاحة لرئيس الجمهورية لحماية الدستور من أي خرق أو تجاوز، بل إنه يملك وسائل أخرى لوقف أي نص يخالف الدستور، وأهمها إمكانية لجوئه إلى طلب القراءة الثانية المنصوص عليها في المادة 145 من الدستور» يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة؛ وطلب القراءة الثانية الذي هو مقرر في الواقع لرئيس الجمهورية بهدف إحداث توازن مؤسساتي بين الهيئة التنفيذية والبرلمان من شأنه أن يقلل -ولو نظريا- من فرص لجوئه إلى إخطار المجلس الدستوري (وهو ما لم يحدث عمليا حتى الآن).

للإشارة فإن المجلس الدستوري قد ضيق أكثر من دائرة سلطات الإخطار حينما منح لرئيس الجمهورية وحده حق الإخطار التفسيري لأحكام الدستور، على اعتبار أن رئيس الجمهورية هو المؤهل وحده لطلب تفسير بعض أحكام الدستور⁽¹⁾ متى وقع إشكال حول التأويل المناسب لمواده، وذلك استنادا إلى وضعه كحامي الدستور طبقا لما ينص عليه الدستور، كما أن صفة ومصلحة رئيسي غرفتي البرلمان في إخطار المجلس الدستوري لا تكون مقبولة ومنصبة إلا على النصوص التشريعية والتنظيمية فقط⁽²⁾.

فبينما قبل الإخطار الموجه إليه من طرف رئيس الجمهورية بخصوص تفسير الحكم الوارد في المادة 181 من الدستور -قبل التعديل- في شطريها المتعلقين بتجديد 1/2 أعضاء مجلس الأمة وعهدة رئيس مجلس الأمة، ورد عليه بمذكرة تفسيرية⁽³⁾ أقر فيها وجوب بقاء رئيس مجلس الأمة لعهدة تدوم ست سنوات كاملة، نجده قد رفض ذلك عندما أخطره رئيس

(1) - علي بويترة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، أبريل 2004، ص 54.

(2) - محمد بجاوي، المجلس الدستوري: صلاحيات... إنجازات... وآفاق، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 05، أبريل 2004، ص 48.

(3) - المذكرة التفسيرية المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة سنة 2000، أحكام الفقه الدستوري، المجلد 05، السنة 2000، ص 34.

مجلس الأمة مرة أخرى بخصوص مسألة عهدة رئيس مجلس الأمة في مضمون المادة 181 الانتقالية من الدستور، معتبراً إياه غير مؤسس نظراً لأن الدستور لا يتضمن ذلك⁽¹⁾.

ونعتقد أن المجلس الدستوري بموقفه هذا يكون قد جانب الصواب حين ربط بين دور حماية الدستور الممنوح لرئيس الجمهورية، وحق إخطار المجلس الدستوري من أجل تفسير بعض أحكام هذا الدستور، لأن المجلس يتدخل في هذا الخصوص بوصفه حكماً في نزاع بين مؤسستين دستوريتين، وهو من صميم صلاحياته باعتباره ضامناً للفصل بين السلطات⁽²⁾، فعندما يثور خلاف بين السلطات في الدولة بمناسبة تطبيق إحدى أحكام الدستور، يمكن لكل منها الرجوع إلى المجلس الدستوري لتحكيمه، وطلب رأيه الذي يعبر من خلاله عن نية المؤسس الدستوري في تلك الأحكام.

فالإخطار التفسيري إذاً ليس الغرض منه حماية الدستور من أي خرق أو تجاوز أو انتهاك، بقدر ما هو يهدف إلى ضمان التطبيق السليم لحكم غامض في الدستور، يحتمل عدة تفسيرات، بحيث يكون التفسير الذي يبديه المجلس هو ما يجب التزمه من جميع السلطات.

الفقرة الثانية: رئيسا الغرفتين

إن حق الإخطار المخول لرئيسي غرفتي البرلمان ما هو إلا امتداد لاختصاص الغرفتين الذين يرأسانهما بالمشاركة في اختيار بعض أعضاء المجلس الدستوري، مما يجعلهما على غرار رئيس الجمهورية حارسين على احترام الدستور، غير أن ممارستهما لهذا الاختصاص تكون بواسطة آلية وحيدة وهي إخطار المجلس الدستوري بشأن النص المشوب بعدم الدستورية.

(1) - علي بويطرة، مرجع سابق، ص 59.

(2) - بوكرا إدريس، بعض الملاحظات حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 21، 2001، ص 77.

- يرى الأستاذ بوكرا أن قيام هيئة التنسيق لمجلس الأمة -ودون انتظار لموقف المجلس الدستوري من الإخطار الذي قام به رئيس مجلس الأمة من أجل تفسير نص الفقرة الثانية من المادة 181 من الدستور - بدعوة المجلس للانعقاد واستبدال رئيسه في الجلسة المنعقدة بتاريخ 12 أبريل 2001، يعتبر تعدياً على صلاحيات المجلس الدستوري واحتقاراً له.

فيما عدا الحالات الثلاث التي استعمل فيها رئيس المجلس الشعبي الوطني حقه في تحريك الرقابة الدستورية، والتي تمت في نفس اليوم (06 ديسمبر 1989)، نقصد بها لائحة المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، والقانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية⁽²⁾، والقانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية⁽³⁾، والحالة الوحيدة التي تدخل فيها رئيس مجلس الأمة (في 27 ماي 1998 بشأن بعض أحكام القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان)⁽⁴⁾، لم تحدث أية مراجعة للمجلس الدستوري من طرف رئيسي الغرفتين⁽⁵⁾، وقد كان ذلك لأسباب متعددة ومعقدة، يتعلق بعضها بمكانة الهيئة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، وعلاقتها بالسلطات الأخرى خاصة التنفيذية، في حين يتعلق البعض الآخر بالتقليد الساري داخل الهيئة التشريعية في الجزائر.

فعلى عكس ما هو معمول به في بعض الأنظمة (في بريطانيا مثلا) أين يكون رئيس الجمعية شخصية غير متحزبة ومستقلة عن أي انتماء سياسي، يبقى رئيس الغرفة في البرلمان الجزائري -خاصة الغرفة الأولى- شخصية حزبية، يصل إلى رئاسة المجلس بتدعيم من أغلبية سياسية، مما يجعله خاضعا لتلك الأغلبية وبالتالي لن يكون في منأى عن الضغوط التي تمارسها تلك الأغلبية عليه، فلا يمكننا إذا تصور وقوف رئيس المجلس (خاصة المجلس الشعبي الوطني) في وجه قانون صادقت عليه هذه الأغلبية، حتى ولو كان فيه ما هو غير مطابق للدستور.

(1) - قرار رقم 3/ق.ن.د.م-د.89، مؤرخ في 89/12/18.

(2) - رأي رقم 2/ر.ق.م-د.89، مؤرخ في 89/12/19.

(3) - رأي رقم 3/ر.ق.م-د.89، مؤرخ في 89/12/19.

(4) - رأي رقم 4/ر.ق.م-د.98، مؤرخ في 98/06/13، إضافة إلى الإخطار التفسيري المتعلق بتفسير المادة 181 من الدستور فيما يتعلق بعهدة رئيس مجلس الأمة، والذي رفضه المجلس الدستوري.

(5) - وحتى أن تلك الحالات لم تكن بهدف فحص الدستورية بقدر ما هي مرتبطة بمعطيات سياسية، فلجوء رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى إحالة القانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية - حسب اعتقادي - هو بهدف إضفاء الشرعية الدستورية على هذين القانونين نظرا لحساسية المرحلة التي صدرا فيها.

كما أن القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان وقيل المصادقة عليه في مجلس الأمة، كان سببا في حدوث خلافات عميقة بين غرفتي البرلمان بشأن بعض الأحكام المتضمنة فيه، فأخطار رئيس مجلس الأمة للمجلس الدستوري بشأن هذا القانون إنما جاء كمحصلة لذلك الخلاف.

من جهة أخرى فإن جل القوانين التي صادقت عليها الهيئة التشريعية إنما تأتي بمبادرة من الحكومة في صيغة مشاريع قوانين، وهذه النصوص تكون في بعض الأحيان موضوع تعديلات كثيرة داخل غرفتي البرلمان، الأمر الذي يؤدي إلى اعتراض الحكومة وعدم رضاها، وبالتالي فإن لجوء رئيس إحدى الغرفتين إلى إخطار المجلس بشأن ذلك القانون قد يفسر على أنه وقوف في صف الحكومة ضد القانون الذي صوتت عليه الأغلبية، وبالتالي ضد الهيئة التي يرأسها.

من كل ما سبق تتأكد استحالة تحقيق رقابة دستورية فعالة وذات مصداقية بالاعتماد فقط على هذه الهيئات لتحريكها، لذلك فإن ربط حق الإخطار بالسلطات الثلاث فقط دون سواهم أثر سلبا في الرقابة الدستورية بإضعافها وشلها والإنقاص من الفرص المتاحة للمجلس الدستوري لممارسة صلاحياته من خلال المجالات الواسعة للتدخل التي منحها إياه الدستور.

ومسألة التضييق من سلطات الإخطار وحصرها في دائرة ضيقة من الأشخاص تشكل -إضافة إلى أسباب أخرى سنتطرق إلى ذكرها ضمن العناصر اللاحقة- أحد أهم الأسباب التي تفسر قلة آراء وقرارات المجلس الدستوري.

فمنذ 1989 لم يتدخل المجلس الدستوري بعناوين الرقابة المنصوص عليها في الدستور إلا 40 مرة، تشكل 70 % منها (28 تدخلا) حالات تدخل فيها بصفة وجوبية، وهي نفس الوضعية التي عرفها المجلس الدستوري الفرنسي قبل توسيع سلطات الإخطار بموجب إصلاح 1974 لتشمل رئيس الحكومة ونواب البرلمان وأعضاء مجلس الأمة.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على هذا التضييق

أدى حصر صلاحية إخطار المجلس الدستوري في السلطات السياسية الثلاث دون غيرها إلى هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على حق الإخطار واحتكاره لكل المبادرات في هذا الاتجاه، كما ترتب عنها من جهة أخرى إفلات عدد كبير من النصوص من الخضوع لرقابة المجلس الدستوري لفحص دستورتها، سواء كان ذلك كنتيجة للقيود الأولى، أو بسبب إخراجها عن قصد من دائرة النصوص الخاضعة للرقابة الدستورية.

الفقرة الأولى: هيمنة السلطة التنفيذية على حق الإخطار

من خلال إحصاء وفرز مختلف قرارات وآراء المجلس الدستوري الجزائري حسب الجهة المخطرة وذلك منذ نشأته إلى يومنا هذا، نلاحظ استحواذ السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على ما يقارب 90 % من حالات الإخطار ، حيث أن هذا الأخير قد أخطر المجلس الدستوري 37 مرة من مجموع 42 إخطارا، في مقابل 03 تدخلات لرئيس المجلس الشعبي الوطني، وتدخلين 2 لرئيس مجلس الأمة أحدهما يتعلق بتفسير المادة 181 من الدستور والذي رفضه المجلس على أساس عدم أحقية أية جهة أخرى غير رئيس الجمهورية في إخطار المجلس بشأن تفسير أحكام الدستور).

هذه الهوة الكبيرة في عدد مرات الإخطار بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تعبر عن هيمنة هذه الأخيرة في الواقع على صلاحية إخطار المجلس الدستوري، وعدم استفادة السلطة التشريعية من ميزة العدالة الدستورية نتيجة هذه الهيمنة.

يمكن لهذا الوضع أن يجد تبريره من ناحيتين، فمن ناحية نجد أن المؤسس الدستوري نفسه قد اختزل صلاحية إخطار المجلس الدستوري في محور السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، حيث يملك هذا الأخير الخيار في إخطار المجلس الدستوري بالقوانين العادية والتنظيمات والمعاهدات قبل الإصدار أو بعده، ويلتزم بإخطاره وجوبا لرقابة القوانين العضوية قبل إصدارها، والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قبل دخولها حيز التنفيذ، ومن ناحية أخرى، وكما أشرنا سابقا فإن الدستور قد اختزل أيضا حق إخطار المجلس الدستوري من قبل السلطة التشريعية على رئيسها فقط دون النواب، ولا يوجد في نصوصه وأحكامه ما يلزم هاتين الهيئتين بإخطار المجلس، حتى ولو تعلق الأمر بالنظاميين الداخليين للغرفتين اللتان يشرفان عليهما.

ينبغي التنويه أخيرا إلى أنه وفيما عدا حالات الإخطار الإجباري التي خصصها دستور 1996 للقوانين العضوية والأنظمة الداخلية لكلا المجلسين، فإن 07 حالات فقط تدخل في خانة التدخل الاختياري لرئيس الجمهورية أمام المجلس الدستوري، ومعظم هذه الحالات تمت

قبل 1995⁽¹⁾، وهذه التدخلات وإن كانت تبدو للوهلة الأولى أنها مرتفعة مقارنة بالسلطات الأخرى، إلا أنها في الواقع ضئيلة جدا إذا ما قورنت بعدد القوانين السارية المفعول، وتلك التي صدرت منذ 1989 إلى يومنا هذا ولم يخطر المجلس الدستوري بشأنها.

الفقرة الثانية: إفلات بعض النصوص من الرقابة

يميز الدستور بين فئتين من النصوص المعنية بإخضاعها للرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري؛ تتعلق الفئة الأولى بالنصوص التي يكون إخطار المجلس بشأنها وجوبيا، وتتمثل في القوانين العضوية قبل إصدارها، والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قبل الشروع في تطبيقها، وتقع على عاتق رئيس الجمهورية مهمة مراجعة المجلس بشأنها.

بينما تتعلق الفئة الثانية بتلك التي يُخَطَّر المجلس بشأنها بصفة اختيارية من طرف السلطة المؤهلة لذلك وتتمثل في: المعاهدات، القوانين العادية، التنظيمات. حيث تؤول صلاحية إخطار المجلس بشأنها إلى جهات محددة، ويقوم المجلس برقابة هذه الفئة حسب وضعين:

- قبل أن يصبح القانون أو التنظيم أو المعاهدة واجبة التنفيذ، وفي هذه الحالة يبدي المجلس رأيا مسببا (المادتين 05 و 24 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري).
- بعد أن تصبح الأحكام التشريعية نافذة، وهنا يتخذ المجلس بشأنها قرارا مسببا.

يشكل التحديد الحصري للنصوص الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري، وكذا اقتران الطابع الاختياري الذي يميز الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات والمعاهدات مع مسألة حصر حق الإخطار في دائرة ضيقة من السلطات بما تتمتع به هذه الأخيرة من حرية اللجوء إلى مراجعة المجلس بشأن بعض النصوص أو التغاضي عن ذلك، السبب الرئيسي في إفلات عدد معتبر من النصوص من الخضوع لرقابة المجلس الدستوري، هذه الأسباب التي

(1) - للملاحظة، فإن أول إخطار يرفع أمام المجلس الدستوري تم إمضاؤه من طرف الأمين العام للحكومة بأمر وبتفويض، وبناء على تدخل من المجلس أصبحت الإخطارات فيما بعد يمضيها رئيس الجمهورية مباشرة.

انظر مداخلة السيد نصري 'عضو المجلس الدستوري السابق' في إطار مناقشات الندوة الفكرية المتعلقة بدور الغرف البرلمانية العليا في ترقية الديمقراطية، مجلة الفكر البرلماني، عدد2، ص 121.

يمكن تخيلها، هي في جزء منها إرادية - وقد سبقت الإشارة إلى بعضها في سياق الحديث عن مسألة التضييق في سلطات الإخطار - تؤدي في كثير من الأحيان إلى ترك عدد كبير من النصوص المعنية بالرقابة الدستورية، سارية المفعول رغم كونها غير دستورية، أو تتضمن أحكاما غير دستورية⁽¹⁾.

ومثال ذلك بعض القوانين العادية، مثل القانون المتعلق بالتقسيم الانتخابي الذي يحدد الدوائر الانتخابية، وعدد المقاعد الواجب شغلها في تجديد المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، والقانون الأكثر إثارة للجدل، والمتضمن تعديل قانون العقوبات⁽³⁾، والذي - حسب الكثير - يمس بصفة واضحة وجلية بالحقوق والحريات المعترف بها للمواطن في الدستور، وخاصة حرية التعبير.

لا بد من الإشارة أيضا إلى أنه وبسبب الطابع الاختياري للإخطار - إضافة إلى التضييق من الجهات المخولة بذلك - فإن الرقابة لم تمتد بعد إلى طائفة التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية، والمنصوص عليها في المادة 143 من الدستور، وتؤكد المادة 06 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري؛ فحتى الآن لم تتم إحالة أي نص من هذه النصوص أمام المجلس الدستوري على الرغم من قيمتها، وخطورتها في بعض الأحيان كونها تنظم في الغالب مسائل تتصل بصفة مباشرة بحقوق المواطن وحرياته.

ولعل ما يدعم هذا الوضع هو ذلك الغموض المتمثل في عدم وجود تحديد وتعريف واضح لهذه التنظيمات، فهل يقصد بها المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية في إطار ممارسته للسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، والتي أشارت إليها المادة 143 من الدستور (125 قبل التعديل)، أم المراسيم التنفيذية التي تصدر عن الوزير الأول في إطار تطبيق القوانين، الشيء الذي يؤدي إلى إحداث تعارض بين اختصاص المجلس الدستوري واختصاص مجلس الدولة كجهة رقابة على أعمال السلطة الإدارية.

(1) - مع واجب الملاحظة إلى أن الحكم على عدم دستورية نص ما لا يتعدى حدود الرأي الشخصي، فالمجلس الدستوري هو وحده الفصل في معرفة إن كان هذا النص دستوريا أم لا.

(2) - القانون رقم 07/91 المؤرخ في 03 أفريل 1991، ج.ر.ج.ج، العدد 15، بتاريخ 1991/04/06.

(3) - القانون رقم 09/01 مؤرخ في 26 يونيو 2001، يعدل وينتم الأمر 156/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 والمتضمن قانون العقوبات.

كما أن رقابة المجلس الدستوري لم تمس بعد طائفة المعاهدات الدولية، هذه الأخيرة ونظرا لطبيعتها وأهميتها نرى ضرورة إخضاع القانون المتضمن الموافقة عليها لرقابة المطابقة القبلية مع الدستور قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية شأنها شأن القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للبرلمان، وهذا بالتأكيد سيسمح بتفادي التصديق على معاهدة غير دستورية تترتب عنها التزامات داخلية ودولية، خاصة وأن المعاهدة الدولية إذا ما دخلت حيز التنفيذ فإن الدولة لا تستطيع مثلما يقتضيه القانون الدولي⁽¹⁾ أن تتخلص منها أو ترفض تطبيقها بحجة أنها مخالفة للقانون الوطني.

إلى جانب القوانين التي أفلتت من رقابة المجلس لأسباب إرادية، فإن هناك شريحة أخرى من القوانين استطاعت الإفلات (ولو بشكل غير إرادي) من تيقظ أصحاب الحق بالمراجعة، نذكر منها على سبيل المثال الأمر المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الذي يعتبر أبرز مثال لهذه القوانين؛ فرغم إقراره من طرف المجلس الوطني الانتقالي منذ 31 ماي 1997⁽²⁾، لم يتم إخطار المجلس الدستوري بشأنه إلا بعد مرور 03 سنوات (في 23 فيفري 2000)، أين صرح هذا الأخير بعدم دستوريته بموجب قرار مؤرخ في 27 فيفري 2000⁽³⁾، على اعتبار أن المشرع حينما أنشأ هيئتين جديدتين تدعيان "محافظة

(1) - راجع المادة 27 من اتفاقية فيينا المتعلقة بالمعاهدات.

(2) - الأمر رقم 15/97 مؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى.

(3) - قرار رقم 02/ق.م/د.م/2000 مؤرخ في 27 فيفري 2000: « اعتبارا أن الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997، موضوع الإخطار، قد أنشأ جماعتين إقليميتين تحت تسمية "محافظة الجزائر الكبرى" و "الدائرة الحضرية" وحدد قواعد خاصة لتنظيمهما وسيرهما وعملهما بموجب أحكامه،

- واعتبارا أن المؤسس الدستوري حين أقر في المادة 15 (الفقرة الأولى) من الدستور أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية" فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين الإقليميتين دون سواهما،

- واعتبارا أنه إذا كان المؤسس الدستوري قد خول المشرع، بمقتضى المادة 122 (البند 10) من الدستور، صلاحية التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد، فإنه يتعين عليه، حين ممارسة هذه الصلاحية، أن يتقيد بأحكام المادة 15

(الفقرة الأولى) من الدستور،

- واعتبارا أنه إذا كان بإمكان المشرع أن يحدد قواعد تنظيم وسيير وعمل خاصة بمدينة الجزائر العاصمة، انطلاقا من مركزها الدستوري وفقا للمادة 4 من الدستور، فإن عليه أن يتقيد بأحكام الدستور في الموضوع،

- واعتبارا، بالنتيجة، أن المشرع حين أنشأ جماعتين إقليميتين تدعيان "محافظة الجزائر الكبرى" و "الدائرة الحضرية" وحدد قواعد خاصة لتنظيمهما وسيرهما وعملهما يكون قد خالف أحكام الدستور لا سيما المواد 15 (الفقرة الأولى)، 18 (الفقرة الثانية)، 78 (البند التاسع)، 79 (الفقرة الأولى) و 101 (الفقرة الثانية) منه.»

الجزائر الكبرى" و"الدائرة الحضرية"، يكون قد خالف ما تضمنته المادة 15 الفقرة الأولى من الدستور التي تنص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي فقط البلدية والولاية.

فرغم أن تركيبة المجلس الدستوري في غالبيتها هي نفسها منذ اتخاذ القرار "غير الدستوري" بإنشاء محافظة الجزائر الكبرى، إلا أنه لم يستطع الخوض في هذه المسألة لأنه لم يطلب منه ذلك، وهذا العجز ليس راجعا بالضرورة إلى المجلس الدستوري نفسه، بل إلى الثغرات التي تميز نظام الإخطار المعتمد.

هناك أيضا طائفة ثالثة من النصوص يمكن أن تفلت من الخضوع لرقابة المجلس الدستوري بسبب طبيعتها، ويتعلق الأمر بالقوانين الاستثنائية، أي القوانين التي تعرض مباشرة على الشعب عن طريق الاستفتاء، مثل قانون الوثام المدني⁽¹⁾ وميثاق السلم والمصالحة الوطنية⁽²⁾.

على أن حديثنا عن هذه الثغرات التي تميز نظام الإحالة لدينا وما قد يترتب عنها من وجود نصوص مطبقة خارج الشرعية الدستورية، لا يمنعنا من التنويه بالوجه الإيجابي لنظام الإحالة الاختياري اللاحق، أهم هذه الإيجابيات عددها "هلمت ستوينبرجر" في تقريره أمام اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية بواسطة القانون⁽³⁾، في النقاط التالية:

- صعوبة تقدير القواعد القانونية المصادق عليها حديثا وفي مهلة قصيرة خاصة عندما يتعلق الأمر بالتشريع في المجال الاقتصادي والاجتماعي، لأنه يصعب، في كثير من الأحيان، تقدير الآثار الفعلية والمحتملة التي يربتها القانون عند تطبيقه، والإلمام بها بشكل دقيق وأكيد، كون أن هذا القانون لم يضع بعد، على محك عمل الإدارة، وحيز التطبيق.

(1) - قانون 08-99 مؤرخ في 13 يوليو 1999، يتعلق باستعادة الوثام المدني، ج.ر.ج.ج، العدد 46، بتاريخ 13 يوليو 1999، عرض للاستفتاء الشعبي يوم 16 سبتمبر 1999.

(2) - اجري عليه استفتاء عام يوم 29 سبتمبر 2005، وتم تنفيذه بوصفه قانونا بموجب الأمر 06-01 مؤرخ في 27 فيفري 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج.ر.ج.ج، العدد 11، بتاريخ 28 فيفري 2011.

(3) - هلمت ستوينبرجر، نماذج عن القضاء الدستوري، تقرير مقدم للجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية بواسطة القانون، بادو، 1990، ص08، متوفر على الموقع الإلكتروني:

[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1993\)002-ar](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1993)002-ar) (تاريخ التصحح 11 أكتوبر 2012)

- أن إجراء رقابة القواعد القانونية في نظام الرقابة اللاحقة، يسمح للقاضي الدستوري بأخذ الوقت الكافي لدراسة القانون الذي غالباً ما يتضمن مئات المواد، وهذه الأخيرة يمكن أن تكون متداخلة في مواضيعها مع أحكام دستورية، أو مع قوانين أخرى، كما يسمح له من جهة أخرى بالرجوع إلى الوراثة لتقدير الحجج الفعلية المرتبطة بمسار التشريع.

- يمكن أن تتغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي أعد القانون من أجلها، إلى درجة أن القانون، أثناء تطبيقه، وفي تعامله مع هذا التغيير، قد يرتب آثاراً غير مطابقة للدستور، مما يصبح مبرراً للتصريح بعدم دستوريته.

الفقرة الثالثة: تحكم الأكثرية البرلمانية

رأينا فيما سبق أن الفكرة الأساسية التي بني عليها مبدأ الفصل بين السلطات، خاصة في منظور "مونتسكيو" والمتمثلة في الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يتيح لكل واحدة منها أن توقف الأخرى في حالة تجاوزها لاختصاصاتها، هي فكرة قد تجاوزها الزمن وتحولت عملياً إلى توازن بين الأكثرية البرلمانية والأقلية أو المعارضة، بفعل توزع الكتلة البرلمانية بين أغلبية من جهة ومعارضة من جهة أخرى، كما تحولت الحكومة (السلطة التنفيذية) إلى حكومة الأغلبية البرلمانية؛ هذا التوازن هو في الأساس توازن مختل، تستطيع فيه الأكثرية البرلمانية والحكومة من وضع قوانين وتسطر سياسات لمصلحتها دون تقييد بالمبادئ والقواعد التي نص عليها الدستور، في المقابل لا تستطيع المعارضة التي تشكل الأقلية البرلمانية من التأثير في الأغلبية البرلمانية أو في الحكومة بحجب الثقة عنها أو إسقاطها.

هذا المآل الذي آلت إليه فكرة التوازن بين السلطات جعل أنصار مدرسة الحق الطبيعي ينظرون بعين الريبة إلى مفهوم الديمقراطية نفسها عندما تسقط الحواجز من أمام الأكثرية البرلمانية، لأنه "وفق تصورهما تتحرف هذه الديمقراطية عن غاياتها الأساسية لتصبح مجرد سلطة للأكثرية"⁽¹⁾.

(1) - أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص 186، تهميش 1

ومن هذا المنطلق نجد أن هذه المدرسة تتشبهت بشرعية القاضي الدستوري الذي يلعب دورا أساسيا في تحقيق حد معين من هذا التوازن بما يحول دون هيمنة الأكثرية البرلمانية ومخاطر تجاوز الدستور من طرف هذه الأغلبية، فمن خلاله "تستطيع الأقلية أن تفرض على الأغلبية الحاكمة عدم المساس بحقوق الإنسان وحرياته وعدم انتهاك الضمانات الدستورية الممنوحة له"⁽¹⁾.

مثل هذا الدور لا يمكن تصور تحقيقه في نظامنا السياسي، فحق أعمال الرقابة الدستورية أوكله الدستور-كما رأينا سابقا-لرئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية عن طريق رئيسي الغرفتين والتي عادة هي اغلبية رئاسية.

الفرع الثالث: أهمية توسيع سلطات الإخطار

رأينا فيما سبق أن الدستور الجزائري قبل التعديل الأخير كان قد ضيق إلى حد كبير من سلطات الإخطار وحصرها في يد ثلاث شخصيات سياسية فقط ما أدى في الواقع إلى هيمنة إحدى هذه الشخصيات -رئيس الجمهورية- على سلطة الإخطار، ما أدى بدوره إلى إفلات عدد كبير من النصوص من الخضوع لرقابة المجلس الدستوري سواء بشكل نهائي أو بشكل مؤقت، وهذا الأمر غالبا ما كان يتوقف عنده الباحثون في شؤون العدالة الدستورية في الجزائر ليعيدوا طرح مسألة توسيع سلطات الإخطار لتقادي مثل هذه الإشكالات، على غرار الأنظمة الرقابية المشابهة التي استطاعت في مجملها تجاوز العجز الناتج عن الطابع الاختياري للإخطار من خلال توسيع دائرة الجهات المخولة بحق مراجعة المجلس الدستوري.

تعديل فيفري 2016 الذي طال دستور 1996 وسع بشكل ملفت آليات تحريك الرقابة على دستورية القوانين من خلال توسيع سلطات الإخطار لتشمل الوزير الأول والنواب (50 نائبا)، وأعضاء مجلس الأمة (30 عضوا)، والمواطنين من خلال آلية الدفع بعدم الدستورية؛ كما أضيفت للدستور مادة جديدة، وهي المادة 188 والتي نصها: "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

(1) - أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص 186.

مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي"

سنستعرض تلك الجهات التي منحها التعديل الدستوري صلاحية مراجعة المجلس الدستوري، وهي: الوزير الأول، النواب، القضاء، المراجعة من قبل المواطن.

الفقرة الأولى: الوزير الأول

فتمكين الوزير الأول من صلاحية إخطار المجلس الدستوري من شأنه وضع حد لأي تدخل لرئيس الجمهورية في اختصاصه، أو في المجال التنظيمي الموكول إليه؛ كما أن الدور الموكول للمجلس الدستوري لتنظيم الحياة السياسية من خلال تنظيم نشاط السلطات العامة يشكل مبرراً مهماً لإدراج الوزير الأول ضمن الهيئات المنوطة بصلاحية مراجعة المجلس الدستوري، فالواقع يبين أن معظم النصوص القانونية المحالة أمام الهيئة التشريعية مصدرها الحكومة من خلال صلاحية المبادرة بالقوانين، إضافة إلى أن أغلب النصوص التنظيمية مصدرها الحكومة أيضاً.

من جهة أخرى فإن إشراك الوزير الأول في ممارسة حق الإخطار من شأنه أن يؤدي إلى التخفيف من حدة الجدل القائم حول التأثير أو الضغط الذي يمكن أن تمارسه السلطة التنفيذية على أعضاء المجلس، كون أن رئيس الجمهورية يقوم بتعيين أربعة من أعضاء المجلس الدستوري بما فيهم رئيس المجلس ونائبه، أما الوزير الأول فهو لا يملك صلاحية التدخل في تعيين الأعضاء، وهذا يشكل ضامناً لمنع أي تأثير أو ضغط يمكن أن يمارسه عليهم.

إضافة إلى كل ما سبق فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة في معظم الأنظمة المقارنة يمارس حق مراجعة المجلس الدستوري على غرار الهيئات الأخرى، مع الاختلاف في نطاق هذه المراجعة.

في الواقع فإن التجربة أثبتت سواء في فرنسا أم في المغرب ندرة الحالات التي يلجأ فيها الوزير الأول إلى المجلس الدستوري في إطار الإحالة الجوازية، ولا يمكن أن يقرأ ذلك إلا في إطار علاقته بجوانب بنوية في عمل المؤسسة التشريعية، ونقصد بذلك على وجه

الخصوص أن اغلب النصوص التي يصوت عليها البرلمان يكون مصدرها حكومي⁽¹⁾، وما قيل عن الوزير الأول ينطبق إلى حد كبير على رئيسي الغرفتين.

الفقرة الثانية: المراجعة من قبل النواب: وسيلة لحماية الأقلية البرلمانية

من بين النقاط التي تساهم اليوم وبشكل أساسي في تحقيق التوازن بين السلطات نجد الحقّ المعترف به دستوريا للأقلية البرلمانية أي المعارضة في اللجوء إلى القضاء الدستوري لطلب مراقبة دستورية القوانين التي فرضتها الأغلبية المهيمنة تحت قبة البرلمان، هذا القضاء الدستوري الذي يمكن أن تلجأ إليه المعارضة البرلمانية في كل مرة تتخطى فيها الأكثرية والحكومة الاعتبارات الدستورية، هو المؤهل لردع الأكثرية وإلزامها بالتقيد بما نص عليه الدستور وضبط أدائها، وبالتالي إلى انتظام أداء المؤسسات الدستورية، ما يقود إلى تصحيح التوازن المختل بين الأكثرية والمعارضة من جهة، وبحول دون هيمنة الأكثرية المنبثقة منها الحكومة، والدمج من خلالها بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽²⁾.

يكون الدور الريادي الذي يضطلع به القضاء الدستوري أكثر وضوحا عندما يكون القاضي الدستوري مدعوا ليكون "مكْبَحًا لديمقراطية الأكثرية"⁽³⁾، بمنع التذبذبات في الحقل التشريعي بين مفاهيم وتوجهات الأقلية والأغلبية، فكما هو معلوم فإن الأغلبية البرلمانية غالبا ما تكون محكومة في النظم الديمقراطية بطابع التغيير والتداول المنبثق عن الممارسة الديمقراطية في النظم البرلمانية، فأكثرية اليوم هي أقلية الغد، والعكس صحيح. وهذا البعد الموضوعي للمنازعة الدستورية القائم على حماية حقوق الأقلية في مواجهة الأغلبية، جازت به صراحة المحكمة الدستورية في ألمانيا حين صرحت بأن " المعارضة الألمانية غير مرغمة على تحمل قاعدة لعبة موضوعة بصفة انفرادية من طرف الأغلبية".

(1) - نور الدين أشحاشاح، المجلس الدستوري المغربي: أهمية الدور الحقوقي ومعوقاته، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ماي-جوان 2007، ص39.

(2) - عصام سليمان، القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص35.

(3) - Pierre AVRIL، Jean GICQUEL، *Le Conseil constitutionnel*، Montchrestien، Paris، 5^{ème} édition 2005، P.135.

جسد المجلس الدستوري اللبناني هذا الدور في القرارين الصادرين عنه في الثاني عشر من شهر سبتمبر 1997 اللذين قضيا بإبطال القانون رقم 604 بتاريخ 24 جويلية 1997 المتعلق بتمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية حتى 30 أبريل 1999، حيث أن الأكثرية النيابية كانت ترغب في عدم إجراء انتخابات بلدية واختيارية وتأجيلها متذرة بأن الظروف لا تسمح بإجراء هذه الانتخابات. جرى الطعن بدستورية القانونين من قبل 14 نائبا من المعارضة ف قضى المجلس بإبطال القانونين المطعون بدستوريتها ما أدى إلى إلزام الحكومة بإجراء الانتخابات البلدية والاختيارية في وقتها.

وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية في هذا الميدان، نجد أن التعديل الدستوري الحاصل في 29 أكتوبر 1974، والذي فتح إمكانية مراجعة المجلس الدستوري من طرف أقلية من المنتخبين في البرلمان (60 نائبا من الجمعية الوطنية، و60 عضوا من مجلس الأمة) قد أحدث تحولا جذريا في نشاط المجلس الدستوري الفرنسي، الشيء الذي عزز مكانته بين مؤسسات الجمهورية الخامسة، كما أحدث نقلة نوعية في مجال الرقابة على دستورية القوانين.

في الواقع لقد لاقت فكرة اعتماد آلية إخطار المجلس الدستوري من طرف أقلية من النواب معارضة شديدة، حيث اعتبر مناهضوها أنها تؤدي إلى الإخلال بالتوازن المؤسساتي لأنها قد تشكل وسيلة بيد من لا يملك الوسائل السياسية للدفاع عن وضعه، فما لا تستطيع المعارضة تحقيقه بالطرق السياسية تسعى لتحقيقه بالطرق القانونية، وهذا ما أقره الفقه الدستوري الألماني حين صرح بأن "خلف النزاع حول حقوق الأجهزة، يوجد نزاع بين الأغلبية والمعارضة"، واعتبر أيضا أن "الهدف الحقيقي للطاعنين ليس حماية حقوقهم أو اختصاصاتهم أو حماية قراراتهم بل لتأكيد أو نفي معطى سياسي معين".

ومن جهة أخرى فهي تؤدي إلى تسييس المجلس الدستوري؛ فإعطاء الوسيلة للأقلية (المعارضة) بواسطة المجلس الدستوري للوقوف في وجه الأغلبية يؤدي إلى إقحام المجلس في صراعات سياسية تؤدي في الأخير إلى انحراف طبيعة الرقابة.

غير أن ممارسة هذه الآلية في أرض الواقع بعد اعتمادها بينت عكس ذلك؛ فأكثر من 97% من قرارات المجلس الدستوري صدرت بعد هذا التعديل، وأصبح القاضي الدستوري

يفصل في دستورية النصوص التشريعية بمعدل أكثر من 10 مرات في السنة بالمقارنة بتلك الحاصلة بين 1958 و1974، كما أن فاعلية هذه الآلية -الإخطار من طرف الأقلية البرلمانية - اتضحت بجلاء بعد استحداثها ف 99 % من التدخلات أمام المجلس الدستوري مصدرها أعضاء البرلمان بغرفتيه (مع وجود رجحان لصالح أعضاء مجلس الأمة).

فبعد أن كان المجلس يختص بالنظر في المشاكل ذات الطبيعة الفنية نسبيا كتلك المتعلقة بوضع الحدود الواضحة فيما بين القانون واللائحة، والخاصة بالمنازعات الانتخابية، أو التعارض وعدم الاتفاق بين مجلسي البرلمان، أصبح منذ هذا التعديل يتصدى للفصل في مسائل وموضوعات أخرى مثل الجزء الموقع بشأن أعمال العنف والإكراه، والحقوق الجديدة للعاملين بالمشروعات، والإجهاض الاختياري، ونظام الصحافة ووسائل الإعلام المسموعة والمرئية، والتأمينات والتعليم العام والخاص، والنظم الانتخابية؛ وجميعها مسائل بالرغم من عدم شمولها إلا أنها تؤكد على أن اختصاص المجلس وتقديره للدستور أصبح متعلقا في الوقت الحالي بكافة المشاكل الأساسية والكبرى للمجتمع الفرنسي .

أردت من خلال التطرق إلى خلفيات تكريس آلية إخطار المجلس الدستوري عن طريق الأقلية البرلمانية وإبراز حجج المعارضين لهذه الفكرة في فرنسا، وتبيان نجاحها في أرض الواقع، أردت من خلال ما سبق أن أجعلها مقدمة للقول بأهمية إقدام المؤسس الدستوري على فتح المجال لأعضاء غرفتي البرلمان الجزائري من أجل المشاركة في تكريس حماية حقيقية للدستور، ولمبادئ دولة القانون عبر منحهم حق إخطار المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين والتنظيمات والمعاهدات. وهذا سيتيح بكل تأكيد هامشا مهما في نشاط المجلس الدستوري لإدارة وضبط الصراع بين الأغلبية والمعارضة من حيث الجوهر.

الفقرة الثالثة: المراجعة من قبل المواطن

إن تناول فكرة توسيع قائمة الجهات المؤهلة لإخطار المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين لتشمل المواطن لا ترتبط في الحقيقة ارتباطا وثيقا بصلب موضوعنا الذي يدور حول فرضية وجود تجاوز إحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية للحدود التي خطها الدستور بينهما في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أن الهدف الأولي من إتاحة المجال

للمواطن لبلوغ القضاء الدستوري إنما هو في الحقيقة حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد ضد أي تجاوز أو تعدي من طرف السلطات العامة، وخاصة السلطة التشريعية.

وإذا كانت مسألة الطعن في دستورية القوانين من طرف الأفراد (أي من خارج السلطات السياسية) تعتبر من مسلمات الأنظمة الرقابية من النموذج الأمريكي والتي تقوم على لامركزية الرقابة بمختلف أساليبها (الدعوى الأصلية، الدفع بعدم الدستورية، أوامر المنع، الحكم التقريري)، فإن اعتمادها كآلية في الأنظمة المركزية كان محل اختلاف؛ هذا الاختلاف يرجع في الحقيقة إلى خصوصية كل نظام، حيث نجد أن بعض الدول الأوروبية⁽¹⁾ كالنمسا وألمانيا وسلوفينيا وهنغاريا، أعطت للأفراد صلاحية مراجعة المحكمة الدستورية مباشرة دون أن تكون هذه المراجعة ناتجة عن خصومة أو حتى ناتجة عن تطبيق القانون⁽²⁾. في حين تقرر أنظمة أخرى كجمهورية مصر العربية بهذا الحق للمواطن لكن بطريقة غير مباشرة (الدفع بعدم دستورية القانون).

إن إرساء مراقبة ملموسة للقواعد عبر السماح للمتقاضين خلال الدعوى بإمكان الاحتجاج على دستورية قانون ما، يمكن أن تشكل "ثورة جديدة بالنسبة للتقليد المعمول به"⁽³⁾، هذا الآلية للمراجعة تبدو في رأي ضرورة فرضتها مجموعة من المبررات والمعطيات يمكن إجمالها فيما يلي:

- إن سلطات الإخطار الثلاث المكرسة سابقا ما هي في حقيقة الأمر إلا آلية لتحريك جزء من دور المجلس الدستوري المتعلق بكونه الضامن لمبادئ التنظيم المؤسساتي للجمهورية من خلال السهر على نظامية السلطات العامة وحفظ التوازن فيما بينها؛ بينما يحتاج الشق الثاني من دور المجلس والمتعلق بحماية الحقوق والحريات إلى جهات أخرى غير تلك المعتمدة حاليا، والتي تكون معنية مباشرة بأي مساس بهذه الحقوق.

(1) - يعتبر الدستور الألماني أول دستور ينص صراحة على إمكانية تقديم الأفراد شكوى دستورية.

(2) - أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص 129.

(3) - هنري روسيون، مرجع سابق، ص 34.

- إن اعتماد الجزائر لأسلوب الرقابة اللاحقة إضافة إلى الرقابة السابقة على دستورية القوانين - على عكس فرنسا التي لا تعتمد إلا الرقابة السابقة - يعتبر خطوة نحو توكيد حق المواطن في مراجعة المجلس الدستوري.

من المهم الإشارة إلى ذلك التحول النوعي والمهم الذي شهدته الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا بخصوص مسألة الإخطار، هذا التحول جاء به التعديل الأخير لدستور 1958 في 23 جويلية 2008 والذي فتح للمواطنين إمكانية تحريك الرقابة الدستورية بطريقة غير مباشرة⁽¹⁾.

حيث استحدثت المادة 61-1⁽²⁾ من الدستور المعدل على آلية تعرف بـ "مسألة الأولوية الدستورية - *La question prioritaire de constitutionnalité*"، وبموجب هذه الآلية يحق لكل شخص معني بإجراء، أو طرف في دعوى منظورة أمام القضاء العادي أو الإداري بمختلف درجاته أن يدفع بعدم دستورية القانون⁽³⁾ المطبق استنادا إلى أنه يمس بالحقوق والحريات التي كفلها الدستور، وعلى الفور تنتظر الجهة القضائية في طلب الدفع المرفوع أمامها، فإذا وجدته جديا وتتوفر فيه الشروط التي حددها القانون⁽⁴⁾ ترفع الطلب إلى محكمة النقض (القضاء العادي)، أو إلى مجلس الدولة (القضاء الإداري) للنظر في الموضوع، بدورها تباشر محكمة النقض أو مجلس الدولة فحصا معمقا في الطلب وتقرر في الأخير إحالته إلى المجلس الدستوري للفصل فيه أم لا.

إذا ما وجد المجلس الدستوري أن النص القانوني مخالف للدستور يصدر قرارا بإبطاله ويُبَعَدُ نهائيا من المنظومة القانونية للدولة، أما في الحالة العكسية فإن المحكمة تصدر حكمها في ضوء قرار المجلس الدستوري وتطبق القانون محل الطعن.

⁽¹⁾ - Henry ROUSSILLON, *La saisine du Conseil constitutionnel, Contribution à un débat*, Revue internationale de droit comparé. Vol. 54 N°2. Avril-juin 2002. P. 503.

⁽²⁾ - **ARTICLE 61-1:** «Lorsque à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction» il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit» le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. ».

⁽³⁾ - هذا النوع من الدفوع يمس فقط النصوص التشريعية التي يصوت عليها البرلمان، أي القوانين والقوانين العضوية، والأوامر التي يوافق عليها البرلمان، وبالتالي فإن بقية النصوص التي تصدرها السلطة التنفيذية لا يمكن أن تكون موضوع طعن بهذه الآلية.

⁽⁴⁾ - القانون العضوي المؤرخ في 10 ديسمبر 2009 المتعلق بالمادة 61-1 من الدستور .

ونفس التحول شهده أيضا القضاء الدستوري في كل من المغرب وتونس بعد التحولات الدستورية الأخيرة، فقد فتح الدستور المغربي لسنة 2011 الباب للمواطنين للمشاركة في حق الطعن في دستورية القوانين أمام القاضي الدستوري، حيث نص الفصل 133 منه على أنه: «تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. يحدد قانون تنظيمي شروط وإجراءات تطبيق هذا الفصل».

كما تبنى دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 أسلوب الدفع بعد الدستورية من أحد الخصوم في قضية منظورة أمام القضاء، حيث أدرج الفصل 120 منه ضمن مجالات اختصاص المحكمة الدستورية، مراقبة دستورية القوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعا للدفع بعدم الدستورية بطلب من أحد الخصوم وطبقا للإجراءات التي يقرها القانون، كما يضيف الفصل 123 في نفس السياق: «عند تعهد المحكمة الدستورية تبعا لدفع بعدم دستورية قانون، فإن نظرها يقتصر على المطاعن التي تمت إثارتها، وتبت فيها خلال ثلاثة أشهر قابلة للتمديد لنفس المدة مرة واحدة، ويكون ذلك بقرار معلل. إذا قضت المحكمة الدستورية بعدم الدستورية فإنه يتوقف العمل بالقانون في حدود ما قضت به».

المطلب الثاني: الإجراءات أمام المجلس

لم يفصل الدستور الجزائري في الأصول والإجراءات أمام المجلس الدستوري، حيث اكتفى بتعيين الجهات التي يمكنها مراجعة المجلس، وتحديد المهلة التي يبدي المجلس رأيه أو يصدر قراره خلالها، واشتراط سرية المداولة، بينما أحال تفصيل الإجراءات وتحديد قواعد العمل إلى النظام الذي يسطره المجلس الدستوري بنفسه.

تبدأ الإجراءات أمام المجلس الدستوري بتلقي رسالة الإخطار من طرف الأمانة العامة للمجلس وتسجيلها وتسليم وصل التسجيل للجهة المخطرة متضمنا تاريخ الإخطار، ومن ثم يقوم رئيس المجلس الدستوري بتعيين مقرر أو أكثر من بين الأعضاء يكلف بالتحقيق في الملف، وإعداد تقرير حول النص موضوع الإخطار، وفي حدود مهلة العشرين يوما الممنوحة للمجلس لإبداء رأيه، أو إصدار قراره خلالها

انطلاقاً من تحليل هذه الإجراءات ومقارنتها بتلك المنتهجة أمام الهيئات الرقابية المشابهة في النظم المقارنة، سنحاول وضع اليد على بعض القيود الإجرائية التي نراها تحد من فعالية الاجتهاد الدستوري وتضعف من دور المجلس في تكريس حماية التوازن بين السلطات، هذه القيود تتمحور حول محورين أساسيين:

- عدم وجود نص يجبر سلطات الإخطار بتسبيب طلباتها (المطلب الأول).
- نقائص تشوب إجراءات التحقيق (المطلب الثاني) بدءاً من طريقة تعيين المقرر، وغياب عنصر الوجاهية في التحقيق، وانتهاء بقصر المهلة الزمنية الممنوحة للمجلس الدستوري لإبداء رأيه، أو إصدار قراره خلالها.

الفرع الأول: عدم تسبيب رسائل الإخطار

إن إخطار المجلس الدستوري الجزائري يتم بطريقة بسيطة دون أن تُشترط فيها شكليات محددة، حيث اقتصر النظام الداخلي للمجلس على اشتراط إرفاق رسالة الإخطار بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه، أو اتخاذ قرار بشأنه⁽¹⁾، من جهة أخرى لا نجد في الدستور ولا في النظام الداخلي للمجلس الدستوري ما يشير إلى إلزام سلطات الإخطار بتسبيب رسائلها أو تبرير المصلحة في ذلك.

وبساطة الإجراءات هذه ليست مقتصرة على الجزائر فقط، فجميع الأنظمة الرقابية التي تتبع النموذج الفرنسي تبدو متشابهة في تبنيتها لهذه الطريقة، وخاصة فيما يتعلق بعدم اشتراط تسبيب رسائل الإخطار.

على عكس الشكليات الأخرى التي لا نرى لها تأثيراً يذكر على إجراءات الرقابة الدستورية كون السلطات المخولة بالإخطار ملزمة باحترامها بصفة آلية دون اشتراطها في النصوص المرجعية، كضرورة تقديم الإخطار في شكل رسالة مكتوبة ومؤرخة وممضاة من

(1) - المادة 08 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري: « يخطر المجلس الدستوري في إطار الرقابة القبلية طبقاً لأحكام المادتين 186 و187 من الدستور، برسالة توجه إلى رئيسه، ويصدر رأياً في النص موضوع الإخطار. ترفق رسالة الإخطار بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه ».

طرف السلطة المخولة بذلك، فإن مسألة تسبب رسالة الإخطار تكتسي أهمية بالغة من حيث التأثير في فعالية ودقة وصواب اجتهاد المجلس.

فعدم إجبار سلطات الإخطار على ذكر الأسباب والحجج التي استندت عليها للطعن في دستورية النص محل الرقابة من شأنه أن يشكل أحد العوامل المؤثرة سلبا في فعالية الرقابة الدستورية وفي قيمة القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري، فإذا استثنينا القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان التي تخضع للرقابة الإجبارية المسبقة من طرف المجلس الدستوري، أين يكون موضوع الرقابة هو التأكد من مطابقتها للدستور، مما ينقص من أهمية تسبب رسالة الإخطار التي تتحول إلى مجرد إحالة للنص أمام المجلس الدستوري من طرف السلطة المخولة بذلك وهي رئيس الجمهورية، فإن مسألة إغفال النص على إجبارية التسبب بالنسبة للنصوص الأخرى والتي يكون الإخطار بشأنها اختياريا، وبالتالي إعطاء الحرية للجهة المخطرة بتسبب رسائلها أم لا، يجعل من جدية مسألة الإخطار محل نظر .

إن إخطار المجلس بشأن أحد هذه النصوص يفترض فيه أن يقوم على وجود نزاع أو طعن موجه ضد هذا النص، أو إحدى الأحكام المتضمنة فيه والذي يهدف إلى إلغائه، ولا يمكن أن نتصور وجود طعن ضد نص ما دون وجود مبررات وحجج لتدعيم هذا الطعن.

وغياب هذه الحجج والمبررات من شأنه أن يجعل من رسالة الإخطار مجرد طلب "شهادة مطابقة" بخصوص النص موضوع الإخطار، ومثال ذلك ما سبقت الإشارة إليه بشأن القانونين المتعلقين بتأجيل الانتخابات البلدية والولائية لسنة 1989.

من جهة أخرى فإن عدم تطرق جهة الإخطار إلى ذكر الأسباب والحجج والبراهين في مستند رسالة الإخطار من شأنه أن يجعل من معرفة هذه الجهة إن كانت الرقابة التي حركتها قد حققت طلباتها أم لا أمرا مستحيلا، وهذا يقود بالنتيجة إلى الكلام عن قيمة وفعالية تلك الاختصاصات الممنوحة للسلطات الثلاث باعتبارهم "وكلاء الدستور" بمراجعة المجلس الدستوري بشأن نص قانوني يشكون في مخالفته للدستور، فحماية الدستور لا تنحصر في مجرد القيام بإحالة بسيطة للقانون محل الرقابة أمام المجلس الدستوري من طرف الجهة المخولة بذلك.

تجدر الإشارة أيضا إلى أنه ونظرا لعدم إمكانية السماح بنشر رسائل الإخطار، أو الاطلاع عليها فمن الصعب معرفة محتواها وبالتالي معرفة الحالات التي لجأ فيها وكلاء الدستور إلى تسبيب رسائل الإخطار، ومدى أخذ أعضاء المجلس الدستوري بتلك الأسباب والمبررات، غير أنه لا بد من الرجوع إلى ما أشار إليه الأمين العام السابق للمجلس الدستوري بهذا الخصوص: "من بين جميع الإخطارات الواردة إلى المجلس الدستوري منذ تأسيسه، لم تتضمن أي واحدة التسبيب، فالبعض يطلب من المجلس الدستوري فحص دستورية مادة ما في النص موضوع الإخطار دون الإشارة إلى الأسباب التي تبرر عدم الدستورية الكلية أو الجزئية"⁽¹⁾.

في ظل هذا الوضع يضطر المجلس الدستوري إلى البحث بنفسه عن أسباب اللادستورية ضمن النصوص القانونية المعروضة عليه بالاعتماد على الدراسات التوثيقية والتدقيق في الإجراءات والأعمال التحضيرية، ولنا أن نتصور مدى صعوبة الأمر في ظل قصر المهلة الممنوحة للمجلس للفصل في مسألة الدستورية من جهة، وقلة الإمكانيات التي يتيحها النظام الإجرائي للمجلس الدستوري؛ فملف الطعن المحال عليه لا يحتوي سوى على رسالة الإخطار والنص موضوع الطعن وبعض الوثائق والمستندات التي جمعها المقرر من خلال الدراسات التوثيقية. في حين يكون الملف المحال على المجلس الدستوري الفرنسي ثري بالأدلة والوثائق والمستندات التي لا يكون مصدرها جهد هذه المؤسسة فقط، ولكن أيضا جهد الأطراف في المنازعة الدستورية التي تتولى بنفسها الدفاع عن آرائها⁽²⁾.

وإذا كان الدستور لا يتضمن ما يشير إلى اشتراط التسبيب في رسائل الإخطار فليس هناك ما يمنع المجلس من عدم قبول رسائل الإخطار التي لا تضمن أسبابا تبرر لجوء الجهة المخطرة إلى هذا الإجراء، سواء من خلال إدراج هذا الشرط ضمن الإجراءات الواردة في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس، أو من خلال التعبير عن موقفه من خلال اجتهاداته، على غرار ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي الذي صرح في قراره المؤرخ

(1) - عبد القادر بن هني، المجلس الدستوري: تنظيم واختصاص، مجلة المجلس الدستوري، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، المجلد 01، 1990، ص72.

(2) - نفيسة بختي، عمار عباس، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه، دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، العدد الثاني، سبتمبر 2008، ص33.

في 1977/07/20 بعدم قبول رسالة الإخطار الصادرة بشأن مسألة التعاون الدولي على خلفية عدم تسببها.

الفرع الثاني: قصور في إجراءات التحقيق

تشكل مرحلة التحقيق في النص المحال أمام المجلس الدستوري آخر مرحلة في فحص دستورية القوانين، وهذا الإجراء -التحقيق- يلعب دورا موقعا وفعالا في تحديد قيمة الرأي أو القرار الذي يصدر عن هيئة الرقابة، "فمسألة كيفية مباشرة الأصول أمام المحكمة الدستورية تكتسي أهمية أساسية، وحل هذه المسألة هو الذي يمكن المحكمة من تحقيق مهمتها الممثلة في حماية الدستور"⁽¹⁾.

سنركز في هذا المطلب على الطريقة المعتمدة في تعيين العضو المقرر المكلف بالتحقيق في النص المعروض أمام المجلس الدستوري لفحص دستوريته أو مطابقته مع الدستور (الفقرة الأولى)، وإلى إشكالية غياب مبدأ الوجاهية في إجراءات التحقيق المنتهجة أمام المجلس (الفقرة الثانية)، دون أن نخفل مسألة قصر المهلة الزمنية المقررة للمجلس للفصل في دستورية النصوص المحالة أمامه (الفقرة الثالثة)

الفقرة الأولى: انفراد رئيس المجلس بتعيين المقرر

وفقا لنص المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري « يعين رئيس المجلس الدستوري، بمجرد تسجيل رسالة الإخطار، مقرا أو أكثر من بين أعضاء المجلس يتكفل بالتحقيق في الملف، وتحضير مشروع الرأي أو القرار ».

إن هذا التصريح بانفراد رئيس المجلس بتعيين العضو المقرر دون أي إشراك لبقية الأعضاء من شأنه أن يدعم كل المزاعم السابقة بشأن استقلالية المجلس الدستوري ونزاهة توجهاته، هذه التوجهات تبقى في الواقع رهينة إرادة السلطة التنفيذية ورئيس الجمهورية بتعبير أدق، فرئيس الجمهورية يعين بإرادته المنفردة رئيس المجلس الدستوري، وهذا الأخير يعين

⁽¹⁾ - Hans Kelsen, op.cit., P245.

لوحده العضو المقرر، وبالتالي فإن دور بقية أعضاء المجلس خلال مرحلة التحقيق أو المرحلة التي تسبقها يكون مغيبا تماما.

وبناء عليه نرى ضرورة إشراك كل أعضاء المجلس الدستوري في مسألة تعيين العضو المقرر، بحيث يشرع المجلس في دراسة النصوص المعروضة عليه بعقد جلسة أولى يقترح فيها الرئيس على بقية الأعضاء تعيين المقرر (أو المقررين) الذي ستوكل له مهمة التحقيق في النص القانوني المعروض للفحص، بحيث يتم التعيين بالنظر إلى اختصاص الأعضاء، أي أن المقرر يختار بصفته مختصا أو له خبرة تتعلق بالنص محل التحقيق، فإذا كان مشروع القانون يتعلق بالمادة الجزائية مثلا فإن المقرر يكون عضوا مختصا في القانون الجنائي وهكذا، وهذه الطريقة تضمن بكل تأكيد قدر من النجاعة والتعمق في دراسة المسألة المعروضة أمام المجلس، على أنه وفي حالة الاستعجال يمكن لرئيس المجلس أن يبادر بتعيين المقرر مباشرة ودون عرض الاقتراح على بقية الأعضاء.

الفقرة الثانية: الصفة غير الواجهية للتحقيق

تُعتبر الصفة الواجهية للأصول المتبعة أمام المجلس الدستوري أحد أهم الأوجه المعتمدة في إثبات طبيعة المجلس، فقد استدل البعض على غياب الواجهية في التحقيق أو حتى عدم كفايتها لنفي الطبيعة القضائية عن المجلس الدستوري على اعتبار أن الإجراءات المتبعة أمامه غير قضائية.

إن عدم إشراك الأطراف المعنية أمام المجلس الدستوري يبين أن إخطار هذا الأخير لا يخضع لوجود نزاع حقيقي بين أطراف متعارضة، وإخطاره حول مسألة ما لا يكون في صورة دعوى وجاهية بين أطراف ولكن تظهر ببساطة في شكل دعوى من جانب واحد أو طلب، حيث يوجد مدعي ولا يوجد مدعى عليه⁽¹⁾.

من الواضح أن غياب الطرف المعارض يرجع إلى طبيعة الطعن في الدستورية، فالطعن لا يوجه ضد طرف مخالف، بل هو طعن موضوعي⁽²⁾، يقوم ضد نص تشريعي

(1) - Dominique TURPIN, *Droit constitutionnel*, P.U.F., 2^{me} édition, 1994, P.483.

(2) - Walid LAGGOUNE, *La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie*, Revu IDARA, volume6, n° :02-1996, P. 20.

وليس ضد شخص معين، كما لا يقتضي التماس المجلس الدستوري أن تكون للسلطات صاحبة الإخطار أسباب حقيقية ومصالح ذاتية تدفع إلى تحريك الرقابة الدستورية، وبالتالي فالهدف من تحريك هذه الرقابة هو فقط ضمان احترام التدرج القانوني، وصيانة الدستور.

وتتضح هذه الطبيعة أكثر من خلال السلطات التي خولها الدستور حق إخطار المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين، والمتمثلة في السلطات السياسية العليا (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني).

في الجزائر وباستثناء المنازعات الانتخابية سواء المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية، أو بالطعن في صحة عمليات التصويت في انتخاب أعضاء البرلمان، أين أشارت النصوص المنظمة للإجراءات المتبعة أمام المجلس الدستوري الفاصل في المنازعات الانتخابية إلى وجود نوع من الوجاهية من خلال اعتماد مبدأ التعارض⁽¹⁾، فإن هذا المبدأ لم يتم تبنيه بخصوص المنازعات الدستورية، فلم يحدد النص الدستوري ولا النظام الداخلي الإجراءات التي يتصدى المجلس الدستوري في ضوءها لفحص مدى دستورية النصوص المحالة أمامه بصورة صريحة أو واضحة، فرقابة مطابقة أو دستورية النص المعروض عليه يتم فقط في ضوء التقرير المقدم في هذا الشأن بواسطة المقرر الذي يعينه رئيس المجلس لهذا الغرض⁽²⁾.

كما أن هذا النظام لم ينص على إجراء إعلام السلطات الثلاث برسالة الإخطار المحالة أمامه، رغم أن هذه الأخيرة يمكن أن تكون مصدرة النص إلا أنها لا تعلم بوجود طعن ضده، ولا الأحكام محل الطعن، ولا الحجج أو الأسس التي يستند إليها طالب الطعن.

(1) - تنص المادة 37 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري بخصوص الإجراءات المتبعة في رقابة انتخاب رئيس الجمهورية: « يمكن للمقرر أن يستمع إلى أي شخص، وأن يطلب إحضار أية وثيقة ترتبط بعمليات الانتخابات إلى المجلس الدستوري...».

- كما تنص المادة 51 من نفس النظام بخصوص منازعات انتخاب أعضاء البرلمان: « يوزع رئيس المجلس الدستوري الطعون على الأعضاء المعيّنين كمقررين، ويبلغ الطعن بجميع الوسائل إلى النائب الذي اعترض على انتخابه وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 118 من الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات».

(2) - المواد 15 إلى 17 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

بالإضافة إلى ذلك فإن القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري لا تسبقها أي إجراءات أو مرافعات سواء كانت حضورية أو عن طريق تبادل المذكرات، باستثناء ما يمكن أن يقوم به المقرر المعين من طرف رئيس المجلس بمناسبة جمع المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف أو القيام بالاستشارات التي يراها ضرورية⁽¹⁾، وحتى هذه الإجراءات من الصعب معرفة مدى لجوء المقرر إلى استعمالها، فليس هناك في اجتهاد المجلس ما يشير إلى ذلك.

لذلك ولأجل إعطاء فعالية أكثر للإجراءات المنتهجة أمام المجلس الدستوري من الضروري استحداث آليات جديدة في إجراءات التحقيق والتي تبدأ بإجراء إعلام السلطات التي تستخدم حق الإخطار من أجل إتاحة الفرصة لها للاطلاع على طلبات الجهات المخطرة، وإبداء اعتراضاتها وحججها بشأن هذا الإخطار.

فضرورة إعلام رئيس الجمهورية بمسألة الإخطار تنبعث من اضطراره بمهمة إصدار القانون طبقا لما تنص عليه المادة 144 من الدستور « يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما من تاريخ تسلمه إياه، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 188 الآتية»، حيث أن الدستور أشار إلى عدم إمكانية إصدار القانون المطعون في دستوريته أمام المجلس دون أن يشترط إعلام الجهة المكلفة بالإصدار بمسألة الإخطار، ونفس الملاحظة ترد بشأن المعاهدات الدولية؛ أما مسألة إعلام رئيسي المجلسين فالهدف منها هو فتح المجال للنواب الذين صوتوا عليه للدفاع عنه .

كما يمكن تدعيم الصفة الوجاهية من خلال اشتراط نشر رسائل الإخطار في الجريدة الرسمية من أجل فتح المجال لنقاش عام حول ما يمكن أن يثيره هذا النص من مسائل قانونية.

ولتحقيق هذا التحول في الإجراءات، والذي سيكسر لا محالة مبدأ قضائية الإجراءات أمام المجلس الدستوري في الجزائر يمكن الاستناد على بعض الأسس والاعتبارات القانونية

(1) - تنص المادة 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « يخول المقرر أن يجمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه، ويمكنه أن يستشير أي خبير يختاره ».

التي تدعم هذا التوجه⁽¹⁾، فمن جهة لا نجد ما يمنع تجسيد مبدأ الوجاهية أمام المجلس الدستوري سواء في نصوص الدستور أو في القوانين والأنظمة الأخرى، مثل هذا الوضع لم يمنع المجلس الدستوري الفرنسي من تكريس المبدأ في أرض الواقع.

ومن جهة أخرى يمكن الاستناد إلى المادتين 16⁽²⁾ و 17⁽³⁾ من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، واللذان تخولان للمقرر صلاحيات غير محدودة لجمع المعلومات قصد حل المسألة الدستورية، وهذا يسمح للمقرر بأن يسير ويتحكم في إجراءات الرقابة الدستورية.

وعلى خلاف المجلس الدستوري الجزائري فإن الإجراءات المنتهجة أمام بعض المجالس المشابهة في دول أخرى تبدو أكثر تقدماً في تبنيتها لمبدأ التعارض، واعتمادها للوجاهية في الأصول المتبعة أمامها، سواء بالنص عليها صراحة في الأحكام المنظمة للرقابة الدستورية مثلما هو عليه الحال في المغرب، أو بتكريسها من طرف المجلس الدستوري نفسه كما هو عليه المجلس الدستوري الفرنسي.

فعندما تتم إحالة قانون أمام المجلس الدستوري المغربي حسب الحالات المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 81 من الدستور (سلطات الإخطار المختلفة والمجموعات البرلمانية)، يقوم المجلس فوراً بإعلام هذه السلطات، كما يقوم رئيساً غرفتي البرلمان بإعلام أعضاء المجلسين بأمر الإخطار، وبعض هذه السلطات يمكنها تقديم ملاحظات أمام المجلس بخصوص الموضوع محل الإخطار.

واستكمالاً لهذه الإجراءات الوجاهية فإن المادة 16 من القانون العضوي تنص على أن قرارات المجلس يجب أن تتضمن تأشيريات النصوص المرجعية، وتكون مسببة ويؤشّر عليها من طرف الأعضاء الحاضرون.

(1) - نفيسة بختي، عمار عباس، مرجع سابق، ص 40.

(2) - المادة 16: «يخول المقرر أن يجمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه، ويمكنه أن يستشير أي خبير يختاره».

(3) - المادة 17: « يسلم المقرر، بعد الانتهاء من عمله، إلى رئيس المجلس الدستوري وإلى كل عضو في المجلس نسخة من الملف، موضوع الإخطار، مرفقة بالتقرير ومشروع الرأي أو القرار».

أما الإجراءات الوجيهة أمام المجلس الدستوري الفرنسي فهي أساسا ذات مصدر عرفي⁽¹⁾، والإجراء الوحيد المكرس قانونا يتعلق بإعلام السلطات التي تملك حق مراجعة المجلس بمسألة الإخطار؛ فعندما يتم إخطار المجلس استنادا إلى المادة 21 فقرة 02 والمادة 41 من الدستور بشأن القوانين العادية والمعاهدات يقوم هذا الأخير فورا بإعلام رئيس الجمهورية والوزير الأول ورئيسي الغرفتين، هذين الأخيرين يقومان بإعلام أعضاء المجلسين⁽²⁾، كما يجب أيضا على الأمين العام للمجلس الدستوري أن يعلم مصالح الوزير الأول بكل إخطار يرد إليه بغرض تأجيل إصدار النص محل الطعن، ويتم تبادل الحجج كتابيا في صيغة لوائح ولوائح موضحة من جهة الملتزمين، ترد عليها الأمانة العامة للحكومة التي تلعب دور " محامي القانون"⁽³⁾.

من جهة أخرى فقد كان لتكريس آلية إخطار المجلس الدستوري من طرف الأقلية البرلمانية الأثر الكبير في فتح المجال لتبادل وجاهي غزير بين النواب والأمانة العامة للحكومة.

ورغم عدم كفاية هذه الإجراءات لتكريس تحقيق وجاهي فعال، إضافة إلى ما تشكله مسألة ضيق المهل المفروضة على المجلس، والذي عليه أن يتخذ قراره في مهلة شهر، وفي مهلة 08 أيام إذا أثارت الحكومة الاستعجال، فإن هناك إجماع على تنامي الصفة الوجيهة للأصول المتبعة أمام المجلس الدستوري الفرنسي، بدءا مما تشهده القضايا الحساسة على المستوى السياسي من مناقشة واسعة ووجيهة عبر وسائل الإعلام، إضافة إلى إقدام المجلس بالاتفاق مع رؤساء المجالس البرلمانية على نشر نصوص المراجعات في الجريدة الرسمية (وضع ذلك بمناسبة القرار الصادر في 02 سبتمبر 1994)، وكذا تعليقات الأمين العام للحكومة (بمناسبة قضية النظام الضريبي لكورسيكا في 20 ديسمبر 1994)، كما مثلت

⁽¹⁾ -Philippe Temorarii NEUFFER, *Les Méthodes du Conseil Constitutionnel*, Rapport de stage Mai- Aout 2003, sur le site du conseil constitutionnel français, www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/stage03.pdf (26/03/2014).

⁽²⁾ - المادة 18 من المرسوم المؤرخ في 17 نوفمبر 1958 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالمجلس الدستوري.

⁽³⁾ - أول اتصال بالأمانة العامة للحكومة يكون في شكل اجتماع في المجلس تحت رئاسة المقرر، وبحضور بعض الموظفين والأعضاء من ديوان الوزير

في تأشيرات القرار (القرار المؤرخ في 29 ديسمبر 1994 المسمى قانون المالية لسنة 1995)⁽¹⁾، وأخذت في الحسبان مذكرات زعماء الأحزاب السياسية التي أوجت بالقانون أو صوتت عليه.

ويذهب جانب من الفقه يتزعمه الرئيس السابق للمجلس الدستوري "Robert Badinter" إلى أبعد من ذلك حين يرى ضرورة أن تتم هذه الإجراءات عن طريق محامين في إطار جلسة تكتسب الصفة الوجيهة الحقيقية، حيث اقترح تحويل المقرر مهمة الاتصال بكل ممثلي اللجنة على مستوى غرفتي البرلمان والجهة المخطرة حتى يتسنى لهم تسجيل ملاحظاتهم التكميلية التي يرونها ضرورية لتدعيم الإخطار، وهذا من شأنه إضفاء الشفافية على إجراءات الرقابة، كما يرى أيضا أنه ومن أجل عقلنة هذه المرحلة من الأصول، ومن أجل إعطاء المناقشة مزيدا من الانسجام يجب أن يتم الدفاع عن القانون من طرف المجالس التي صوتت عليه، أو من قبل ممثلي الأكتريات البرلمانية⁽²⁾.

الفقرة الثالثة: قصر المهلة الزمنية للتحقيق

تشكل مسألة الشروط المضبوطة للمهل المفروضة على المجلس للفصل في الطعون المرفوعة أمامه أحد الأسباب المهمة التي تعيق تكريس إجراءات أكثر فعالية، وإرساء سجال وجاهي حقيقي أمامه، فالمجلس الدستوري وفقا لنص المادة 189 من الدستور عليه أن يبدي رأيه، أو يصدر قراره في ظرف 30 يوما⁽³⁾ من تاريخ إخطاره المبين في إشعار الاستلام⁽⁴⁾، علما أن المهلة الممنوحة للمجلس الدستوري تعتبر ملزمة ويقتضي التقيد بها لارتباطها بالشرعية الدستورية.

(1) - هنري روسيون، مرجع سابق، ص 39-43.

(2) - تهدف هذه الاقتراحات إلى إعطاء الصفة القضائية للمجلس الدستوري، وقد تم رفضها من طرف رئيسي الغرفتين.

(3) - هذه المهلة تم رفعها إلى 30 يوما بموجب تعديل 2016، حيث كانت قبل التعديل 20 يوما فقط (المادة 167).

(4) - المادة 13 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « تسجل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار، ويسلم إشعار باستلامها. يشكل التاريخ المبين في الإشعار بالاستلام، بداية سريان الأجل المحدد في المادة 189 من الدستور. »

مصر	موريتانيا	تونس	المغرب	فرنسا	الجزائر	
45 يوما	شهر	45 يوما	شهر	شهر	30 يوما	اجل انظر العادي
لا يوجد	08 أيام	لا يوجد	08 أيام	08 أيام	10 أيام	اجل النظر الاستعجالي

الجدول رقم 03: مقارنة بين المهل الزمنية للتحقيق أمام هيئات الرقابة الدستورية

إن قصر مهلة الفصل في الطعون هي السمة المشتركة بين جميع المجالس من النموذج الفرنسي، حيث تشترك جميعها في اشتراط مدة شهر واحد من تاريخ الإخطار، و08 أيام في حالة الاستعجال بطلب من الحكومة، باستثناء بعض الخصوصية بالنسبة لبعض المجالس والحاكم الدستورية.

يمكن تفسير قصر هذه المهلة من جهة بالأخذ بالاعتبار الطبيعة الخاصة للوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري، والتي لا تتطلب كثيرا من التدخل في توجيهها، ومن جهة أخرى يكون أن إجراءات تكوين النصوص القانونية الأساسية يجب أن لا يتم تعطيلها لمدة طويلة، بحيث يمكن أن تصبح هذه المدة وسيلة لتعطيل السير العادي للمنظومة القانونية.

وإذا كان ضيق هذه المهلة لا يثير أي إشكالية في الوقت الحالي كون الإجراءات المعتمدة تتميز بالبساطة والسطحية، إلا أنها رغم ذلك تشكل عائقا أمام تكريس مبدأ التعارض، وتنمية الصفة الجاهية للأصول أمام المجلس؛ وهناك بطبيعة الحال احتمال أن تؤدي إلى التقليل من نوعية الاستدلال القانوني الذي من حق كل واحد أن ينتظره من هيئة دستورية خاصة.

من جهة أخرى يمكن لهذه المهلة الضيقة أن تشكل سببا لظهور ما يسمى "باللادستورية في الاستعمال"⁽¹⁾، فعندما تتم مراجعة المجلس بعدد متزايد من القوانين لا سيما ما كان منها أكثر إطالة وتعقيدا من طراز قوانين المالية، أو تلك القوانين المتضمنة أحكاما مختلفة ذات طبيعة اجتماعية، وعندما يكون المجلس ملزما بأن يصدر حكمه خلال بضعة أسابيع فإنه سيتترك الكثير من المسائل اللادستورية تمر دون إرادته، بسبب عدم إتاحة الفرصة للأعضاء للتروي والاطلاع على مختلف الآراء والحجج والوثائق المنصبة على الموضوع المطروح أمامهم للفصل فيه .

(1) - هنري روسيون، مرجع سابق ، ص104.

لذلك يتجه رأي في الفقه الفرنسي يجسده مشروع التعديل الدستوري لسنة 1990 ثم سنة 1993 (تم اقتراحه من قبل " بادنتر"، وتم إقراره مبدئياً من طرف الرئيس "ميتران") إلى تمديد المهلة الممنوحة للمجلس الدستوري لإصدار قراره النهائي إلى ثلاثة أشهر من أجل السماح بإرساء سجل وجاهي حقيقي، والسماح بتدخل المحامين.

بقي التنويه أخيراً إلى مسألة أخرى مرتبطة بأجل الفصل في الطعون أمام المجلس الدستوري، وهي أن الدستور لم يتعرض إلى إمكانية تمديد هذا الأجل، كما أنه لم يرتب أي أثر قانوني عن تجاوزه وعدم احترامه، فقد يصادف أن يتعرض المجلس لأكثر من قانون في نفس الوقت ويكون مطالباً بالفصل في دستوريتهما معا ضمن هذا الأجل القصير.

مثل هذا الوضع حدث بالفعل عند صدور قوانين الإصلاح سنتي 2011 و 2012 أين اضطر المجلس للفصل في مطابقة قانونين في نفس الوقت وأصدر رأيه حولهما في نفس التاريخ (6 جويلية 2011)، وهما القانون العضوي الذي يحدّد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها، والقانون العضوي المعدّل والمتمم للقانون العضوي والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وبعدها فصل المجلس في ثلاثة قوانين في نفس التاريخ (22 ديسمبر 2011) وهي قانون الانتخابات، والقانون الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، القانون العضوي الذي يحدّد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، مثل هذا الوضع قد يؤدي إلى تعطيل المجلس عن إصدار قراراته وآرائه في وقتها ما يجعله في وضعية خرق للدستور وهو حامي هذا الدستور.

من هنا تبرز أهمية أن تتضمن الأحكام التي تحدد أجل الفصل في دستورية النص على إمكانية تمديد هذا الأجل عند الضرورة، وعلى الجزاء الذي يترتب عن عدم الالتزام بهذه المهلة، بحيث يمكن تقييد المجلس الدستوري بمهلة دستورية لأجل البت بالطعن تحت طائلة اعتبار القانون المطعون فيه دستورياً، مثل هذا الجزاء رتبته العديد من الأنظمة الرقابية، فالدستور المصري لسنة 2012 يعتبر في مادته 177 عدم إصدار المحكمة الدستورية العليا لقرارها بشأن بعض القوانين ذات الأهمية (القوانين المنظمة لمباشرة الحقوق السياسية وللاقتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية) في الآجال القانونية يعتبر بمثابة إجازة لهذه النصوص، كما تنص المادة 37 من قانون إنشاء ونظام المجلس الدستوري اللبناني

على أنه « إذا لم يصدر القرار ضمن المهلة القانونية، يكون النص ساري المفعول وينظم محضر بالوقائع، ويبلغ رئيس المجلس المراجع المختصة عدم توصل المجلس إلى قرار».

خلاصة الباب الأول:

إن ما يمكن استخلاصه في نهاية هذا الباب هو أن المجلس الدستوري الجزائري وإن كان يمتلك من حيث الظاهر وسائل كثيرة ومجالات واسعة تمكنه من بسط رقابته الشاملة على جميع تصرفات السلطات العامة وتصحيح الأوضاع التي تمس بمبدأ الفصل بين السلطات أو تخل بالتوازن الدستوري فيما بينها، إلا أن واقع الممارسة يكشف لنا محدودية سلطات المجلس في ممارسة تلك الرقابة، هذه المحدودية جاءت نتيجة لضالة الفرص المتاحة له للتدخل، الشيء الذي أدى إلى ضعف وجمود الاجتهاد الدستوري، وبالتالي ضعف الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر.

إن محدودية الفعالية التي تميز الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، والتي هي محصلة طبيعية لما يتميز به اجتهاد المجلس الدستوري من ضعف وجمود، إنما هي مرتبطة أساسا بتلك القيود المفروضة على الهيئة القائمة بفرض تلك الرقابة وهي المجلس الدستوري، فإذا ما استثنينا القيود العامة أو الذاتية باعتبارها قيودا موضوعية تساهم في عقلنة وترشيد الرقابة الدستورية، فإن هناك قيودا أخرى أثرت سلبا في فعالية الرقابة وكانت سببا في الحد من تأثيرها الإيجابي، وتأتي في مقدمتها إشكالية التضييق من سلطات الإخطار، إضافة إلى القيود المرتبطة بكيفية تشكيل المجلس وطريقة اختيار أعضائه.

كما تحد من فعالية الرقابة أيضا مجموعة من القيود المتعلقة بالإجراءات أمام المجلس كعدم النص على ضرورة تسبيب رسائل الإخطار، وغياب الوجاهية في التحقيق، وقصر المهل الزمنية الممنوحة للمجلس للفصل في القضايا المطروحة أمامه.

لذلك فإن تفعيل الرقابة لا يتم إلا من خلال تجاوز هذه العراقيل عبر تفعيل آليات الإخطار الجديدة التي استحدثتها التعديل الدستوري الأخير، إضافة إلى اعتماد مبدأ التعارض أو الوجاهية في إجراءات التحقيق أمام المجلس، وإجبار سلطات الإخطار على تسبيب إخطاراتها، وحتى نشرها في الجريدة الرسمية.

الباب الثاني

أثر الاجتهاد الدستوري

في نظرية الفصل بين السلطات

لم يعد خافيا على أحد ذلك التطور الكبير الذي شهده القضاء الدستوري في جل الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، بحيث انتقل من ممارسة الدور التقليدي المتمثل في الحفاظ على التزام المشرع باحترام الدستور في عملية التشريع، إلى المساهمة الفعلية في تطوير المبادئ والقواعد التي تقوم عليها المنظومة الدستورية، والحرص على انتظام أداء المؤسسات الدستورية في الدولة.

هذا الدور المحوري الذي اضطلع به القاضي الدستوري في الوقت الحالي إنما استمدته في الواقع من صلاحيته في تفسير الدستور وإزالة الغموض الذي يشوب النصوص الدستورية في معرض النظر في دستورية القوانين؛ وبالتالي فإن الاجتهاد الدستوري الذي تنتجه جهة الرقابة، قضائية كانت أم سياسية، سيبترك دون شك أثرا مباشراً على المنظومة الدستورية في الدولة، سواء في اتجاه تطويرها ودعم استقرارها، وتفعيل مؤسساتها الدستورية، والحفاظ على التوازنات القائمة فيما بينها، أو في الاتجاه العكسي.

من هذا المنطلق سنحاول في هذا الباب استقراء التوجه الذي سلكه اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري تجاه المنظومة الدستورية في الدولة، من خلال استخلاص الآثار المباشرة أو غير المباشرة، الإيجابية أو السلبية، التي خلفتها تدخلات المجلس في مختلف المناسبات على التوازنات المكرسة دستورياً بين مختلف المؤسسات الدستورية، وعلى مبدأ الفصل بين السلطات بصفة عامة.

وبالرغم من الملاحظات الكثيرة التي أبديناها في الباب الأول بشأن فعالية الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري الجزائري، والتي عبرت في مجملها عن عدم قدرة هذا الأخير على الإلمام بدوره كآلية ضابطة لتنظيم وسير مختلف السلطات في الدولة، وضبط العلاقة فيما بينها، رغم المجالات الواسعة للتدخل التي أتاحها له الدستور، وهذا راجع -كما رأينا - إلى عوامل كثيرة وهي في أغلبها خارجة عن نطاق المجلس.

إلا أن هذه العوائق وعلى كثرتها وأهميتها لم تمنع المجلس من فحص بعض النصوص وإبداء رأيه بشأنها، بل أن بعض تدخلاته -وعلى قلتها- قد رسمت بوضوح معالم الاجتهاد الدستوري الجزائري؛ وهذه الاجتهادات دون شك كان لها التأثير البين في مبدأ الفصل بين السلطات، سواء من ناحية التأثير في مفهوم النظرية في حد ذاتها (الفصل الأول)، أو من ناحية التأثير في العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتوازن المكرس دستوريا فيما بينهما (الفصل الثاني).

الفصل الأول

التأثير في مفهوم الفصل بين السلطات

كنا قد رأينا في الفصل التمهيدي كيف أن مبدأ الفصل بين السلطات قد عرف تغيرا جذريا من ناحية المفهوم وفي التطبيق العملي، وكيف أن القضاء الدستوري كان له الدور الفاعل في هذا التغيير عن طريق آلية الرقابة على دستورية القوانين التي ساهمت إلى حد كبير في إعادة النظر في مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي التأسيس لمفهوم جديد للمبدأ يتناسب والتحولت التي تواكب كل عصر، وتدخل القاضي الدستوري لإعادة ترجمة المبدأ له ما يبرره، فمبدأ الفصل بين السلطات "لا يعطي بالضرورة ذات المعنى في كل الأوقات وفي كل الأمكنة، والقاضي الدستوري يعمل على ترجمة هذا المبدأ الكبير من خلال معان تتناسب والعصر الذي تدخل فيه"⁽¹⁾.

لم يتخلف المجلس الدستوري الجزائري في محاولة الاضطلاع بهذا الدور منذ تأسيسه عبر محاولاته المتكررة عن طريق اجتهاداته لقلوبه نظرية الفصل بين السلطات وفقا لإرادته وتصوره، مستندا في تبرير ذلك على اختصاصه بضمان حماية الحدود بين القانون والتنظيم والفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. في هذا الاتجاه مجموعة من قرارات المجلس تظهر دورا إيجابيا للمجلس في تكريس مفهومه الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات (المبحث الأول)، عبر البحث عن مجالات جديدة يوسع بها نطاق رقابته للمبدأ (المبحث الثاني).

(1) - أمين عاطف صليبا، مرجع سابق، ص 153.

المبحث الأول

مفهوم خاص للفصل بين السلطات

رغم تكريس الدستور الجزائري لمبدأ الفصل بين السلطات في عدد من أحكامه، من خلال تبني آليات محددة لتنظيم السلطات العامة في الدولة وضبط العلاقة فيما بينها وفقا لتصور المؤسس الدستوري لنظرية الفصل بين السلطات، وهو ما سبق تبياناه في الفصل التمهيدي؛ إلا أن المؤسس لم يعبر عن هذا المبدأ بصفة صريحة في متن الدستور⁽¹⁾، تاركا بذلك المجال للمجلس الدستوري للاجتهاد في استنباطه وضبط مفهومه ورسم معالمه وحدوده، وذلك باعتباره - أي المجلس الدستوري - الضامن لمبادئ التنظيم المؤسساتي للجمهورية من خلال مجالات الرقابة المتاحة له.

لم يتردد المجلس الدستوري منذ أول تدخل له بمناسبة فحصه للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في 1989 في الاضطلاع بهذا الدور، من خلال استخلاص مبدأ الفصل بين السلطات والتعبير عن مكانته في النظام الدستوري الجزائري معتبرا إياه "عاملا أساسيا في تنظيم السلطات العمومية"، وأنه يشكل "مبدأ أساسيا في تنظيم السلطات العمومية"⁽²⁾.

لقد اعتبر المجلس الدستوري أن التزام الدستور في تنظيمه للسلطات بهذا المبدأ يترتب عنه التزام كل سلطة من هذه السلطات عند ممارسة صلاحياتها الدستورية بحدود الميدان الذي أوكله إياها الدستور⁽³⁾، حيث أن المؤسس الدستوري "باعتقاده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية، يكون قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها، والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور

(1) - نقصد بذلك الدستور قبل تعديله في فيفري 2016، حيث أن هذا التعديل الأخير قد تبني صراحة مبدأ الفصل بين السلطات بنصه في الديباجة على أنه « يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده » ، ونصه أيضا في المادة 15 على أنه «تقوم الدولة على مبدأ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية...».

(2) - رأي رقم 01 مؤرخ في 28 أوت 1989 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: «... نظرا لكون محرر الدستور، أقام مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره عنصرا أساسيا في تنظيم السلطات العمومية...».

(3) - قرار رقم 2/ق-م د/89: « ونظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور ».

صراحة⁽¹⁾، لأن هذا الأخير يكون قد حدد بدقة صلاحيات كل جهاز⁽²⁾، مكرسا بذلك التوازن المطلوب بين السلطات، فالالتزام الدقيق من طرف كل سلطة من السلطات بحدود اختصاصاتها، دون أن تتجاوزها إلى اختصاصات سلطة أخرى هو الضامن حسب رأي المجلس للإبقاء على ذلك التوازن التأسيسي المقام⁽³⁾.

وبهذا يكون المجلس الدستوري الجزائري قد حدد مفهوم ومعالم مبدأ الفصل بين السلطات، وأصبح يستعمله بعد ذلك وفي كل مناسبة كمعيار لتقدير مدى دستورية النصوص التشريعية المعروضة عليه للرقابة⁽⁴⁾.

إن المفهوم الذي أعطاه المجلس الدستوري للفصل بين السلطات يقوم على وجوب ممارسة كل سلطة من السلطات لاختصاصاتها كما تم تحديدها بدقة في الدستور، وهذا التعريف يبدو واسعا جدا وغير دقيق⁽⁵⁾، كونه يقوم على حصر كل سلطة من السلطات في حدود ليس وظيفية، بل وظائف محددة على سبيل الحصر في الدستور.

سنرى كيف أن المجلس الدستوري الجزائري حينما انطلق من هذا المفهوم الواسع لمبدأ الفصل بين السلطات لم يتوقف عند تبني مفهوم موسع للسلطة التنفيذية (المطلب الأول)، بل تجاوز ذلك إلى توسيع دائرة السلطات المعنية بالمبدأ، جاعلا من نفسه سلطة دستورية مشمولة بمقتضيات المبدأ شأنه شأن السلطات الأخرى (المطلب الثاني).

(1) - رأي رقم 4/ر-أ-م-د/97، مؤرخ في 19 فبراير سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997.

(2) - قرار رقم 2/ق-ق-م-د/89: « نظرا لكون تنظيم السلطات المستنبط من الدستور كما صادق عليه الشعب في 23 فبراير سنة 1989، يحدد بدقة صلاحيات كل جهاز ».

(3) - نفس القرار: « ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما بحدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام. ويتخويل النائب أن يتابع فرديا المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية، والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، أسند القانون الأساسي للنائب مهام تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية ».

(4) - رأي رقم 4/ر-ق-ع-م-د/97 المؤرخ في 19 فيفبر 1997 المتعلق بدستورية المادة 2 من الأمر المتضمن التقسيم القضائي الذي صادق عليه المجلس الانتقالي بتاريخ 6 فيفري 1997: « اعتبارا أن المؤسس الدستوري، باعتماده الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة ».

(5) - Bachir YELLES CHAOUICHE, *Le conseil constitutionnel en Algérie*, O.P.U, ALGER, 1999. P.107.

المطلب الأول: مفهوم واسع للسلطة التنفيذية

كرس المجلس الدستوري الجزائري في اجتهاده مفهوما واسعا للسلطة التنفيذية حين وسع من دائرة هذه الأخيرة لتشمل إضافة إلى الحكومة أو الهيئة السياسية، الهيئات المحلية كالولاية والبلدية ومختلف المصالح العمومية؛ وقد عبر عن ذلك بوضوح بمناسبة فصله في دستورية القانون الأساسي للنائب لسنة 1989، حين قرر:

- أن القانون الذي يخول للنائب أن يتابع فرديا المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات، وممارسة الرقابة الشعبية، والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية يكون قد أسند للنائب مهام تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية⁽¹⁾، وهذا يشكل في نظر المجلس مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات.

- وأن مشاركة النائب في اجتماعات المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية الداخلة في دائرته الانتخابية، صلاحية تتجاوز مهمته ذات الطابع الوطني⁽²⁾، والتي يجب أن

(1) - قرار رقم 2 /ق-ق-م-د/89: « فيما يخص المادتين 17 و33، المتناولتين مجتمعين إذ تعالجان كلاهما دور النائب في دائرته الانتخابية،

نظرا لكون المادة 17 من القانون المتضمن القانون الأساسي للنائب، تخول هذا الأخير أن يتابع في الدائرة التي انتخب فيها تطور الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وخاصة المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والأنظمة، وممارسة الرقابة الشعبية، وكذلك المسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، ونظرا لكون المادة 33، المتناولة في نفس الاتجاه، تنص على أنه «عند نفاذ جدول أعمال المجلس، يتفرغ النائب لدائرته الانتخابية، و في هذا الإطار، يجب عليه أن يسهر على تطبيق القوانين و الأنظمة، كما يتولى ممارسة الرقابة الشعبية وفقا للتشريع المعمول به»،

ونظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور، ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام. ويتخويل النائب أن يتابع فرديا المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية، والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، أسند القانون الأساسي للنائب مهام تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية،

- وبناء على ما تقدم، يقول المجلس الدستوري، أن المادة 17 والمادة 33 مطابقتان جزئيا للدستور، فالأولى في فقرتها الأولى فقط، مع حذف جزء الجملة «وخاصة المسائل المتعلقة بما يلي:» والثانية في فقرتها الأولى كذلك مع حذف الجملة القائلة «وفي هذا الإطار يجب عليه أن يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة».

(2) - قرار رقم 2 /ق-ق-م-د/89: « وفيما يخص المادة 20، وما تتناوله من مشاركة النائب في أشغال المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية،

- نظرا لكون النيابة في المجلس الشعبي الوطني ذات طابع وطني، تطبيقا للمادة 99 من الدستور، و أنها تمارس في إطار اختصاص السلطة التشريعية و حدوده، و نظرا لكون مهمة الرقابة الشعبية موكولة إلى المجلس الشعبي الوطني وفقا لما نصت عليه المادة 149 من الدستور، و هي تمارس على الخصوص ضمن الشروط المحددة في المادة 151 من الدستور، و نظرا

يمارسها على الخصوص في إطار المادة 151 من الدستور (تقابلها المادة 161 من دستور 1996)، والتي تتيح للبرلمان أن ينشئ في أي وقت وفي إطار اختصاصاته لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

- وأن سماع الهيئة التنفيذية للولاية التي انتخب فيها النائب حول المسائل التي تتعلق بتسيير المصالح العمومية التابعة لدائرته الانتخابية هو إجراء موجه للسلطة التنفيذية، ولا يندرج بتاتا ضمن صلاحيات النائب الدستورية، وبالتالي فهي تستبعد مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾.

- وفي رأي لاحق صرح المجلس الدستوري باستبعاد عبارة "وعلى مختلف الهيئات العمومية"، الواردة في المادة 7 من القانون الأساسي لعضو البرلمان المؤرخ في 2001/11/28، والتي تتيح لعضو البرلمان ممارسة الرقابة الشعبية على عمل الحكومة ومدى تنفيذ برنامجها وعلى مختلف الهيئات العمومية، مؤسسا رأيه على أن المشرع وسع نطاق الرقابة إلى الهيئات العمومية مخالفا بذلك المادة 99 من الدستور التي تحصر الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة دون سواه⁽²⁾.

للنص على أن النائب يشارك في اجتماعات المجلس الشعبي الولائي و المجالس الشعبية البلدية الداخلة في دائرته الانتخابية، فإن القانون يوكل إليه صلاحيات تتجاوز مهمته ذات الطابع الوطني،
- وبناء على ما تقدم، يقول المجلس الدستوري أن المادة 20 غير مطابقة للدستور».

(1) - نفس القرار: « وفيما يخص أحكام المادة 21 وما تتناوله من طلب النائب سماع الهيئة التنفيذية الولائية،

- نظرا لكون المادة 21 من النص المعروض على المجلس الدستوري ليدرسه، تخول النائب طلب سماع الهيئة التنفيذية للولاية التي انتخب فيها حول كل مسألة تتعلق بسير المصالح العمومية التابعة لدائرته الانتخابية، ونظرا لكون هذا الإجراء يشكل أمرا موجه للسلطة التنفيذية ولا يندرج بتاتا ضمن صلاحيات النائب الدستورية، ونص المادة 21 على هذا النحو يستبعد مبدأ الفصل بين السلطات،

- وبناء على ما تقدم، يقول المجلس الدستوري أن المادة 21 غير مطابقة للدستور».

(2) - رأي رقم 12/ر.ق - م د / 01: « فيما يخص المادة 7 من القانون، موضوع الإخطار والمحرة كالاتي:

"المادة 7: يمارس عضو البرلمان الرقابة الشعبية على عمل الحكومة ومدى تنفيذ برنامجها وعلى مختلف الهيئات العمومية، من خلال الإجراءات المحددة في الدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة."

- اعتبارا أن المادة 7 من هذا القانون، وسّعت الرقابة الشعبية على عمل الحكومة ومدى تنفيذ برنامجها إلى مختلف الهيئات العمومية،

- واعتبارا أن المادة 99 من الدستور أقرت الرقابة التي يمارسها البرلمان على عمل الحكومة وفق الشروط المحددة في المواد 84، 80، 133 و 134 من الدستور، ويمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد 135، 136 و 137 من الدستور،

- كما اعتبر في معرض مناقشته للمادة 12 من نفس القانون أن المشرع قد أخل بمبدأ الفصل بين السلطات حين ألزم السلطات المحلية بتمكين عضو البرلمان من حضور النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والاستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي، وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار⁽¹⁾، وكذلك الشأن بالنسبة للمادة 13 التي تلزم السلطات المحلية الولائية والبلدية بتمكين عضو البرلمان من أداء مهمته البرلمانية بوضع تحت تصرفه المعلومات والوثائق الضرورية التي يحتاجها؛ هذه المادة صرح المجلس بمخالفتها للدستور على أساس أن رقابة البرلمان تنصب فقط على الحكومة عن طريق الاستجواب والأسئلة الكتابية والشفاهية ولجان التحقيق فقط⁽²⁾.

-واعتباراً أنه يستنتج من المواد المذكورة أعلاه أنها حصرت الرقابة على عمل الحكومة دون سواه،
-واعتباراً بالنتيجة، أن المشرع حينما وسّع نطاق الرقابة إلى الهيئات العمومية يكون قد خالف أحكام المادة 99 من الدستور.
(1) - رأي رقم 12/ر.ق - م د / 01:

" 4. فيما يخص الشرط الأول من المادة 12 من القانون، موضوع الإخطار، والمحرم كما يلي:
الشرط الأول من " المادة 12: يُمكن عضو البرلمان من الحضور في النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والاستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي، وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار،"
- اعتباراً أنه يستنتج من أحكام هذا الشرط من المادة 12 المذكور أعلاه أن نية المشرع هي إلزام السلطات المحلية بتمكين عضو البرلمان حضور النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والاستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي، وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار،
- واعتباراً أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن تحترم كل سلطة، حين ممارسة صلاحياتها، الحدود التي رسمها لها المؤسس الدستوري،
- واعتباراً بالنتيجة، أن المشرع حين ألزم السلطات المحلية مثلما يستخلص من صياغة شرط المادة المذكور أعلاه يكون قد أخل بمبدأ الفصل بين السلطات.

(2) - رأي رقم 12/ر.ق - م د / 01: فيما يخص المادة 13 من القانون، موضوع الإخطار، والمحرم كما يلي:
" المادة 13: يجب على السلطات الولائية والبلدية تمكين عضو البرلمان من أداء مهمته البرلمانية بوضع تحت تصرفه المعلومات والوثائق الضرورية التي يحتاجها."
- اعتباراً أن المشرع قد ألزم، بمقتضى أحكام هذه المادة، السلطات الولائية والبلدية بوضع تحت تصرف عضو البرلمان المعلومات والوثائق التي يحتاجها دون أن يحدد الأساس الدستوري المعتمد عليه،
- واعتباراً أن المؤسس الدستوري قد حدد صراحة، من خلال المواد 133، 134 و 161 من الدستور، الإطار الذي يمارس فيه عضو البرلمان الصلاحية المنصوص عليها في المادة 13،
- واعتباراً بالنتيجة، أن المشرع حين أوجب على السلطات الولائية والبلدية أن تضع تحت تصرف عضو البرلمان المعلومات والوثائق الضرورية التي يحتاجها، خلافاً لما هو منصوص عليه في الدستور، يكون قد تجاوز صلاحياته الدستورية.

إن هذا الاجتهاد وفضلا عن أنه يؤدي إلى "التقليل من شأن عضو البرلمان في علاقته مع السلطات الإدارية وبالتالي عجزه عن التعبير عن انشغالات ناخبيه ورفعها إلى الجهات المختصة"، فهو سيكون "شديد الأثر على البرلمان برمته وهذا بعزله ويقطع وسائل وطرق استعلام النواب عن شؤون وقضايا دوائهم الانتخابية لممارسة دورهم الرقابي على نشاط الحكومة، وبالتالي إحجامهم عن الاستعمال الأمثل للوسائل المقررة لهم في هذا الصدد مثل الأسئلة الشفاهية والكتابية والاستجواب والتحقيق"⁽¹⁾.

المطلب الثاني: المجلس الدستوري: سلطة دستورية

كما هو الحال في كثير من المجالس والمحاكم المشابهة في الأنظمة المقارنة، لم يحظ المجلس الدستوري الجزائري بمكانة متميزة ضمن أحكام الدستور بالمقارنة مع تلك المخصصة للسلطات الثلاث، فلم يحظ إلا بـ 06 مواد فقط من أصل 167 مادة في دستور 1989 و 182 مادة في دستور 1996⁽²⁾، وبقي قبل ذلك مجرد حبر على ورق في ظل دستور 1963.

هذا الموقف تجاه القضاء الدستوري بصفة خاصة - وفي جميع الأنظمة - له ما يبرره؛ ولعل أهم مبرر نسوقه هو ذلك التخوف الموروث لدى الفقه السياسي والدستوري الفرنسي من وقوع تناقض بين وجود القضاء الدستوري كجهة رقابة، ووجود مؤسسات ديمقراطية منتخبة (البرلمان) تعبر عن الإرادة العامة والسيادة الشعبية، وقد زاد هذا الخوف من "حكومة القضاة" من تقديس مبدأ الانتخاب كمصدر للسلطة، مما جعل القاضي الدستوري رغم أهميته ومكانته لا يمثل الإرادة العامة لأن تعيينه لم يأت عبر الانتخاب الشعبي، ونتيجة لهذا الحذر تجاه وجود هيئة معينة لتراقب سلطة منتخبة، وقد تفرض إرادتها عليها، ظل دور القاضي الدستوري محصورا في تطبيق مقتضيات الدستور للحفاظ على مبدأ

(1) - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 28.

(2) - ارتفع العدد إلى 10 مواد في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، في المقابل ارتفع العدد الإجمالي لمواد الدستور بعد التعديل إلى 2018 مادة. وقد تضمنت المواد الجديدة المتعلقة بالمجلس الدستوري أحكاما مهمة من شأنها تعزيز مكانة المجلس ضمن المنظومة المؤسساتية في الدولة.

فصل السلطات ومراقبة دستورية القوانين، دون أن تكون له القدرة على الاجتهاد وخلق قضاء دستوري جديد⁽¹⁾.

شكل النظر في مطابقة القانون العضوي المتعلق بالانتخابات لسنة 2012⁽²⁾ فرصة للمجلس الدستوري الجزائري للتعبير عن مكانته الحقيقية ضمن هيكل المؤسسات الدستورية في الدولة، ففي معرض فحصه للمادة 169 من هذا القانون والتي نصها: « تمارس اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات في إطار احترام الدستور والتشريع المعمول به، مهمة الإشراف على تنفيذ أحكام هذا القانون العضوي من تاريخ إيداع الترشيحات إلى نهاية العملية الانتخابية»، أبدى المجلس تحفظه بخصوص الشرط الأخير من هذه المادة، معتبرا أن المشرع بإطلاقه لمصطلح "العملية الانتخابية" دون التمييز بين طبيعة هذه الانتخابات (محلية، تشريعية، رئاسية)، يكون قد أدخل بالصلاحيات الدستورية التي خص بها المؤسس المجلس الدستوري دون غيره⁽³⁾، ويتعلق الأمر باختصاصه في رقابة الانتخابات الرئاسية والبرلمانية وعمليات الاستفتاء.

وإذا كان هذا الموقف من المجلس الدستوري في اتجاه الدفاع عن مجال اختصاصه يبدو عاديا كونه يستند فيه على حكم دستوري يتضمن توزيعا للاختصاص بين هيئات مختلفة، فإن موقفه التالي وهو يفحص دستورية المادة 170 من نفس القانون يعتبر أكثر

(1) - Emeri Claud , *Gouvernement des juges ou veto des sages*, RDP, n° 02, Avril- Mai 1990, P 335.

(2) - القانون العضوي رقم 01/12 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 01، بتاريخ 14 جانفي 2012، ص 09.

(3) - رأي رقم 03 /ر. م. د/11، مؤرخ 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور: « - واعتبارا أنه وبالرجوع إلى نص المادة 169 أعلاه، فإن المشرع أوكل للجنة المذكورة مهمة الإشراف على تنفيذ أحكام هذا القانون من تاريخ إيداع الترشيحات إلى نهاية العملية الانتخابية. "دون تمييز بين طبيعة هذه الانتخابات، - واعتبارا أنه وبالرجوع إلى أحكام الفقرة 2 من المادة 163 من الدستور، فإن السهر على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، والإعلان على نتائج هذه العمليات خصّ بها المؤسس الدستوري المجلس الدستوري وحده،

- واعتبارا أن ثمة هيئات قضائية وغير قضائية نصّ عليها القانون العضوي موضوع الإخطار، وحدّد لها مجال اختصاصاتها تجنبا لتداخل الصلاحيات،

- واعتبارا بالنتيجة أن الشرط الأخير من المادة 169 المذكور أعلاه، إذا لم يكن القصد منه المساس بصلاحيات المجلس الدستوري والهيئات الأخرى المنصوص عليها في صلب هذا القانون العضوي، فإن هذه المادة تعتبر مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ».

جراً حيث اعتبر نفسه سلطة دستورية شأنه شأن بقية السلطات الدستورية الأخرى وبالتالي فإن أي مساس باختصاصاته أو باستقلاله هو مساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

فحينما نصت المادة 170 من قانون الانتخابات على أنه: « تضطلع اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات بما يلي:

- السهر على قانونية كافة العمليات المرتبطة بالانتخابات،
- النظر في كل تجاوز يمس مصداقية وشفافية العملية الانتخابية،
- النظر في كل خرق لأحكام هذا القانون العضوي،
- النظر في القضايا التي تحيلها عليها اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات،
- تلتزم جميع الأطراف المشاركة في العملية الانتخابية بقرارات هذه اللجنة،
- يُحدّد تنظيم وسير هذه اللجنة عن طريق التنظيم».

اعتبر المجلس الدستوري أن المشرع بهذا الحكم يكون قد خول اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات سلطة توجيه أوامر وقرارات ملزمة لجميع الأطراف المشاركة في العملية الانتخابية، بما فيها السلطة القضائية والمجلس الدستوري، وفي هذا مساس صريح بمبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾، والمجلس الدستوري واحد من هذه السلطات.

في الواقع فإن المجلس الدستوري حينما جاهر بالدفاع عن اختصاصاته واعتبر نفسه جزء لا يتجزأ من السلطات العامة الدستورية في الدولة شأنه شأن السلطة التشريعية أو القضائية، وأن أي مساس به أو باختصاصاته هو مساس بمبدأ الفصل بين السلطات، يكون قد عبر صراحة عن مكانته الحقيقية ضمن المنظومة الدستورية في الدولة، فهو يعتبر ركناً

(1) - رأي رقم 03 /ر. م. د/11: « - واعتباراً من جهة أخرى، أنه وبالنظر إلى نص المادة 170 من القانون العضوي موضوع الإخطار، التي تنصّ في مطلعها الأولى على أن اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات تضطلع بـ " السهر على قانونية كافة العمليات المرتبطة بالانتخابات" فإن المشرع لم يميز بين طبيعة هذه الانتخابات، ولا بين المراحل المتتالية للعملية الانتخابية، - واعتباراً أن المشرع بمنحه هذه الصلاحيات للجنة المذكورة لم يراع ما تنصّ عليه المادة 163 (الفقرة 2) من الدستور، كما لم يراع الصلاحيات التي خولها للجهات القضائية المذكورة أعلاه، - واعتباراً فضلاً عن ذلك، أن المشرع بنصّه في الفقرة الثانية من المادة 170 على أن جميع الأطراف المشاركة في العملية الانتخابية تلتزم بقرارات هذه اللجنة، قد جعل قراراتها نافذة في مواجهة المؤسسات والهيئات الأخرى بما فيها المجلس الدستوري والجهات القضائية وفي ذلك مساس بالدستور وبمبدأ الفصل بين السلطات،

أساسيا من أركان النظام لا يمكن إغفاله أو المساس به، نظرا للدور الذي يضطلع به في ضبط عملية التشريع والحفاظ على ثبات القواعد والمرتكزات التي تحكم هذا النظام.

وهذا الموقف من المجلس الدستوري الجزائري قد يبدو لنا إذا ما قارناه بمواقف مشابهة لهيئات مشابهة في الأنظمة الدستورية الأخرى، فالمجلس الدستوري اللبناني مثلا عبر بوضوح عن مكانته بين بقية السلطات، حين صرح في حيثيات قراره بإبطال القانون رقم 2005/679 المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري بما يلي: "بما أن المادة 19 من الدستور تنشئ مجلسا دستوريا وتحدد اختصاصاته، فيضحي سلطة دستورية مستقلة تتمتع بالصفة القضائية، وبما أن المادة 20 من الدستور تنص على قيام السلطة القضائية وعلى استقلال القضاة في أداء مهامهم، وبما أن المجلس يرى أن المشرع الدستوري عندما ينشئ مجلسا دستوريا إنما ينشئ سلطة دستورية، وهو عندما يصف الوظيفة القضائية بالسلطة القضائية، ويورد المجلس الدستوري ومن ثم السلطة القضائية بالتسلسل في عداد السلطات بعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، إنما يرتقي بالمجلس الدستوري والسلطة القضائية إلى سلطتين دستوريتين مستقلتين عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية..."

وبما أن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ دستوري مكرس في الدستور اللبناني، الذي يعتبر أن النظام قائم عليه، أي أنه ركن من أركان هذا النظام، فيكون المجلس الدستوري سلطة دستورية مختلفة ومستقلة عن مجلس النواب وعن مجلس الوزراء وعن السلطة القضائية، واختصاصه محدد في الدستور ذاته بمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، حتى إذا توقف عمل أي من هذه السلطات الدستورية، تفقد الهيكلية الدستورية دعامة من دعائمها ويتوقف سيرها ويتعطل انتظامها الدستوري.

وبما أن المشرع الدستوري اللبناني عند نصه على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها إنما هدف من خلال هذا التكريس النصي لمبدأ دستوري إلى تفادي المحذور الأخطر، والمتمثل في تعطيل عمل سلطة دستورية مستقلة بفعل سلطة دستورية مستقلة أخرى خارج الأطر الدستورية⁽¹⁾.

(1) - قرار رقم 2005/1، موقع المجلس الدستوري اللبناني، <http://www.cc.gov.lb/ar/node/2592>.

المبحث الثاني توسيع مجال الرقابة

من خلال تتبعنا لمسار الاجتهاد الدستوري منذ 1989 إلى يومنا هذا، نجد أن المجلس الدستوري الجزائري ومنذ أول قرار له قد كشف عن إرادته في عدم البقاء حبيس الأحكام الدستورية أو الوقوف عند المعنى الضيق لهذه الأحكام، بل عمد إلى توسيع المرجعية التي يستند عليها حال رقابته للنصوص والأحكام المعروضة أمامه لفحص دستوريته أو لمطابقتها مع الدستور، هذا التوسع شمل نصوص ومبادئ أخرى لها قيمة قانونية في مرتبة الدستور تُكوّن في مجموعها ما يسمى بـ "الكتلة الدستورية".

وحيث أن التوسيع في الكتلة الدستورية يجعل من النصوص المعروضة على الرقابة الدستورية أكثر عرضة للقضاء بعدم دستوريته أو عدم انسجامها مع هذه الكتلة، ما يجعل من المجالس والمحاكم الدستورية آلة لرفض النصوص القانونية⁽¹⁾، فإن المجلس الدستوري غالبا ما يلجأ إلى تفسير الحكم المراقب وإعادة قراءته قصد الاحتفاظ به في النظام القانوني، وذلك بتبنيه لتقنية "التحفظات التفسيرية" التي تسمح للمجلس بإجازة بعض النصوص المشوبة بعدم الدستورية، لكن مع إبداء تحفظات على بعض أحكامها؛ هذه التقنية تشكل هي الأخرى إحدى صور توسيع المجلس الدستوري لوظيفته الرقابية.

سنتناول فيما يلي من مطالب صورتى توسيع مجال الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على مختلف النصوص القانونية، تتمثل الأولى في توسيع الكتلة الدستورية (المطلب الأول)، بينما تتمثل الصورة الثانية في تبني المجلس لتقنية التحفظات التفسيرية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: توسيع نطاق الكتلة الدستورية

يعبر بالكتلة الدستورية "*Bloc de Constitutionnalité*" أو ما يسمى أيضا بـ "المجال الدستوري" عن مجموعة القواعد والنصوص القانونية التي تؤخذ في الاعتبار عند النظر في دستورية القوانين والنصوص التنظيمية أمام المجلس الدستوري، وتشكل مرجعا لقياس مدى

(1) - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 18.

دستورية هذه النصوص، وبالتالي تفرض أحكامها على جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ويرجع أصل المصطلح إلى العميد "Louis FAVOREU"⁽¹⁾، الذي عرفها بأنها "مجموع القواعد والقوانين التي ترجع إليها العدالة الدستورية لممارسة رقابتها على الدستورية"⁽²⁾، كما يعرفها "Dominique ROUSSEAU" بأنها "مجموع القواعد القانونية التي تدخل في هرمية التشريع، بحيث يسموها الدستور، والتي تشكل مخالفتها مخالفة للدستور".

ويعتمد الفقه الدستوري في تعريفه للكتلة الدستورية معنيين مختلفين، معنى واسع يُدخل في نطاق الكتلة الدستورية "جميع القواعد ذات القيمة القانونية الأسمى من القانون والتي يلتزم المجلس الدستوري بضمان احترامها"؛ ومعنى ضيق تقتصر فيه الكتلة الدستورية على "المبادئ والقواعد ذات القيمة الدستورية التي يجب على السلطة التشريعية احترامها"، بمعنى النصوص والمبادئ الدستورية فقط⁽³⁾.

لقد ارتبط ظهور "الكتلة الدستورية" بالاجتهاد الدستوري في فرنسا، فمنذ تأسيسه في 1958 اعتمد المجلس الدستوري الفرنسي عند فحصه لدستورية القوانين على نصوص الدستور بمعناه الضيق، إلى غاية قراره الشهير في 16 جويلية 1971⁽⁴⁾، المتعلق بالقانون المعدل لأحكام المواد 5 و7 من قانون 01 جويلية 1901 المتعلق بالجمعيات، أين ظهرت فكرة "المجال الدستوري"، أو "الكتلة الدستورية"⁽⁵⁾ للتعبير على تلك المجموعة من النصوص (المتعلقة أساسا بالحقوق والحريات) الموجودة خارج الوثيقة الدستورية، والتي أضفى عليها المجلس الدستوري الطابع الدستوري وأصبح يشير إليها في كل مرة لتبرير قراراته أثناء

(1) - هنري روسيون، مرجع سابق، ص 57.

(2) - Benoît DELAUNAY, *L'indispensable du droit constitutionnel*, studyrama, 2^{me} édition, 2004, P.42

(3) - Kemal GÖZLER, *Le Pouvoir de révision Constitutionnelle*, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université MONTESQUIEU - BORDEAUX IV, 1995, P314.

(4) - Décision n° 71-44 DC, du 16 juillet 1971 (Liberté d'association), sur le site du Conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

(5) - عبر المجلس الدستوري الفرنسي عن فكرة "الكتلة الدستورية" في أكثر من مناسبة بتعابير متباينة، حيث عبر عنه بـ "القواعد المرجعية" (Normes de références)، كما عبر عنه بـ "القواعد" (Règles)، و"المبادئ" (Principes)، وأحيانا يعبر عنه بـ "المقتضيات ذات الطابع الدستوري" (Exigences de caractère constitutionnel)، أو "مبادئ ذات قيمة دستورية" (Principes de valeur constitutionnelle).

خضوع النصوص القانونية لمراقبته، ويضم هذا المجال حسب اجتهادات القضاء الدستوري الفرنسي⁽¹⁾:

- دستور 1958.
- ديباجة دستور 1958.
- إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789.
- ديباجة دستور 1946.
- المبادئ الأساسية التي تعترف بها قوانين الجمهورية.
- المعاهدات والاتفاقات المصادق عليها نظاميا والموافق عليها.
- المبادئ العامة للقانون ذات القيمة الدستورية.
- القوانين والأوامر التشريعية التنظيمية.
- الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية.
- الأهداف ذات القيمة الدستورية.

مع العلم أن المجلس الدستوري لم يستقر على اعتماد هذه القواعد كمرجع ثابت، بل إنه تذبذب بين استبعاد بعضها في مراحل معينة والاعتراف بها في مراحل أخرى.

المجلس الدستوري الجزائري وعلى نحو ما درج عليه القضاء الدستوري المقارن والمجلس الدستوري الفرنسي بصفة خاصة، تجاوز منذ أول قرار له وفي أكثر من مرة النصوص الصريحة المتضمنة في وثيقة الدستور، إلى توظيف مبادئ ونصوص قانونية أخرى من خارج الدستور، واستعمالها كمرجعية في تقدير دستورية النصوص المعروضة أمامه؛ الوضع الذي يشير إلى اتجاه لدى المجلس نحو توسيع الكتلة الدستورية، وهذا دون شك سيكون له التأثير السلبي على البرلمان، الذي يصبح مقيدا بقيود يجهلها ويفقد بالتالي سيادته في التشريع، ويصبح همه الرئيسي هو التفكير في كيفية تفادي إدانته من طرف المجلس الدستوري بآراء لا أساس لها في الدستور نفسه⁽²⁾.

(1) - راجع في مركبات الكتلة الدستورية في الفقه الفرنسي: هنري روسيون، مرجع سابق، ص 57 وما بعدها.

(2) - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 18.

يظهر من استقراء أحكام الفقه الدستوري، أن المجلس لم يكتف بالاستناد إلى نصوص الدستور وحدها، بل تجاوزها إلى ديباجة الدستور (الفرع الأول)، وبعض المبادئ العامة (الفرع الثاني)، كما وظف أكثر من مرة القانون العضوي وحكّمه في النصوص القانونية محل الرقابة (الفرع الثالث)، وفي مرات أخرى جعل من القانون العادي مرجعا لفحص دستورية النصوص المعروضة عليه (الفرع الرابع)، كما استعمل بعض المعاهدات والاتفاقات الدولية كأساس في تقدير بعض النصوص القانونية (الفرع الخامس).

الفرع الأول: ديباجة الدستور

تحرص معظم دساتير العالم على أن تتضمن في مستهلها ديباجة أو مقدمة⁽¹⁾، تتناول بالتحديد القيم والمنطلقات الأساسية، والأهداف الآنية والمستقبلية والفلسفة المعتمدة للنظام السياسي، ومختلف المبادئ السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يتمسك بها المجتمع.

ويثور التساؤل حول مدى القيمة القانونية لمقدمة أو ديباجة الدستور، وهل تشكل هذه المقدمة جزءا من الدستور، فيشكل محتواها بذلك قواعد ملزمة يحتج بها في مواجهة السلطات العامة في الدولة، أم أن ما تتضمنه من مبادئ سياسية واجتماعية واقتصادية لا تعدو أن تكون مجرد توجيهات ومثل عليا لا علاقة لها بأحكام الدستور، وبالتالي لا تتميز بالسمو الذي يميز هذه الأحكام؟

تستدعي الإجابة على هذه التساؤلات استعراض مضامين ديباجة أو مقدمة الدستور (الفقرة الأولى)، ومن ثم التطرق إلى الآراء الفقهية المتعلقة بالقيمة القانونية للديباجة (الفقرة الثانية)، ثم مكانة هذه الأخيرة ضمن مكونات الكتلة الدستورية في اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري (الفقرة الثالثة).

(1) - استعملت الدساتير العربية مصطلحات مختلفة للديباجة فبعض الدساتير تعبر عنها بـ " بالتوطئة" (préambule) كالدستور التونسي، والبعض الآخر يعبر عنها بلفظة " مقدمة " كدستور دولة الإمارات العربية المتحدة، وبعض الدساتير تعبر عنها بالديباجة كدستور جمهورية مصر العربية والعراق والجزائر وموريتانيا، وفي دساتير أخرى نجد مصطلح "تمهيد" ومثالها دستور المملكة المغربية.

الفقرة الأولى: مضامين الديباجة

الديباجة هي عبارة عن مقدمة تعريفية تصف الأهداف والمبادئ والأحكام الهامة في الدستور، وتأتي في شكل فقرات⁽¹⁾ أو في صورة سرد وشرح للأفكار وفقاً لمنهج علمي وفلسفي⁽²⁾؛ وتتضمن ديباجة الدستور الفلسفة السياسية لنظام الحكم والقيم والمبادئ العامة التي يركز عليها، سواء ما تعلق منها بحقوق وحرّيات المواطن كالحرية والكرامة والمساواة، أو بتنظيم السلطات العامة كالديمقراطية، والفصل بين السلطات والتعددية وغيرها.

ويختلف محتوى الديباجة من دستور إلى آخر حسب أوضاع كل بلد، وخاصة الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يتم فيها وضع الدستور؛ فبعضها تتضمن أهدافاً ومبادئ محددة، وإعلانات واضحة للحقوق والحرّيات، في حين لا تقصح الأخرى عن مبادئ واضحة فتعدو بذلك مجرد مدخل شكلي لوثيقة الدستور؛ ويمكن أن نلخص محتوى ديباجة الدستور الجزائري الحالي في العناصر التالية:

- المكونات الأساسية لهويّة المجتمع وهي الإسلام والعروبة والأمازيغيّة.
- تمارس الدولة سلطاتها بكلّ استقلاليّة بعيدة عن أيّ ضغط خارجيّ.
- قرّر الشعب الجزائري بكل سيادة تنفيذ سياسة السلم والمصالحة الوطنية^(*).
- عزم الشعب على جعل الجزائر في منأى عن الفتنة والعنف وعن كل تطرف من خلال الحوار والمصالحة^(*).
- مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وضمان الحرية لكل فرد في إطار دولة ديمقراطية وجمهورية.
- الدستور فوق الجميع ، يضمن الحقوق والحرّيات الفرديّة والجماعيّة ويحمي مبدأ حرّيّة اختيار الشعب ويضفي المشروعية على ممارسة السّلطات ويكرّس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرّة ونزيهة.

(1) - ومن أمثلة ذلك الدستور العراقي لعام 1925 والدستور اللبناني لعام 1926.

(2) - ومن أمثلة ذلك الدستور الفرنسي لعام 1946 و 1958 والدستور التونسي لعام 1959 والدستور الصيني. لعام 1982 والدستور الموريتاني لعام 1991 والدستور السويسري لعام 1998، والدساتير الجزائرية.

(*) - مبادئ جديدة، أضيفت إلى ديباجة الدستور بموجب التعديل الأخير لسنة 2016.

- يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده^(*).
 - الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي و بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة^(*).
 - اعتبار الشباب في صلب الالتزام الوطني برفع التحديات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(*).
 - الشعب الجزائري يعتز بجيشه الوطني ويدين له بالعرفان على ما بذله في سبيل الحفاظ على البلاد من كل خطر أجنبي وعلى مساهمته في حماية المواطن والمؤسسات والممتلكات من آفة الإرهاب^(*).
 - تسهر الدولة على احترافية الجيش الوطني الشعبي وعلى عصريته^(*).
 - الجزائر أرض الإسلام وجزء لا يتجزأ من المغرب العربي الكبير وأرض عربية وبلاد متوسطية وإفريقية.
 - تسعى الدبلوماسية الجزائرية إلى تعزيز حضورها ونفوذها في محافل الأمم^(*).
 - اعتبار الديباجة جزءا لا يتجزأ من الدستور^(*).
- من جهته، تضمن الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 مقدمة أوضحت تمسك الشعب الفرنسي بصفة رسمية بحقوق الإنسان و مبادئ السيادة الوطنية كما حددها إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي تم وضعه من قبل الجمعية الوطنية بتاريخ 1789/08/26 وأكدها وأكملتها مقدمة دستور 1946، بالإضافة إلى الحقوق التي تضمنها ميثاق البيئة لعام 2004⁽¹⁾. حيث تنص الفقرة الأولى من الديباجة على ما يلي: « يعلن الشعب الفرنسي بشكل احتفالي تعلقه بحقوق الإنسان وبمبادئ السيادة الوطنية كما جرى تحيدها في إعلان 1789، وكما جرى التأكيد عليها وإكمالها من قبل ديباجة دستور 1946، وأيضا بالحقوق التي تضمنها ميثاق البيئة لعام 2004»⁽²⁾.

(*) - مبادئ جديدة، أضيفت إلى ديباجة الدستور بموجب التعديل الأخير لسنة 2016.

(1) - هذه الفقرة المتعلقة بميثاق البيئة لعام 2004 أضيفت مؤخرا في آخر تعديل لدستور 1958.

(2) - « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789,

الفقرة الثانية: القيمة القانونية لديباجة الدستور

بالرغم من أهمية المبادئ والأهداف التي يحرص واضعو الدستور على تضمينها في مقدمته، والارتباط العضوي بين هذه الأخيرة وبقية الأحكام التي يتضمنها الدستور، إلا أن الاختلاف قد وقع بين مدارس الفقه الدستوري - خاصة الفرنسي⁽¹⁾ - بشأن القيمة القانونية لمقدمة الدستور ومدى إلزامية نصوصها مقارنة بمتن الوثيقة الدستورية ذاتها، وهل يمكن فصل المقدمة عن متن الوثيقة، أم أنها تشكل وحدة عضوية مع باقي الأحكام المتضمنة في وثيقة الدستور، بحيث تنتج ذات الآثار والالتزامات الدستورية التي تنتجها هذه الأحكام.

وتتراوح الآراء والمذاهب بين إنكار أية قيمة قانونية لمقدمة الدستور، وبين الاعتراف لها بالحجية القانونية الملزمة، مع وجود آراء عديدة تبنت منها وسطا بين هذين الرأيين.

فأنصار المدرسة الشكلية، وعلى رأسهم كل من "Laferrière" و "Esmein" ينكرون كل قيمة قانونية لمقدمة الدستور، ويقرون لها بالقيمة المعنوية والأدبية فقط، فهي بذلك مجرد عرض وإعلان لمبادئ مذهبية فلسفية مجردة من أية قيمة قانونية⁽²⁾، وبالتالي فهي لا تقيد السلطات العامة، ولا يجوز التمسك بها قانونا في مواجهتها. ويستند أنصار هذا الرأي إلى أن المقدمة قد وضعت خارج الدستور، ولم تدخل ضمن أرقام المواد التي احتواها، فهي ليست سوى عرضا لبعض الأهداف السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، ولكنها لا تضع أي التزام محدد على عاتق المشرع، ولا تقيد حرية الحكام في العمل والتصرف⁽³⁾.

وينتقد كثير من الفقهاء هذا الرأي باعتباره يؤدي إلى تجاهل طبيعة الجمعيات التأسيسية، ويأتي على رأس المنتقدين العميد "Duguit"، الذي يقول أن "مجتمعا من الفقهاء

confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004».

(1) - ظهر هذا الجدل بخصوص مقدمة دستور 1948 الفرنسي، ومقدمة الدستور الحالي لسنة 1958.

(2) - محسن خليل، مرجع سابق، ص 112.

(3) - مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 342.

يمكن أن يضع مبادئ عامة في الفقه أو الفلسفة، ولكن الجمعية الوطنية التأسيسية لا تضع سوى قوانين⁽¹⁾.

في المقابل يعترف أنصار المدرسة الموضوعية بالحجية القانونية الملزمة للمبادئ الواردة في مقدمة الدستور شأنها شأن النصوص التي يتضمنها الدستور، ويعتبرونها جزءا لا يتجزأ منه باعتبارهما يعبران عن إرادة واحدة وهي إرادة السلطة التأسيسية، صادرة في وثيقة واحدة وهي وثيقة الدستور. فالجمعية التأسيسية - حسب أنصار هذا الرأي - عندما تضع نصوصا في صلب الموضوع أو في مقدمته فإنها بذلك لا تضع مؤلفا فقهيا، وإن إعلان الحقوق الصادر عن السلطة التأسيسية سواء في شكل مقدمة للدستور أو في شكل إعلان للحقوق له قوة قانونية⁽²⁾.

ورغم الاتفاق الحاصل بين أنصار المدرسة الموضوعية حول فكرة الاعتراف بالقيمة القانونية الملزمة لديباجة الدستور بما تتضمنه من مبادئ وقواعد، إلا أنهم اختلفوا في تحديد مرتبتها ومدى قوتها بالمقارنة مع أحكام الدستور.

فهناك اتجاه يذهب أنصاره مثل الفقيه "Sieyès" إلى الاعتراف بقيمة قانونية أعلى من قيمة القواعد الدستورية بوصفها تتضمن الأسس والمنطلقات التي بنيت عليها نصوص الدستور وصيغت على ضوءها وفي حدودها، فالمقدمة بهذه الصفة تصبح واجبة الاحترام من السلطة التأسيسية ذاتها، ومن باب أولى فهي ملزمة للسلطات العامة الأخرى سواء كانت تشريعية أم تنفيذية أم قضائية⁽³⁾.

وقد واجه هذا الرأي معارضة شديدة من جميع فقهاء القانون الدستوري⁽⁴⁾، باعتباره يتعارض مع مبدأ تدرج القوانين الذي لا يتضمن قواعد تعلق الدستور، كما أنه يتعارض أيضا مع المنطق، فالسلطة التأسيسية الأصلية هي التي وضعت الدستور وضمنته مقدمة، ولا

(1) - مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 343.

(2) - مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 196.

(3) - ماجد راغب الطلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1986، ص 91.

- مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 342.

(4) - المرجع نفسه، ص 343.

يمكن القول بان إرادتها عند وضع المقدمة كانت أعلى من إرادتها عند وضع المتن أو صلب الدستور.

بينما يذهب أنصار الاتجاه الثاني إلى وضع مقدمة الدستور في مرتبة تعادل مرتبة النصوص التي يتضمنها الدستور، على اعتبار أن المقدمة تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور لها ما لسائر أحكامه من قيمة، وتخضع لما يخضع له الدستور من تعديلات، وأن كليهما يعبران عن إرادة واحدة وهي إرادة السلطة المؤسسة وصادرين في وثيقة واحدة وهي الدستور، وعلى أساس ذلك تكون ديباجة الدستور واجبة الاحترام من جميع السلطات في الدولة شأنها شأن النصوص الواردة في متن الدستور؛ وبالتالي فإن تطبيق الرقابة على دستورية القوانين يستند ليس فقط على نصوص ومواد الدستور وإنما لمضمون ديباجته أيضاً.

ويمنح أنصار الاتجاه الثالث المبادئ الواردة في المقدمة قيمة قانونية أدنى من قيمة الدستور، بحيث تصبح في مرتبة القوانين العادية، ما يتيح للبرلمان إمكانية تعديل محتواها بنفس طريقة تعديل القوانين العادية، وسند هذا الرأي أن السلطة التأسيسية الأصلية لو كانت تريد منح هذه المبادئ ذات القيمة القانونية التي تتمتع بها النصوص الدستورية، لنصت عليها في صلب الدستور.

أما الرأي الذي يقف موقفاً وسطاً بين الاعتراف والإنكار فمضمونه يقوم على التمييز بين نوعين من الأحكام أو القواعد التي تنطوي عليها مقدمة الدستور، والتي تختلف من حيث الطبيعة، وهما القواعد الوضعية أو التقريرية والمبادئ المنهجية أو التوجيهية؛ فالأحكام الوضعية هي عبارة عن نصوص محددة تنتمي بمظهرها وجوهرها إلى أحكام القانون الوضعي، ومن ثم فهي نصوص قانونية ملزمة بذاتها وتكتسب نفس قوة مواد الدستور وقابلة للتطبيق المباشر⁽¹⁾، كما أنها لا تحتاج إلى تدخل من المشرع العادي لينظم كيفية تطبيقها، وهي في ذات الوقت تمثل قيوداً عليه ويلتزم باحترام ما جاء فيها باعتبار أنها تقرر مراكز قانونية يتعين احترامها.

(1) - محسن خليل، القانون الدستوري والديساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 34.

أما المبادئ التوجيهية أو المنهجية فهي عبارة عن نصوص غير محددة تأتي في شكل قواعد توضح معالم وأهداف المجتمع وتوجه منهاج النظام فيه، وبالتالي فهي تتجرد من صفة الإلزام والتطبيق المباشر، ولا ترتب بذاتها مراكز قانونية، ما يعني أن الأفراد لا يستطيعون الاحتجاج بها أو المطالبة بتطبيقها بصفة مباشرة، بل يقتضي الأمر تدخل المشرع بسن قوانين تضع هذه المبادئ موضع التطبيق، وفي هذه الحالة يتعين على المشرع احترام هذه المبادئ، فإذا أصدر قانونا يخالفها عدّ هذا التشريع غير دستوري⁽¹⁾؛ إلا أن البرلمان في هذه الحالة يمتلك سلطة تقديرية واسعة في اختيار الطرق الفنية الأكثر صلاحية لتجسيد هذه المبادئ والأهداف، دون أن تكون هناك وسيلة قانونية لإجباره على ذلك⁽²⁾.

ويميل أغلب الفقه الدستوري الغربي والعربي إلى تأييد الاتجاه الذي يرى أن لديباجة الدساتير قوة قانونية ملزمة تعادل قوة النصوص الدستورية الأخرى التي تتضمنها، وبالتالي فإن تطبيق الرقابة على دستورية القوانين تكون من حيث مطابقتها ليس فقط لنصوص مواد الدستور وإنما لنص ديباجته أيضاً.

الفقرة الثالثة: القيمة القانونية للديباجة في فقه المجلس الدستوري

بالرجوع إلى التجربة الجزائرية، ومن خلال استعراض مختلف الآراء والقرارات، نجد أن المجلس الدستوري قد استند إلى ديباجة الدستور في مناسبتين؛ تتعلق الأولى برأيه المؤرخ في 2002/4/3⁽³⁾ المتعلقة بدسترة الأمازيغية كلغة وطنية، أما الثانية فتتعلق برأيه المؤرخ في 2008/11/7⁽⁴⁾ المتعلقة بتعديل الدستور بخصوص توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

(1) - المرجع نفسه، ص35.

(2) - محمد كامل ليله، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1963، ص519.

(3) - رأي رقم 01 / ر. ت د - م د / مؤرخ في 3 أبريل سنة 2002، يتعلق بمشروع تعديل الدستور: « واعتباراً أن دسترة تمازيغت لغة وطنية بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني، موضوع مشروع تعديل الدستور، كونها عنصراً من عناصر الأمازيغية التي تشكل إحدى المكونات الأساسية للهوية الوطنية المذكورة في المادة 8 (مطّعة 2) من الدستور، الواردة ضمن المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، والمبينة في ديباجة الدستور، تعدّ دعماً للمكونات الأساسية للهوية الوطنية وهي الإسلام والعروبة والأمازيغية...».

(4) - رأي رقم 08/01 ر. ت د - م د مؤرخ في 7 نوفمبر سنة 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري:

ما يلاحظ أن المجلس الدستوري لم يصرح في قراره السابقين باعتبار ديباجة الدستور جزء من الكتلة الدستورية ولم يحسم المسألة بشكل قاطع، على خلاف ما ذهبت إليه مجالس أخرى كالمجلس الدستوري الفرنسي واللبناني كما سنوضحه لاحقاً، فقد اكتفى بما يفيد التأسيس لاعتمادها ضمن الكتلة الدستورية لدى استعماله صيغة الارتباط بين المبادئ العامة التي تحكم المجتمع باعتبارها نصوص في صلب الدستور، حيث استعمل "والمبينة في ديباجة الدستور، تعد تدعيماً للمكونات الأساسية..."، وكذلك الحال بالنسبة للرأي الثاني المستند على الديباجة، وإن كان في المرة الأولى استعمل مصطلح اخف وهو "المطلب الديمقراطي" الذي لا يرقى إلى المبدأ أو القاعدة؛ في حين أنه في الحالة الثانية كان أكثر وضوحاً معتبراً "المبادئ التي تقوم عليها الأمة الجزائرية المستمدة في جوهرها من ديباجة الدستور والفصل الأول من الباب الأول"، وهو ما يعني أنه خطى خطوة إيجابية في تقرير انتماء الديباجة إلى الكتلة الدستورية⁽¹⁾.

على خلاف ذلك، ذهب المجلس الدستوري الفرنسي في قرار له بتاريخ 1971/7/16 بشأن "حرية التجمع"، والذي شكل تحولاً عن التقليد الفرنسي القديم⁽²⁾، إلى القول بعدم دستورية القانون المعروض عليه لمخالفته مقتضيات حرية تكوين الجمعيات التي نصت عليها مقدمة دستور عام 1946 وأقرها وأحال إليها دستور عام 1958، حيث أكد المجلس الدستوري بهذه المناسبة أن ديباجة الدستور الفرنسي "تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور ذاته، وتشكل وحدة دستورية نصية"⁽³⁾.

ابتداءً من هذا التاريخ أصبح لديباجة دستور 1958 قيمة دستورية شأنها شأن بقية نصوص الدستور، وأصبحت مرجعاً يحتكم إليه المجلس الدستوري حال فحصه للنصوص

« واعتباراً أن توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة يُستمد من المطلب الديمقراطي المذكور في الفقرة 8 من ديباجة الدستور الذي يقتضي بأن تُبنى المؤسسات حتماً على مشاركة جميع المواطنين والمواطنات في تسيير الشؤون العمومية وتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وحرية الفرد والجماعة...».

(1) - سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 119-120.

(2) - جدير بالذكر أن المجلس الدستوري الفرنسي كان قد قضى قبل ذلك بأن ديباجة دستور عام 1946 ليس سوى أحكام تكميلية، وأن نصوص الدساتير والإعلانات التي سبقت هذه الديباجة هي في حد ذاتها أولى على الديباجة.

(3) - *Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 (Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association).*

المعروضة أمامه، وبالتعدي اكتسب كل من إعلان حقوق الإنسان والمواطن (بمواده السبعة عشر)، وديباجة دستور 1946، وفيما بعد ميثاق البيئة لعام 2004 قيمة دستورية.

وسار المجلس الدستوري في لبنان على ذات النهج وأضفى على ديباجة الدستور اللبناني قيمة دستورية شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها، ففي قرار له في 7 أوت 1996 قضى المجلس بإبطال المادة الثانية الجديدة من المادة الأولى من القانون رقم 96/530 المتعلق بتعديل أحكام قانون الانتخابات مستندا في ذلك على الفقرتين (ج) و(د) من ديباجة الدستور: « وحيث أن الفقرة ج من مقدمة الدستور تنص بدورها على أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفصيل. وحيث أن الفقرة (د) من هذه المقدمة تنص أيضا على أن الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية...»⁽¹⁾.

بل وصرح بوضوح في نفس القرار بأن مقدمة الدستور اللبناني هي جزء لا يتجزأ منه: « وحيث أن مبدأ المساواة أمام القانون هو مبدأ مقرر بصورة واضحة وصریحة في أحكام الدستور، كما في مقدمه التي تعتبر جزءا لا يتجزأ منه».

وعلى كل فقد جاء التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 لينهي هذا التردد ويعبر صراحة عن مكانة الديباجة ومرتبها من أحكام الدستور الجزائري، معتبرا إياها جزءا لا يتجزأ منه حيث نصت الفقرة الأخيرة من ديباجة الدستور المعدل على أنه « تشكل هذه الديباجة جزءا لا يتجزأ من هذا الدستور».

وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أدخل الديباجة بصفة قطعية في مضمون الكتلة الدستورية، لتشكل بذلك مرجعا أساسيا يلتزم المجلس الدستوري بمراعاتها حال فحصه للنصوص المعروضة عليه؛ كما أنها ستشكل بكل تأكيد محطات يتوقف عندها المجلس الدستوري مستقبلا لما تضمنته - بعد التعديل - من إحالة على نصوص أخرى كميثاق السلم

(1) - قرار رقم 96/4 بتاريخ 1996/8/7، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، المجلد 04، 2009-2010، مرجع سابق، ص 59.

والمصالحة⁽¹⁾، وما تضمنته من مبادئ وأهداف مهمة كمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية والرقابة على السلطات العمومية والتنمية المستدامة، وحقوق الإنسان، وغيرها.

الفرع الثالث: القوانين العضوية

تجسد الرجوع إلى القوانين العضوية في تقدير مطابقة الأنظمة الداخلية للدستور لأول مرة في رأي المجلس الدستوري رقم 09 المؤرخ في 22 نوفمبر 1999⁽²⁾، حينما اعتمد بشكل خاص على القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة في سياق رقابته للنظام الداخلي لمجلس الأمة، حيث اعتبر أن المصطلحات الواردة في النظام الداخلي لمجلس الأمة محل الإخطار يجب أن تكون موافقة للقانون العضوي المذكور.

وأصبح في كل مناسبة تتاح له للنظر في مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان يذكر غرفتي البرلمان بأنهما لا يمكن تناول أي مسألة أسندها الدستور لهذا القانون العضوي إلا على نحو يتوافق وأحكامه، تحت طائلة مخالفة الدستور ذاته.

- ففي رأيه المؤرخ في 13 ماي 2000، استبعد الفقرة الثالثة من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي خولت لرئيس كل مجموعة برلمانية طلب توقيف الجلسة في إطار الفقرة الثالثة من المادة 34 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، في حين أن هذه الأخيرة حددت على سبيل الحصر الأطراف التي يحق لها طلب توقيف الجلسة وهي ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون؛ مؤكداً أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يجب ألا يعالج بطريقة مخالفة أي مسألة سبق

(1) - الفقرة 08 من الديباجة: « غير أن الشعب الجزائري واجه مأساة وطنية حقيقية عرّضت بقاء الوطن للخطر. وبفضل إيمانه وتمسكه الثابت بوحدته، قرّر بكل سيادة تنفيذ سياسة السلم والمصالحة الوطنية التي أعطت ثمارها وهو مصمم على الحفاظ عليها.»

(2) - رأي رقم 09/ر.ن.د-م د/99 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي، المعدل والمتمم، لمجلس الأمة للدستور.

أن نظمها القانون العضوي رقم 02/99، ومن ذلك تحديد الأطراف الذين يحق لهم طلب توقيف الجلسة⁽¹⁾.

- وفي نفس الرأي نجد أن المجلس الدستوري قد أدرج القانون العضوي المتضمن قانون الانتخابات ضمن المراجع التي برر بها رأيه بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة 52 من النص الأصلي التي تنص على: «... يمكن للنواب تشكيل مجموعات برلمانية على أساس الانتماء السياسي الأصلي للأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني...»، حيث استند المجلس على مضمون المادة 109 من قانون الانتخابات، ليعتبر أن هذه الفقرة تمس بمبدأ المساواة الذي تكرسه المادة 29 من الدستور كونها قد أنشأت تمييزاً بين النواب بإقصاء النواب الأحرار من حق تشكيل مجموعات برلمانية مهما كان عددهم⁽²⁾.

في الواقع فإن المنهج الذي اعتمده المجلس الدستوري في سياق استشهاده بنصوص القوانين العضوية المذكورة أعلاه يثير التساؤل حول حقيقة اعتباره القوانين العضوية جزءاً من الكتلة الدستورية، وعلى هذا اختلفت الآراء بين من يؤكد توجه المجلس في إدراج القوانين العضوية ضمن الكتلة الدستورية⁽³⁾، وبين من يعتبر القوانين العضوية - كما المعاهدات - مجرد "مرجع لرقابة الدستورية عبر رابط دستوري"⁽⁴⁾، أي أن المجلس الدستوري يستعمل هذه

(1) - رأي رقم 10/ر.ن.د-م د/ 2000 مؤرخ في 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور: «واعتباراً بالنتيجة، أن المجلس الشعبي الوطني حين خول صلاحية طلب توقيف الجلسة لرئيس كل مجموعة برلمانية، فإنه يكون قد أضاف طرفاً آخرًا تجاوزاً لأحكام الفقرة الثالثة من المادة (34) من القانون العضوي المذكور أعلاه».

(2) - نفس الرأي: «واعتباراً أن المادة 10 من الدستور تقضي بأنه لا حدود لتمثيل الشعب عدا تلك التي حددها الدستور وقانون الانتخابات،

- واعتباراً كذلك أن الفقرة الأولى من المادة 109 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات تقضي بأنه "تقدم كل قائمة مترشحين إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر، وإما كقائمة مترشحين أحرار"،

- واعتباراً أنه يستنتج مما سبق أن إقرار تشكيل المجموعات البرلمانية يقتصر على النواب المنتمين أصلاً للأحزاب السياسية الممثلة في المجلس الشعبي الوطني دون سواهم، ينشئ تمييزاً بين النواب، مما يعدّ مساساً بمبدأ المساواة بين النواب ويستوجب بالنتيجة التصريح بعدم مطابقته للدستور».

(3) - نفيسة بختي، عمار عباس، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 22، مارس 2009، ص48.

(4) - برفوق عبد العزيز، مقاربة في رصد منهج المجلس الدستوري في توسيع الكتلة الدستورية، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد التاسع، جوان 2013، ص08.

النصوص القانونية الدنيا انطلاقاً من رابط دستوري سواء كان نصاً أو مبدأ، دون أن يضيفي عليها أية قيمة دستورية، بحيث أن مخالفة هذه النصوص لا يمكن أن تمثل في ذاتها مخالفة دستورية.

وبعيداً عن هذا السجال حول تأكيد أو نفي توجه المجلس الدستوري نحو اعتبار القوانين العضوية كجزء من الكتلة الدستورية، نعتقد أن المجلس حينما يعتمد نصاً قانونياً - من غير الدستور - كمرجع في تقدير دستورية نص آخر أقل منه مرتبة، فهذا لا يعني أنه قد رفع هذا النص إلى مرتبة النص الدستوري، بل أنه وبكل بساطة يكون قد أخذ بالمفهوم الموسع للكتلة الدستورية⁽¹⁾، الذي يسمح للمجلس بالرجوع في آرائه وقراراته إلى نصوص ذات طبيعة مختلفة وفي مراتب متعددة، سواء كانت ذات قيمة دستورية، أم لا.

ومن جهة أخرى، وهذا الأهم، فإن المجلس الدستوري ملزم بمراقبة احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي كرسه الدستور واستخلصه المجلس في اجتهاده؛ هذا المبدأ يفرض خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى من حيث الشكل والمضمون حتى لا يحدث خلل في انسجام البناء القانوني للدولة؛ ويترتب على ذلك أن أي نص يعرض على المجلس الدستوري تتبين مخالفته لأحكام يتضمنها قانون عضوي، أو يتجاوز حدود الاختصاص يجب أن يصرح بكونه غير دستوري.

ومسألة الاعتراف بالقوانين العضوية كجزء لا يتجزأ من الكتلة الدستورية تكاد تكون محسومة في أغلب الأنظمة الدستورية؛ ففي فرنسا وطبقاً للمنشور الصادر في 30 جانفي 1997⁽²⁾، والمتعلق بقواعد إعداد وتوقيع ونشر النصوص في الجريدة الرسمية، اعتبرت

(1) - راجع في المفهوم الموسع للكتلة الدستورية، ص 218.

(2) - *Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre; JORF n°27 du 1 février 1997 page 1720: 6.1.3. Le Conseil constitutionnel fonde ses décisions sur « un bloc de constitutionnalité » composé des règles suivantes :*

- les articles de la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- le préambule de la Constitution de 1946 ;
- la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
- les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ;
- les lois organiques ;
- les principes et objectifs de valeur constitutionnelle.

الحكومة الفرنسية القوانين العضوية - ومن دون تفرقة- من مجموع الكتلة الدستورية التي يفرض عليها احترامها⁽¹⁾.

ونفس التوجه سلكه القضاء الدستوري في المغرب الذي أكد على ضرورة مطابقة الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان للقوانين التنظيمية وأن مخالفة النظام الداخلي للقوانين التنظيمية يعد مخالفة دستورية لأنه بذلك يخالف الدستور.

- ففي القرارين 52-95 و 212-98 المتعلقين بإحالة النظام الداخلي لمجلس النواب على المجلس الدستوري ليبت في مطابقته للدستور أكد المجلس بشكل صريح أن مخالفة النظام الداخلي للقوانين التنظيمية يعد مخالفة دستورية... "حيث أن تطابق النظام الداخلي لمجلس النواب مع أحكام الدستور يستوجب مطابقته أيضا للقوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور .

- ونفس الأمر بالنسبة للقرار 213-98 المتعلق بإحالة النظام الداخلي لمجلس المستشارين للبت فيه من قبل المجلس الدستوري، حيث جاء في القرار على أن "تطابق النظام الداخلي لمجلس المستشارين مع أحكام الدستور يستوجب مطابقته أيضا للقوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور".

الفرع الرابع: القوانين العادية

قضى المجلس الدستوري في بعض تدخلاته بعدم دستورية نص قانون عادي لمخالفته أحكام قانون عادي آخر، كما لجأ إلى الاعتماد على نصوص قانون عادي لفحص مطابقة بعض القوانين العضوية، وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

الفقرة الأولى: مخالفة قانون عادي لقانون عادي

أقر المجلس الدستوري في أول قرار له وجود تدرج وتفاوت بين تشريعات من طبيعة واحدة، حيث قضى بعدم دستورية المادة 86 من قانون الانتخابات لسنة 1989، والتي تشترط الجنسية الأصلية في المترشحين للانتخابات التشريعية وفي أزواجهم، مؤسسا قراره

(1) - يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2009، ص 332

على مخالفتها للمادة 28 من الدستور (المادة 32 حاليا) التي تنص على مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، ومن جهة أخرى لمخالفتها أحكام قانون الجنسية الذي تضمنه الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، وخاصة فيما قرره من حق للمتجنس في الترشح لمهمة انتخابية بعد خمس سنوات من اكتسابه للجنسية الجزائرية؛ معتبرا أن المشرع وإن كان بإمكانه أن يفرض شروطا لممارسة حق الترشح، لكنه ليس بإمكانه أن يحذفه تماما بالنسبة إلى فئة من المواطنين الجزائريين بسبب أصلهم ، وبالتالي فإن هذا الحكم القانوني لا يسعه أن يخضع لتطبيق انتقائي ولا جزئي⁽¹⁾.

وعند تعديل قانون الانتخابات بموجب الأمر رقم 95-21 المؤرخ في 19 يوليو 1995 تمسك المشرع بنفس الشروط التي تضمنتها المادة 86 - غير الدستورية - والمتعلقة باشتراط تقديم الجنسية الأصلية للمترشحين لرئاسة الجمهورية ولأزواجهم، حيث أصدر بيانا في 25/07/1995⁽²⁾ ذكر فيه بعدم دستورية هذا الشرط طبقا لرأيه السابق؛ وكرر تمسكه بموقفه بعد إخطاره رسميا بالمادة 108 المذكورة⁽¹⁾.

(1) - قرار رقم 1 - ق.ق - م د ، مؤرخ في 20 غشت سنة 1989، يتعلق بقانون الانتخابات: « ونظرا لكون الأمر رقم 70 - 86 المؤرخ في 17 شوال عام 1390 الموافق 15 ديسمبر سنة 1970 والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية، قد حدد شروط الحصول عليها وإسقاطها وبيّن على الخصوص بدقة آثار الحصول على الجنسية الجزائرية وأقر حقوقا كان من أخصها حق تقلد مهمة انتخابية بعد خمس سنوات من الحصول على الجنسية الجزائرية، مع أنه بالإمكان إلغاء هذا الأجل من جهة أخرى بموجب مرسوم التجنس.

ونظرا إلى أن هذا الحكم القانوني لا يسعه أن يخضع لتطبيق انتقائي ولا جزئي.

ونظرا لكون الجنسية الجزائرية الأصلية لا تشترط في المترشحين لمهمة انتخابية في المجالس الشعبية البلدية والولائية.

ونظرا لكون المادة 28 من الدستور، تقر مبدأ تساوي المواطنين أمام القانون دون إمكانية التفرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق، أو الجنس، أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي.»

(2) - بيان 25 يوليو 1995 : « إن المجلس الدستوري، في اجتماعه بتاريخ 27 صفر عام 1416 هـ الموافق لـ 25 يوليو سنة 1995،

بعد الاطلاع على الأمر رقم 95-21 المؤرخ في 21 صفر عام 1416 هـ الموافق لـ 19 يوليو سنة 1995، المعدل والمتمم للقانون رقم 89-13 المؤرخ في 5 محرم عام 1410 هـ الموافق لـ 7 غشت سنة 1989، المعدل والمتمم والمتضمن قانون الانتخابات الذي نشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 39، بتاريخ 25 صفر عام 1416 هـ الموافق لـ 23 يوليو سنة 1995.

وبعد الاطلاع على المادة 7 من هذا الأمر المعدلة للمادة 108 من القانون رقم 89-13 التي تشترط من المترشح لرئاسة الجمهورية تضمين ملف ترشيحه شهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوجيه.

وبناء على الدستور لا سيما المادة 153 فقرة 1 والمادة 159.

الفقرة الثانية: مخالفة قانون عضوي لقانون عادي

لم يكتف المجلس الدستوري بتكريس التفاوت بين قانونين من نفس الدرجة كما رأينا في الفقرة السابقة، بل إنه لجأ في بعض قراراته إلى إخضاع قانون عضوي لمقتضيات قانون عادي، تجسد ذلك في رأيه المؤرخ في 6 مارس 1997 بمناسبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي الخاص بالأحزاب السياسية للدستور، إذ اشترطت المادة 13 منه الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة منذ عشر سنوات على الأقل في الأعضاء المؤسسين للحزب السياسي، الشيء الذي اعتبره المجلس الدستوري غير مطابق للدستور، على اعتبار أن الجنسية الجزائرية معرفة مسبقا بالقانون (قانون الجنسية)؛ و كل تشريع في هذا المجال ينبغي أن يتقيد بأحكام قانون الجنسية، وأن هذا القانون قد نص على تمتع الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ اكتسابها، ولم يقيد هذا الحق إلا بالنسبة للأجنبي المتجنس بالجنسية الجزائرية الذي لا يجوز أن تسند إليه نيابة انتخابية إلا بعد مرور خمس سنوات من تاريخ تجنسه⁽²⁾.

وبناء على النظام الداخلي للمجلس الدستوري. يذكر ويتمسك بقراره رقم 1-ق.ق-م. د- المؤرخ في 18 محرم عام 1410 هـ الموافق لـ 20 غشت سنة 1989، المتعلق بقانون الانتخابات والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 36، بتاريخ 28 محرم عام 1410 هـ الموافق لـ 30 غشت 1989، والذي قرر فيه أن شرط إرفاق التصريح بالترشيح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوج المترشح غير مطابق للدستور.

(1) - قرار رقم 01/ق.أ-م.د. 95/ مؤرخ في 6 غشت سنة 1995، يتعلق بدستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الانتخابات.

(2) - رأي رقم 01/ر.أ.ق.عض-م.د، المؤرخ في 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي

المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور: « ب -خصوص ما تشترطه المادة 13 من هذا الأمر من الأعضاء المؤسسين لحزب سياسي أن يكونوا حاصلين على الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة منذ عشر (10) سنوات على الأقل، مأخوذا بصفة منفردة.

- اعتبارا أن المادة 30 من الدستور تقضي بأن: "الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون"، ومن ثم فإن كل تشريع في هذا المجال ينبغي أن يتقيد بأحكام قانون الجنسية،

- واعتبارا أن الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية يتمتع بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ اكتسابها طبقا للمادة 154 من الأمر رقم 70-86 بتاريخ 17 شوال عام 1390 الموافق 15 ديسمبر سنة 1970 المتعلق بقانون الجنسية الجزائرية، وذلك وفقا للمادة 30 من الدستور،

- وبالإضافة اعتبارا أن قانون الجنسية لم يقيد هذا الحق إلا بالنسبة للأجنبي المتجنس بالجنسية الجزائرية الذي لا يجوز أن تسند إليه نيابة انتخابية إلا بعد مرور 5 سنوات من تاريخ تجنسه، مع جواز إعفائه من هذا الشرط بموجب مرسوم التجنس».

الفقرة الثالثة: مخالفة نظام داخلي لقانون عادي

من جهة أخرى اتخذ المجلس الدستوري القانون العادي نصا مرجعيا لدى مطابقته بعض الأنظمة الداخلية للغرفتين، ففي رأيه المؤرخ في 13 ماي 2000 المتعلق برقابة دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وعند فحصه لمحتوى المادتين 14 و 85 من هذا النظام، اللتان تسمحان لمكتب المجلس بتحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني، أقر المجلس الدستوري ضرورة أن يراعي المجلس الشعبي الوطني عند وضع نظامه الداخلي أحكام قانون المحاسبة العمومية، بحيث لا يمكنه سن قواعد في هذا المجال غير تلك المنصوص عليها في قانون المحاسبة، هذا الأخير حسب رأي المجلس يسمح للمجلس الشعبي الوطني بتضمين نظامه الداخلي "قواعد رقابة تنفيذ ميزانيته" لا قواعد أخرى مخالفة لقواعد المحاسبة العمومية المنصوص عليها في هذا القانون.⁽¹⁾

(1) - رأي رقم 10/ر.ن.د-م د/ 2000 مؤرخ في 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور: « 3 - بخصوص المادتين 14 (البند السابع) و 85 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، موضوع الإخطار، مأخوذتين مجتمعتين لاتحادهما في الموضوع والمحررتين كالتالي:

- المادة 14 (البند السابع): " تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني " .

- المادة 85: " يحدد مكتب المجلس، عند الحاجة، القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني " .

- اعتبارا أن المجلس الشعبي الوطني قد خول، بموجب هذين الحكمين، مكتب المجلس الشعبي الوطني صلاحية تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني دون أن يبين الأساس المعتمد عليه في ذلك،

- واعتبارا أن المشرع، وحرصا منه على عدم الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، قد خول المجلس الشعبي الوطني، بمقتضى الفقرة الثانية من المادة 61 من الفصل الثاني من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، صلاحية تضمين نظامه الداخلي قواعد رقابة تنفيذ ميزانيته،

- واعتبارا، والحال هذه، أن تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني لا يعد في حد ذاته صلاحية تمكن مكتب المجلس الشعبي الوطني من وضع قواعد أخرى غير تلك المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية، المذكور أعلاه، وإنما يقصد منه القواعد المتعلقة برقابة تنفيذ ميزانية المجلس الشعبي الوطني،

- واعتبارا وبالنتيجة، أن الصياغة التي اعتمدها المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن تكون سوى نتيجة استعمال لتعبير مشوب بالغموض».

الفرع الخامس: المعاهدات

استند المجلس أيضا إلى الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر والتي تندرج في القانون الداخلي وتسمو عليه بموجب المادة 123 من دستور 1989 (المادة 150 من دستور 1996) والتي تنص على أن «المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون»، ومن بين هذه المعاهدات:

- ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1966، الذي انضمت إليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 ماي 1989⁽¹⁾.

- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والمصادق عليه بالمرسوم رقم 87/37 المؤرخ في 3 فيفري 1987⁽²⁾.

ففي قراره المؤرخ في 20/08/1989، المتعلق بدستورية قانون الانتخابات لسنة 1989 انطلق المجلس الدستوري من بعض المواثيق الدولية ليقول بعدم دستورية اشتراط الجنسية الجزائرية الأصلية للمترشح للانتخابات التشريعية⁽³⁾.

وقضى أيضا في قرار آخر بعدم دستورية المادة 34 من القانون الأساسي للنائب، التي تمكن النائب في المجلس الشعبي الوطني من السفر بجواز سفر دبلوماسي مستندا في ذلك إلى الأعراف الدولية فيما يخص كيفية تسليم جواز السفر الدبلوماسي⁽⁴⁾.

(1) - ج.ر.ج.ج، العدد 20، بتاريخ 17 ماي 1989.

مضمون الميثاق منشور بملحق المرسوم الرئاسي 89-67، ج.ر.ج.ج، العدد 11، بتاريخ 26 فيفري 1997.

(2) - ج.ر.ج.ج، العدد 06، بتاريخ 04 فيفري 1987.

(3) - قرار رقم 1 - ق.ق - م د: « ونظرا لكون أية اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها، تندرج في القانون الوطني، وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة السمو على القوانين، وتخول كل مواطن جزائري أن يتدفع بها أمام الجهات القضائية، وهكذا الشأن خاصة بالنسبة إلى ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1966 المصادق عليه بالقانون رقم 89-08 المؤرخ في 19 رمضان عام 1409 الموافق 25 أبريل سنة 1989 الذي انضمت الجزائر إليه بمرسوم رئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 11 شوال عام 1409 الموافق 16 مايو 1989، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والمصادق عليه بالمرسوم رقم 87-37 المؤرخ في 4 جمادى الثانية عام 1407 الموافق 3 فبراير سنة 1987، فإن هذه الأدوات القانونية تمنع منعا صريحا كل تمييز مهما كان نوعه».

(4) - قرار رقم 89/02 المؤرخ في 89/8/30، انظر ص 246، تهميش 01.

المطلب الثاني: تقنية التحفظات التفسيرية

تقوم الوظيفة الأساسية للمجلس الدستوري وهو يراقب دستورية القوانين، أو يفحص مطابقة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان على مواجهة الحكم الدستوري مع القاعدة القانونية أو التنظيمية، والتي تنتهي بالتصريح بدستورية أو عدم دستورية هذا النص أو ذلك؛ غير أنه في بعض الحالات يتجاوز هذا الدور التقني إلى التدخل في تحديد مضمون ومعنى النص محل المراقبة، أين يقوم بإضفاء قراءته وتفسيره الخاص للقواعد الغامضة أو المعيبة أو حتى تغيير نصها ومحتواها، ويصدر قراره أو رأيه بناء على هذا التفسير.

من خلال التعمق في دراسة اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري بمناسبة رقابته للقوانين والأنظمة الداخلية، يتبين لنا بأن هذا الأخير يتمتع بحرية كبيرة بشأن الأحكام المعيبة بعدم الدستورية، بحيث يمكنه إلغاؤها وبالتالي حرمانها من أي أثر، كما يمكنه أيضا قبولها بشرط إجراء التعديلات التي يقرها، وهذا ما يطلق عليه تقنية المطابقة بتحفظ.

فقرارات المطابقة بتحفظ هي قرارات بواسطتها يقبل المجلس الدستوري بمطابقة القاعدة المعروضة أمامه، ولكن بشروط، لذلك وبدل إلغاء النص المعيب يقوم المجلس بالإبقاء عليه، ولأجل هذا يقوم بتصحيحه عن طريق إعطاء تفسير لهذا النص أو إلغاء الأحكام التي تعيبه، ويشترط احترام التفسير الوحيد الذي أعطاه لهذا الحكم حتى يعتبر دستوريا، ولا يلجأ المجلس إلى تفسير أي نص منظور أمامه إلا إذا كان هذا التفسير ضروريا لتوضيح دستورية هذا النص، وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي في إحدى قراراته⁽¹⁾

المجلس الدستوري الجزائري تبني نفس التقنية التي سبقه إليها المجلس الفرنسي، هذا الأخير استعمل التقنية لأول مرة في قرار له سنة 1959⁽²⁾، كما استعملتها القضاء الدستوري في جل الأنظمة الرقابية كإيطاليا وألمانيا وإسبانيا...؛ ويمكن أن نميز بين ثلاثة أنواع من

⁽¹⁾ - DC 2001-455 du 12 Janvier 2002: « Il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'interprétation des dispositions d'une loi qui lui est déférée dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité».

⁽²⁾ - DC du 17 Juin 1959, relative au Règlement de l'assemblée

التحفظات التي عبر عنها المجلس الدستوري في اجتهاداته، وهي: التحفظات البناءة والتحفظات الآمرة والتحفظات التحييدية.

الفرع الأول: التحفظات البناءة

بمناسبة فحصه لدستورية أو مطابقة نص معروض أمامه قد يصادف المجلس الدستوري حكما مخالفا أو غير مطابق للدستور، أو يشوبه الغموض وعدم الوضوح، ما يمكن أن يعرض النص بكامله للإلغاء، بدلا من ذلك يلجأ المجلس الدستوري إلى إعطاء هذا الحكم تفسيرا مطابقا للدستور بتغيير أو تصحيح معناه دون إلغائه أو تعديله⁽¹⁾، كما قد يلجأ إلى إضافة صيغة لهذا الحكم من شأنها أن تجعل النص مطابقا للدستور⁽²⁾، بما يشكل في النهاية سببا للإبقاء على النص بكامله.

هذه التقنية استعملها المجلس الدستوري في عدة مناسبات نذكر منها على سبيل

المثال:

أولاً: في قراره المؤرخ في 20 أوت 1989⁽³⁾ في معرض تقديره لنص المادتين 82 و 85 من القانون الانتخابي لسنة 1989⁽¹⁾، المتضمنتين على التوالي حالات عدم القابلية للانتخاب بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجلس الشعبي الوطني.

(1) - Bachir YELLES CHAOUICHE, *La technique des réserves dans la Jurisprudence du Conseil Constitutionnel Algérien*, Revue du Conseil constitutionnel, le Conseil constitutionnel algérien, n°01, 2013, P.167.

(2) - سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 103.

(3) - قرار رقم 1/ق.م-د/89: « ثانيا: فيما يخص المادتين 82 و 85 المتناولتين مجتمعتين فيما تعالجه على التوالي من حالات عدم القابلية للانتخاب في المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الوطني.

نظرا لأن المشرع عندما نصّ على أن الأشخاص الذين يمارسون الوظائف المذكورة في المادتين 82 و 85 من قانون الانتخابات، غير قابلين للانتخاب في المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الوطني، كان يقصد منعهم من الترشح لمهمة انتخابية، مدة ممارستهم مهامهم، وطوال سنة واحدة بعد إنهاء مهامهم، ومن تقديم ترشحهم لمهمة انتخابية في دائرة الاختصاص الأخيرة التي مارسوا وظائفهم فيها.

والقول بمقتضى أية قراءة أخرى تفضي إلى توسيع هذا المطلب الأخير إلى كل دوائر الاختصاص التي قد سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، قول تمييزي لا يستند إلى أساس، وبعد هذا التحفظ، يتبين أن أحكام المادتين 82 و 85 المذكورتين لا مساس لهما بأي حكم دستوري.

- المادة 82: « يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولايات، مسؤولو المصالح الولائية»

- المادة 85: « يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم ولمدة سنة بعد انتهائها: الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال البلدية، مسؤولو المصالح البلدية».

المجلس الدستوري فسر نية المشرع وفق احتمالين، فبنى التفسير الضيق الذي يعتبر أن المشرع كان يقصد منع تلك الفئات من الترشح لمهمة انتخابية مدة ممارستهم مهامهم وطوال سنة واحدة بعد إنهاء مهامهم، ومن تقديم ترشحهم لمهمة انتخابية في دائرة الاختصاص الأخيرة فقط التي مارسوا وظائفهم فيها، معتبرا أن التفسير المخالف (التفسير الواسع) الذي يوسع شرط عدم القابلية للانتخاب إلى كل دوائر الاختصاص التي قد سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم قول تمييزي لا يستند إلى أي أساس.

ونرى أن المشرع في المادتين المذكورتين عندما أورد شرط مرور سنة كاملة بعد التوقف عن العمل في الوظائف المذكورة يكون قد نفى أي أثر للتمييز بين دائرة الاختصاص الأخيرة التي مارس فيها الموظف مهامه وبين دوائر الاختصاص السابقة، مما يجعل من التفسيرين الواسع والضيق اللذان أعطاهما المجلس الدستوري للمادتين دون معنى، بل على العكس من ذلك فإن التسليم بتطبيق هذا الشرط على دائرة الاختصاص الأخيرة فقط من شأنه أن يفتح الباب للالتفاف حول شرط المدة، بحيث أن الموظف الذي يرغب في الترشح في

غير أن المجلس الدستوري، يلاحظ على أية حال أن نص القانون الذي عرض عليه خال من كل شرط من شروط عدم قابلية الانتخاب للمجلس الشعبي الولائي، وما هذا إلا نتيجة إغفال، لأنه في الحالة العكسية يفضي تحليله إلى تمييز بالمقارنة مع ما هو مشترط في المترشحين للمجالس الشعبية الأخرى».

(1) - قانون رقم 89-13 مؤرخ في 07 أوت 1989 يتضمن قانون الانتخابات.

الدائرة التي يعمل فيها دون أن تسري عليه أحكام هذه المواد يكفيه أن يتحول إلى دائرة أخرى ليُغْفَى من شرط المدة المذكورة.

ثانياً: في رأيه المؤرخ في 10 فيفري 1998 بمناسبة نظره في مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة مع للدستور، اقتنع المجلس الدستوري فقرات من المواد 74،77،78 وأعاد صياغة هذه الأخيرة من جديد، معتبراً أن مضمون الفقرات المقترحة يتعلق بصلاحيات مجلس الأمة في إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه للمناقشة، وقد سبق الفصل بعدم مطابقتها (في نفس الرأي)، وبالتالي فإن الإبقاء عليها سيعرض المواد بكاملها للإلغاء⁽¹⁾.

(1) - رأي رقم 04 / ر.ن.د - م.د / 98، مؤرخ في 10 فبراير سنة 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور: « -فيما يخصّ المواد 74 و77 و78 من النظام موضوع الإخطار مأخوذة بصفة منفردة:

أ - بخصوص الفقرات التالية من المادة 74 من النظام الداخلي في الصياغة التي حرّرت بالكيفية التالية: " ... يُسْتَمَع إلى مندوب أصحاب التعديل في إطار اللجنة المختصة في حالة قبول التعديل من طرف الحكومة واللجنة المعنية ويدرج ذلك في التقرير التكميلي. وفي حالة رفض التعديل من كليهما أو أحدهما يُعرض الأمر على المجلس للبتّ فيه. يمكن سحب التعديل عند الاقتناع. يُعرض التقرير التكميلي على المجلس...".

- اعتباراً أنّ مضمون هذه الفقرات يتعلّق بصلاحيات مجلس الأمة في إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه للمناقشة، وسبق بيان عدم مطابقتها للدستور كما هو معلّل بالطالع، عملاً بأحكام المادتين 119 و120 من الدستور، ممّا يستتبع اقتطاعها من المادة 74 من النظام الداخلي وتعاد صياغتها.

ب - بخصوص الفقرة الثالثة من المادة 77 من النظام الداخلي في الصياغة التي حرّرت على النحو الآتي:

" لا يأخذ الكلمة أثناء مناقشة الموادّ سوى مندوبو أصحاب التعديلات، والحكومة، ورئيس اللجنة المختصة أو مقرّرها " .

- اعتباراً أنّ عبارة " مندوبو أصحاب التعديلات " تتعلّق، بدورها، بتحويل مجلس الأمة إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه للمناقشة، وسبق بيان عدم مطابقتها للدستور، وعليه فإنها تأخذ نفس الحكم السابق عرضه لاتحادها في المرجعية الدستورية والعلّة.

ج - بخصوص الفقرة الثانية من المادة 78 المحرّرة كالاتي: " لا يجوز تقديم تعديلات عند إقرار التصويت بدون مناقشة".

- اعتباراً أنّ المؤسس الدستوري لم يخول مجلس الأمة صلاحية إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه، وقد سبق بيان ذلك أعلاه لاتحاد الموضوع والعلّة.

د - بخصوص جزء الفقرة الأولى من المادة 78 من النظام الداخلي المحرّر كما يأتي: " أو بطلب من اللجنة المختصة أو الحكومة بخصوص النصوص المحالة على المجلس".

- اعتباراً أنّ طلب اللجنة أو الحكومة بإجراء التصويت بدون مناقشة، الوارد في المادة 78 من النظام الداخلي، يخلّ بأحكام المادة 120 من الدستور التي تقضي بوجوب مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة».

ثالثاً: في رأيه المتعلق بالقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽¹⁾، وفي معرض مناقشته للمادة 99 منه التي تنص على أنه « يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بالتناوب»، اعتبر المجلس الدستوري أن المشرع أقر نظام التناوب على رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه دون أن يحدد الحالات التي يمارس فيها هذا التناوب، وأن هذا التناوب لا يمكن أن يمارس خارج الحالات التي أقرها الدستور، إلى جانب ذلك فإن رئيس مجلس الأمة قد يتولى رئاسة الدولة بالنيابة أو رئاسة الدولة في حالة الشغور طبقاً للمادة 88 من الدستور، وبالتالي لا يمكن أن تعود إليه رئاسة البرلمان المجتمع بغرفتيه في هذه الحالة، الشيء الذي يفيد أن المشرع أغفل الحالة المنصوص عليها في المادة 88 من الدستور.

بناء على ذلك فإن المجلس لم يعتبر هذه المادة غير دستورية، ولكنه قام بإعادة كتابتها وصياغتها بشكل كلي ومفصل لعدم ترك أي مجال للغموض أو اللبس الذي أشار إليه، وبعد أن كانت تتضمن فقرة واحدة مقتضبة، أصبحت تتكون من فقرتين فيهما إحصاء شامل لحالات اجتماع البرلمان بغرفتيه، والذي يرأسه رئيس مجلس الأمة باستثناء حالة تولي هذا الأخير رئاسة الدولة طبقاً للمادة 88 من الدستور.

رابعاً: في رأيه المؤرخ في 23 جويلية 2007 استعمل المجلس نفس التقنية بمناسبة رقابة القانون العضوي الذي يعدل النظام الانتخابي، حيث أن المجلس تحفظ على مصطلح "الولايات" الذي تضمنته المادتين 82 و 109 على اعتبار أن هذا المصطلح غامض وقد يؤدي تفسيره إلى استثناء النواب الممثلين للجان الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني من شرط تزكية قوائم ترشيحاتهم للانتخابات بعدد من منتخبي المجالس الشعبية البلدية والولائية و الوطنية، وبعد إبداء هذا التحفظ أو التخوف من التفسير الخاطئ وإعطاء التفسير الدستوري الصحيح لهذا المصطلح صرح بمطابقته للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ⁽²⁾.

(1) - رأي رقم 08/ر.ق.ع-م.د/99 مؤرخ في 21 فبراير سنة 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور

(2) - رأي رقم 02/ر-م.د/07، مؤرخ في 23 يوليو 2007: « ثانياً: فيما يخص مواد القانون العضوي موضوع الإخطار:

الفرع الثاني: التحفظات التقييدية

تستهدف التحفظات التقييدية إفراغ الحكم التشريعي أو التنظيمي من بعض الأحكام المعيبة دون إعلان عدم دستوريته، بالتأكيد بأن هذه الأحكام لا تحتل المعنى الظاهر في النص أو بانها تفتقر للأثر القانوني⁽¹⁾.

فالمجلس الدستوري يلجأ بموجب هذه التقنية إلى استبعاد العيوب التي تشوب الأحكام التشريعية أو التنظيمية محل الرقابة، دون أن يلجأ إلى التصريح بعدم دستوريته، وهذا يستلزم ببساطة تعديلها لتوافق أحكام الدستور؛ وعادة ما يعبر عن هذه التقنية في الاجتهاد الدستوري بـ "يعتبر الحكم مطابقا للدستور شرط مراعاة هذا التحفظ"، فمطابقة النص للدستور في هذه الحالة تكون معلقة على شرط فاسخ، بحيث إذا ما لم يحترم التحفظ الذي أبداه المجلس أو تم تجاوزه يصبح الحكم برمته غير مطابق للدستور.

يتضمن اجتهاد المجلس الدستوري مجموعة كبيرة من الأمثلة عن هذه التقنية التي تقترب كثيرا من الإلغاء الجزئي، نذكر منها:

-
- فيما يخص مصطلح "الولايات" الوارد في الفقرتين الأولى من المادة 82 والثانية من المادة 109:
 - اعتبارا أن المشرع نص في الفقرتين الأولى من المادة 82 والثانية من المادة 109 على أن تترك قائمة المترشحين للانتخابات بعدد من منتخبي المجالس الشعبية البلدية والولائية والوطنية موزعين عبر خمسين بالمائة زائد واحد (50 % + 1) من عدد الولايات على الأقل،
 - واعتبارا أن الترشيحات لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني تتم وفقا للمادة 101 من الأمر رقم 97-07 المشار إليه أعلاه، في شكل دوائر انتخابية تضم فضلا عن الدوائر الانتخابية الخاصة بولايات الوطن، دوائر قنصلية ودبلوماسية خاصة بممثلي الجالية الوطنية في الخارج،
 - واعتبارا أن المشرع حين استعمل في الفقرتين المشار إليهما أعلاه مصطلح "الولايات" يكون قد أحدث لبسا قد يفهم منه إقصاء النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني من تركية قوائم الترشيحات المنصوص عليها في المادتين 82 و109 من قانون الانتخابات،
 - واعتبارا أن المشرع حين اعتمد الصياغة المشار إليها أعلاه، يكون قد قصد عدم إقصاء النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني من تركية قوائم الترشيحات، لأن خلاف ذلك يعد إخلالا بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، وبالنتيجة يكون المصطلح مطابقا للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ.
- لهذه الأسباب يدلي بالرأي الآتي:
- يعد مصطلح "الولايات" الوارد في الفقرة الأولى من المادة 82 والفقرة الثانية من المادة 109 مطابقا للدستور شريطة مراعاة التحفظ المثار سابقا».

(1) - Bachir YELLES CHAOUCHE, *La technique des réserves ...*, op.cit., P.171.

أولاً: قرار 30 أوت 1989 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب اعتبر المجلس الدستوري أن المادتين 17 و33 اللتين تعالجان معا دور النائب في دائرته الانتخابية، مشوبتين ولا يمكن التصريح بدستوريتها إلا بعد إفراغهما من الأحكام المعيبة⁽¹⁾.

ثانياً: رأي المجلس المؤرخ في 13 ماي 2000 المتعلق برقابة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، ارتأى المجلس عدم دستورية شطر الفقرة الأولى من المادة 52 التي أقر فيها النظام الداخلي إمكانية تشكيل مجموعات برلمانية من قبل النواب على أساس

(1) - قرار رقم 2/ق - ق - م - د/89: « - فيما يخص المادتين 17 و33، المتناولتين مجتمعيتين إذ تعالجان كلاهما دور النائب في دائرته الانتخابية،

نظرا لكون المادة 17 من القانون المتضمن القانون الأساسي للنائب، تخول هذا الأخير أن يتابع في الدائرة التي انتخب فيها تطور الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وخاصة المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والأنظمة، وممارسة الرقابة الشعبية، وكذلك المسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، ونظرا لكون المادة 33، المتناولة في نفس الاتجاه، تنص على أنه «عند نفاذ جدول أعمال المجلس، يتفرغ النائب لدائرته الانتخابية، وفي هذا الإطار، يجب عليه أن يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة، كما يتولى ممارسة الرقابة الشعبية وفقا للتشريع المعمول به»

ونظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور، ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما بحدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام. ويتخويل النائب أن يتابع فرديا المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية، والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، أسند القانون الأساسي للنائب مهام تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية، وبناء على ما تقدم، يقول المجلس الدستوري، أن المادة 17 والمادة 33 مطابقتان جزئيا للدستور، فالأولى في فقرتها الأولى فقط، مع حذف جزء الجملة «وخاصة المسائل المتعلقة بما يلي:» والثانية في فقرتها الأولى كذلك مع حذف الجملة القائلة «وفي هذا الإطار يجب عليه أن يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة».

يقرر ما يلي:

2 - يصرح بأن المادتين 17 و32 مطابقتين جزئيا للدستور مع التحفظات المعبر عنها أعلاه، وتحرر هاتان المادتان كما يأتي: "المادة 17: " يتابع النائب في دائرته الانتخابية تطور الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية ". "المادة 33: " يتفرغ النائب لدائرته الانتخابية عند نفاذ جدول أعمال المجلس».

(2) - رأي رقم 10/ر.ن - د - م - د/ 2000 مؤرخ في 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور: « 7 - بخصوص شطر الفقرة الأولى: " ... على أساس الانتماء السياسي الأصلي للأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني " من المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، موضوع الإخطار:

لهذه الأسباب: يدلى بالرأي الآتي:

5 - يعد شطر الفقرة الأولى من المادة 52 غير مطابق للدستور ويعد تحرير الفقرة كالاتي: " يمكن النواب أن يشكلوا مجموعات برلمانية «.

الانتماء السياسي الأصلي للأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني، على أساس أنها تنشئ تمييزاً بين النواب في الاستفادة من حق كفله الدستور، وقام بإعطائها صياغة جديدة تتوافق مع عدم التمييز بين الأعضاء في اختيار الأحزاب السياسية، بما يمكن جميع النواب بما فيهم غير المنتمين لأحزاب سياسية من تشكيل مجموعات برلمانية.

فالمجلس الدستوري لم يبلغ المادة 52 رغم احتوائها على قواعد غير مطابقة، بل اكتفى بإفراجها من الأحكام المعيبة فقط وأعاد صياغتها بما يحقق مطابقتها مع الدستور.

ثالثاً: قرار 18 ديسمبر 1989 المتعلق بلائحة للمجلس الشعبي الوطني، أين صرح المجلس بعدم مطابقة، وبالتالي استبعاد الفقرة الثانية من المادة 49 باعتبارها تضيي طابعاً تأسيسياً لتدخل اللجان الدائمة بمنحها سلطة تفتيشية بما من شأنه أن يشكل مساً بمبدأ الفصل بين السلطات وبالاستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية، وبعد التحفظ على هذه الفقرة صرح بمطابقة باقي أحكام النظام الداخلي مع الدستور⁽¹⁾.

(1) - قرار رقم 3/ق.ن.د-م د/89 مؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1989 يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر سنة 1989: « - و بناء على اللائحة المتضمنة النظام الداخلي الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 29 أكتوبر سنة 1989، حول مقتضيات المادة 49 من لائحة 29 أكتوبر سنة 1989 : باعتبار أنه إذا كانت المادة 94 من الدستور تنص على أنه يجب على المجلس الشعبي الوطني في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيما لثقة الشعب و يظل يتحسّن تطلعاته، فإن المادة 49 من النظام الداخلي لا يمكن في أي من أحكامها أن تمنح للجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني أو لأعضائها سلطة تفتيشية من شأنها أن تشكل مساً بمبدأ الفصل بين السلطات و بالاستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية، و أن المادة 94 من الدستور في هذه الحالة لا تعطي للجان الدائمة سوى الحق في الزيارات الإعلامية التي تساعد على حسن تقدير المسائل التي تطرح لدى دراسة القوانين، غير أنه بالنظر إلى أن الجزء الأخير من جملة الفقرة 2 من المادة 49 المحررة كالاتي : " أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحيتها " قد يؤدي إلى إضفاء طابع تأسيسي على التدخل و هو ما يتناقض مع أحكام المادة 151 من الدستور التي تمنح للمجلس الشعبي الوطني أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة.

وعليه فإن المجلس الدستوري بعد المداولة، يقرر:

- بأن الجزء الأخير من الفقرة 2 من المادة 49، المحررة كالتالي: " أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحيتها " يعد غير مطابق للدستور،

- وبأن النصوص الأخرى للائحة 29 أكتوبر سنة 1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مطابقة للدستور.

رابعاً: في رأيه رقم 03 لسنة 1997 أعاد المجلس الدستوري صياغة المادتين 12 و 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، بعد أن أفرغهما من الحكم المتضمن اشتراط نصاب ثلاثة أرباع أعضاء المجلس الشعبي الوطني لرفع الحصانة عن النائب ولإسقاط صفته النيابية ولعزله، باعتباره يخل بمقتضيات المواد 106 و 107 و 110 على التوالي من الدستور والتي تتطلب أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني لذلك⁽¹⁾.

الفرع الثالث: التحفظات الآمرة

يكون التحفظ أمراً أو توجيهياً عندما يتضمن تفسير المجلس الدستوري للنص محل الرقابة توجيهات حول القالب أو المضمون الذي يجب أن يكون عليه هذا النص حتى يمكنه التصريح بدستوريته، هذا الأمر يكون موجهاً للسلطة المكلفة بتطبيق القانون سواء كانت تنفيذية أم قضائية أم تشريعية، والتي يجب أن تحترم مقتضيات الدستورية التي أشار إليها المجلس في تحفظه.

(1) - رأي رقم 03 ر.ن.د-م د / 97 مؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1418 الموافق 31 يوليو سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور: « - واعتباراً أنه بخصوص المواد 12 و 13 و 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يتبين أن تقرير نصاب ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني لرفع الحصانة عن النائب، ولإسقاط صفته النيابية، ولعزله، يخل بمقتضيات المواد 110 و 106 و 107 على التوالي من الدستور التي تتطلب أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني لذلك،

لهذه الأسباب يدلي بالرأي التالي:

ثالثاً: أن اشتراط نصاب ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني ضمن المواد 12 و 13 و 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لرفع الحصانة عن النائب، ولإسقاط صفته النيابية، ولعزله، غير مطابق للدستور. ولذا تصاغ الفقرة الخامسة من المادة 12 كما يأتي:

"يفصل المجلس الشعبي الوطني في جلسة مغلقة بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والنائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه".

وتصاغ الفقرة الثانية من المادة 13 كما يأتي:

" تدرس اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية بناء على الإحالة من مكتب المجلس الشعبي الوطني طلب إسقاط الصفة النيابية، وتستمع إلى النائب المعني، وعند قبولها الطلب تحيل المسألة على المجلس الشعبي الوطني من أجل البت بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه في جلسة مغلقة بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والنائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه».

لجأ المجلس الدستوري إلى إعمال هذه التقنية في رأيه المؤرخ في 13 جانفي 2001 المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان⁽¹⁾، أين وجه أمرا تفسيريا للسلطة التشريعية بين فيه كيفية تطبيق المادة 28 من القانون محل الرقابة، فعندما مكنت هذه المادة عضو البرلمان من جميع الوسائل الضرورية لأداة مهمته، وأحالت تحديد هذه الوسائل إلى النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان، نبه المجلس الدستوري إلى ضرورة أن تحترم هذه الوسائل مقتضيات المادة 105 من الدستور التي تنص على أن « مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى»، وأيضا الفقرة الثانية من المادة 115 التي نصها «...يحدّد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة...»

(1) - رأي رقم 12/ر. ق-م د/01 مؤرخ في 13 يناير سنة 2001 يتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان: « 8. فيما يخص المادة 28 من القانون، موضوع الإخطار، والمحركة كالاتي: المادة 28: يُمكنُ عضو البرلمان من جميع الوسائل الضرورية لأداء مهمته. يحدد النظام الداخلي لكل من الغرفتين هذه الوسائل." - اعتبارا أن المشرّع أقرّ بموجب هذه المادة تمكين عضو البرلمان من جميع الوسائل الضرورية لأداء مهمته وأحال تحديدها على النظام الداخلي لكل من الغرفتين، - واعتبارا أنه إذا كان من صلاحية المشرع تقدير الوسائل المادية الضرورية التي يحتاجها عضو البرلمان لأداء مهمته البرلمانية، فإنه بالمقابل يتعيّن عليه أن تكون تلك الوسائل، بما في ذلك فتح أمانة، لا تخالف أحكام المادة 105 والفقرة الثانية من المادة 115 من الدستور.

لهذه الأسباب:

سادسا: القول أن المادة 28 دستورية شريطة مراعاة التحفظات المشار إليها أعلاه.

الفصل الثاني

التأثير في التوازن بين السلطات

بالرغم من أن الدستور الحالي-كما الدساتير السابقة- قد نص في أحكامه على عدد معتبر من الآليات والوسائل الدستورية والقانونية التي تتيح تأثيرا متبادلا ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في محاولة لتحقيق نوع من التوازن داخل المنظومة الدستورية، إلا أن مقارنة الوسائل المتاحة للسلطة التشريعية بغرفتيها من حيث طبيعتها والآثار المترتبة عنها مع تلك المتاحة للسلطة التنفيذية تكشف بوضوح وجود اختلال كبير في التوازن نتيجة لتكريس الأفضلية لصالح السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، مما أضعف هذه الأخيرة وقلص من نشاطها التشريعي والرقابي.

لكن وعلى فرض تسليمنا بأن الآليات التي كرسها الدستور الجزائري لم تجسد في الواقع التوازن الحقيقي بين السلطات، وبالصورة التي فرضها المفهوم الحديث للفصل بين السلطات، فهذا لا ينفي الدور الحاسم الذي يمكن أن يلعبه المجلس الدستوري في صيانة مبدأ الفصل بين السلطات وتكريس توازن حقيقي ما بين السلطات الدستورية من خلال الفرص الكثيرة المتاحة له.

باستقراء مواقف المجلس الدستوري الجزائري عبر 42 تدخلا موزعة بين فحص دستورية القوانين، ومطابقة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان مع الدستور، نلمس أن المجلس الدستوري الجزائري قد انطلق من تحديد الإطار العام لنظرية الفصل بين السلطات والقائم على وجوب ممارسة كل سلطة من السلطات لاختصاصاتها كما تم تحديدها بدقة في الدستور، ليركز على ضرورة أن تحترم كل النصوص القانونية تلك الامتيازات التي ترجع إلى السلطة التنفيذية (المبحث الأول)، وهذا سيؤدي بالنتيجة إلى إضعاف دور البرلمان (المبحث الثاني).

المبحث الأول

حماية امتياز السلطة التنفيذية

أرسى المؤسس الدستوري مبادئ البرلمانية المعقلنة منذ أول دستور تعددي، أولى مظاهر هذا التوجه تتمثل في تأطير البرلمان انطلاقاً من النص الدستوري، ودعم هذا التأطير بتكريس الرقابة الإجبارية من طرف المجلس الدستوري على نطاق واسع من اختصاصات الهيئة التشريعية بدءاً من الأنظمة الداخلية إلى القوانين العضوية؛ هذا التأطير الدستوري للبرلمان سمح في المقابل بخلق مجال خاص بالسلطة التنفيذية كرس من خلاله امتيازات خاصة بها، وأوكل للمجلس الدستوري مهمة حماية هذه الامتيازات.

كانت هذه، في الحقيقة، مهمة المجلس الدستوري الفرنسي أيضاً منذ تأسيسه في 1958 إلى غاية 1971، فقد كان الهدف الأول من إنشائه هو تدعيم وتقوية السلطة التنفيذية وإضعاف البرلمان، فلم تكن مهمة المجلس الدستوري إقامة قضاء دستوري همه الأساسي الحرص على مطابقة القوانين للدستور ولكن "حراسة البرلمان" حتى لا يعتدي على المجال المخصص للسلطة التنفيذية أو يمس بامتيازاتها، وهذا يعني أنه وجد للتأثير على البرلمان أساساً⁽¹⁾؛ لكن ابتداءً من هذا التاريخ حدثت تغييرات كثيرة سواء في النصوص الدستورية أم على مستوى التطبيق العملي لمؤسسات الجمهورية الخامسة.

سنرى كيف أن المجلس الدستوري الجزائري، وهو يمارس الرقابة المصبوغة بكثير من الصرامة تجاه البرلمان، لم يتوقف عند حدود المهمة التي أريدت له وهي حراسة البرلمان حتى لا يسلب السلطة التشريعية تلك الامتيازات التي منحها إياها الدستور، بل تعداها إلى الدفاع عن السلطة التنفيذية وحمايتها من أية محاولة للمساس بها أو الاقتراب منها.

المطلب الأول: الحارس اليقظ لاختصاصات السلطة التنفيذية

التزاماً بدوره التقليدي في حماية الامتيازات التي قررها الدستور للسلطة التنفيذية، تدخل المجلس الدستوري في عدة مناسبات للتذكير بالصلاحيات التي تعود للسلطة التنفيذية

(1) - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 8.

وحدها، والوقوف بصرامة في وجه كل محاولة من طرف البرلمان للمساس -ولو بطريقة غير مباشرة- بتلك الصلاحيات.

تلخصت جل تلك التدخلات في حفظ حق السلطة التنفيذية في الاختصاص الحصري في الحالات الاستثنائية، وفي منح جواز السفر الدبلوماسي، وتقرير المساعدات والتشريفات لعضو البرلمان، وكذا اختصاصها في مسألة التوقيف عند تلبس النائب بجنحة أو جنائية.

الفرع الأول: صلاحيات حصرية في الحالة الاستثنائية

من منطلق حق الدولة في الدفاع عن نفسها واتخاذ ما تراه مناسبا من الإجراءات التي تكفل حماية استقلالها وسلامة ترابها وأمن مواطنيها وسير مؤسساتها، يجمع الفقه الدستوري على ضرورة وجود قواعد دستورية تتلاءم مع فترات الأزمات والظروف غير العادية وغير المألوفة التي لا تخلو منها حياة الدول، حيث أن تقنين حالة الضرورة سيسمح بمواجهة هذه الأزمات، وإعادة ترتيب أوضاع السلطات العامة ترتيبا من شأنه المحافظة على سلامة الدولة وضمان استمرارها⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس تضمنت العديد من الدساتير أحكاما تعطي للسلطة التنفيذية سلطات استثنائية لمواجهة الظروف الاستثنائية، مع ما يمكن أن يشكله ذلك من خروج عن قواعد المشروعية المقررة للظروف العادية، وعن مقتضيات الفصل بين السلطات، ومن هذه الدساتير الدستور الجزائري الذي أقر للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بممارسة بعض الصلاحيات الاستثنائية في حالة مرور الدولة بظروف استثنائية وغير عادية، عبر عنها المؤسس الدستوري في صلب الدستور بحالة الطوارئ وحالة الحصار، والحالة الاستثنائية، وحالة الحرب.

وهذه الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية-بصفة حصرية- في الظروف الاستثنائية تتيح له اتخاذ كل ما يراه مناسبا لمواجهة تلك الظروف والحفاظ على استقلال

(1) - نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام ، جامعة الجيلالي الياصب سيدي بلعباس ، كلية الحقوق ، 2002-2003،

الدولة وسلامة ترابها وأمن مواطنيها وانتظام سير مؤسساتها الدستورية، حيث تنص المادة 105⁽¹⁾ من الدستور على أنه « يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا».

كما تنص المادة 107⁽²⁾ من الدستور على أنه: « يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. ويجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها».

هذه المادة الأخيرة كان المجلس الدستوري قد توقف عندها بمناسبة فحصه لأول نظام داخلي للمجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989، حيث أن هذا الأخير كان قد نص في المادة الرابعة من نظامه الداخلي على أن للمجلس الشعبي الوطني أن يعقد جلساته في الظروف الاستثنائية في أي مكان آخر من التراب الوطني غير الجزائر العاصمة، دون أن يشير إلى اختصاص رئيس الجمهورية بهذه المسائل، أو أن ينص على أن تطبيق هذا البند يكون بمراعاة المادة أعلاه، ما يوحي بأن المجلس نفسه هو من يحدد مكان انعقاده في

(1) - تقابلها المادة 91 قبل التعديل، والمادة 86 من دستور 1989.

(2) - تقابلها المادة 93 قبل التعديل، والمادة 87 من دستور 1989.

الظروف الاستثنائية، وهو ما دعا المجلس الدستوري للتدخل ليصرح بمخالفة نص هذه المادة لمقتضيات المادة 87 من الدستور⁽¹⁾.

وفي نفس السياق أعاد المجلس الدستوري التذكير بالسلطة المخولة لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بمناسبة فحصه لمطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والذي نصت مادته الثانية على أنه « يكون مقر المجلس الشعبي الوطني ومقر مجلس الأمة في مدينة الجزائر»، معتبرا أن المشرع حين حدد مقر كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في مدينة الجزائر، فإنه يكون قد أغفل السلطة المخولة لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بمقتضى أحكام الفقرة الثالثة من المادة 93 من الدستور، وعلى هذا الأساس أعاد صياغة المادة المذكورة بإضافة فقرة «مع مراعاة أحكام المادة 93 من الدستور»، بعد التصريح بمطابقتها جزئيا للدستور⁽²⁾.

هذه الصلاحية الممنوحة لرئيس الجمهورية لم تتوقف عند اختصاصه بنقل مقري غرفتي البرلمان أو مكان انعقاد جلساتها في الحالة الاستثنائية، بل تشمل نقل مقرات الهيئات القضائية أيضا؛ وهذا ما أكده المجلس الدستوري في رأيه المؤرخ في 06 جوان 2011⁽³⁾ بمناسبة مطابقته للقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها

(1) - رأي رقم 1/ر.ق.م-د/1989: « - فيما يخص أحكام المادة 4:

نظرا لكون المادة 4، التي تتعلق بمقر المجلس الشعبي الوطني، تدخل إمكانية عقد المجلس جلساته في ظروف استثنائية، في أي مكان آخر من التراب الوطني غير الجزائر العاصمة، فإن هذا الحكم يمكن تقييده من المادة 87 من الدستور التي تحدد الحالة الاستثنائية وتخول رئيس الجمهورية وحده، أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، لكن المجلس الشعبي الوطني حين نص على ذلك بكيفية أخرى، خالف المبدأ الذي أقامته المادة 87 من الدستور».

(2) - رأي رقم 08/ر.ق.ع-م.د/99 مؤرخ في 21 فبراير سنة 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.

(3) - رأي رقم 01/ر-م د/11 مؤرخ في 6 يوليو سنة 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها، للدستور: « 1 - فيما يخص المادة 2 من القانون العضوي موضوع الإخطار و المحررة كالتالي: " يُحدّد مقر المحكمة العليا بالجزائر العاصمة".

- اعتبارا أن المشرع حين حدّد مقر المحكمة العليا بالجزائر العاصمة قد أغفل السلطة المخولة لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بمقتضى أحكام الفقرة الثالثة من المادة 93 من الدستور،
- واعتبارا بالنتيجة أن ذلك يُعدُّ سهواً يتعين تداركه...».

واختصاصاتها⁽¹⁾ مع الدستور، حيث اعتبر أن المشرع قد أغفل صلاحية رئيس الجمهورية التي نصت عليها المادة الدستورية المتعلقة بالحالة الاستثنائية، وهذا يعد في نظره سهو يتعين تداركه، وعلى هذا الأساس قام بتعديل المادة الرابعة منه، ونفس الملاحظة ابدأها بخصوص تحديد مقر مجلس الدولة⁽²⁾؛ وبهذا يكون المجلس الدستوري قد حافظ على الامتياز الطبيعي الذي منحه الدستور للسلطة التنفيذية ممثلة في لرئيس الجمهورية حصراً لنقل مقر أية هيئة دستورية إلى مكان آخر اذا استدعت الحالة الاستثنائية ذلك.

الفرع الثاني: تسليم جواز السفر الدبلوماسي

جواز السفر الدبلوماسي عبارة عن وثيقة رسمية تسلم من طرف السلطات المعنية للدبلوماسيين والممثلين الدبلوماسيين وبعض موظفي الدولة وأقربائهم، تمكنهم من الاستفادة من امتيازات ومعاملة خاصة وتوفر لبعضهم الحصانة في الدول التي يسافرون إليها بمقتضى الاتفاقيات الدولية كاتفاقية فيينا لسنة 1963.

وقد استحدث جواز السفر الدبلوماسي في الجزائر بموجب الأمر رقم 01-77 المؤرخ في 23 جانفي 1977 والمتعلق بوثائق سفر المواطنين الجزائري⁽³⁾، الذي تم إلغاؤه وتعويضه بالقانون الساري المفعول وهو القانون رقم 03-14 المؤرخ في 24 فيفري 2014، المتعلق بسندات ووثائق السفر⁽⁴⁾، ويرجع للتنظيم صلاحية تحديد شروط وآليات تسليمه وتحديد قائمة المستفيدين منه، وفي هذا الصدد صدرت مجموعة من المراسيم الرئاسية كان آخرها المرسوم الرئاسي رقم 319-12 المؤرخ في 27 أوت 2012⁽⁵⁾ المتمم للمرسوم الرئاسي

(1) - قانون عضوي رقم 13-11 مؤرخ في 26 يوليو 2011، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله

(2) - رأي رقم 06 / ر. ق. ع / م. د / 98 مؤرخ في 22 محرم عام 1419 الموافق 19 مايو سنة 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله للدستور.

(3) - ج.ر.ج.ج، العدد 09 بتاريخ 30 يناير 1977، ص170.

(4) - ج.ر.ج.ج، العدد 16 بتاريخ 23 مارس 2014، ص04.

(5) - ج.ر.ج.ج، العدد 47 بتاريخ 29 أوت 2012، ص04.

رقم 97-02 المؤرخ في 4 يناير 1997 الذي يحدد شروط منح وثائق السفر الرسمية التي تسلمها وزارة الشؤون الخارجية⁽¹⁾.

تعتبر مسألة استفادة النواب من مزايا جواز السفر الدبلوماسي أحد المواضيع التي كثيرا ما كانت تثار في كل مناسبة يعرض فيها الموضوع للنقاش أمام غرفتي البرلمان⁽²⁾، خاصة وأن جميع المراسيم لم تمكن النواب من الاستفادة من جواز السفر الدبلوماسي أو من جواز سفر الخدمة، فكان تمرير القانون الأساسي للنائب في 1989 فرصة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني لإدراج مادة في القانون تمكن النائب من السفر تحت غطاء جاز سفر دبلوماسي.

غير أن قيام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري لفحص دستورية هذا القانون مكن المجلس من استبعاد هذه المادة، معتبرا أنه بتدخل الهيئة التشريعية في منح النائب جواز سفر دبلوماسي تكون قد تدخلت في صلاحية تحديد كفاءات تسليم وثائق السفر ووضعها حيز التداول أو استعمالها، هذه الصلاحية التي هي من اختصاص السلطة التنظيمية وحدها، نظرا لأن الجواز الدبلوماسي يسلم حسب الأعراف الدولية لكل سلطة تابعة للدولة ملزمة بمهمة دائمة أو وقتية، تمثيلية أو في إطار نشاط دولي يهم الدولة، وبهذه الصفة فهو يسلم حسب إرادة السلطة التنفيذية وحدها⁽³⁾.

(1) - ج.ر.ج.ج، العدد 01 بتاريخ 05 جانفي 1997، ص05.

(2) - أنظر على سبيل المثال: الجريدة الرسمية للمداولات، مجلس الأمة، العدد 14، بتاريخ 26 فيفري 2014، وكذلك الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، العدد 94، بتاريخ 28 جانفي 2014.

(3) - قرار رقم 02 / 1989: « وفيما يخص أحكام المادة 43، وما تتناوله من أسفار النواب تحت غطاء جواز دبلوماسي، نظرا لكون الجواز الدبلوماسي، يسلم حسب الأعراف الدولية، لكل سلطة تابعة للدولة ملزمة بمهمة دائمة أو وقتية تمثيلية أو في إطار نشاط دولي يهم الدولة، وبهذه الصفة فهو يسلم حسب إرادة السلطة التنفيذية وحدها طبقا للمواد 67 و74 و116 من الدستور، ونظرا لكونه لا يعود حينئذ للقانون، المحدد مجاله خاصة في المادة 115 من الدستور، أن ينص على كفاءات تسليم وثائق السفر، أو وضعها حيز التداول أو استعمالها، لأن ذلك من اختصاص السلطة التنظيمية وحدها كما هي محددة في المادة 116 من الدستور،

وبناء على ما تقدم، يقول المجلس الدستوري أن القانون إذ ورد نصه على ذلك النحو، تجاوز هدفه في المادة 43 منه ».

الفرع الثالث: المساعدات والتشريفات لعضو البرلمان

يقظة المجلس الدستوري وصرامته في الوقوف في وجه أية محاولة من طرف البرلمان "للرعي حول حمى السلطة التنفيذية"، قادتته مرة أخرى وبمناسبة فحصه دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان لسنة 2000 إلى القول بعدم دستورية كل من الشطر الأخير من المادة 12، والمادتين 23، و 29 من القانون لمخالفتها مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾؛ معتبرا أن التشريفات المرتبطة بالصفة بما فيها الصفة النيابية تندرج ضمن المسائل التي تختص بها السلطة التنظيمية لوحدها ولا تندرج ضمن مجال القانون الذي حددته المادتين 123 و 124 من الدستور.

⁽¹⁾ - رأي رقم 12/ر.ق-م د / 01 : « 5. فيما يخص الشطر الأخير من المادة 12 و المادتين 23 و 29 من القانون، موضوع الإخطار، مأخوذ من مجتمعين لاتحادهما في العلة والمحريين كما يلي:

(أ) - فيما يخص الشطر الأخير من المادة 12 والمادة 29 من القانون، موضوع الإخطار، مأخوذ من مجتمعين لاتحادهما في الموضوع والعلة والمحريين كما يلي :

" الشطر الأخير من المادة 12:....، ويحظى بالمرتبة التشريفية اللاتقة والمرتبطة بمهمته الوطنية. "

" المادة 29 : يستفيد عضو البرلمان في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية. يسافر عضو البرلمان في كل تنقلاته بالمكانة اللاتقة التي يقرها له الدستور. "

- اعتبارا أن المشرع أقر بمقتضى الشطر الأخير من المادة 12 والمادة 29 المذكوران أعلاه أن يحظى عضو البرلمان بالمرتبة التشريفية اللاتقة والمرتبطة بمهمته الوطنية واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية،

- واعتبارا أنه يستنتج من الدستور لا سيما من المادتين 122 و 123 أن المرتبة التشريفية اللاتقة والمرتبطة بالمهمة الوطنية لعضو البرلمان واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية مواضع لا تندرج ضمن مجال القانون،

- واعتبارا أن المؤسس الدستوري ينص صراحة، بموجب الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور، أن المسائل غير المخصصة للقانون يعود الاختصاص فيها للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية،

- واعتبارا بالنتيجة أن المشرع حين أدرج المواضيع المذكورة أعلاه ضمن هذا القانون يكون قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات.

(ب) فيما يخص المادة 23 من القانون، موضوع الإخطار، مأخوذة بصفة منفردة والمحرة كما يلي:

" المادة 23 : يجب على السلطات المعنية بالتنسيق مع مكنتي غرفتي البرلمان، توفير الشروط الضرورية لحماية عضو البرلمان بما في ذلك الحماية الأمنية، وفي كل الأحوال يجب على السلطات المدنية والعسكرية تقديم المساعدة إلى عضو البرلمان، والسماح له بالتنقل بكل حرية. "

- اعتبارا أن المادة 23 من هذا القانون تتحد في العلة مع الشطر الأخير من المادة 12 والمادة 29 من القانون، موضوع الإخطار، مما يستوجب التصريح بعدم دستورتها.

الفرع الرابع: توقيف النائب

تشكل مسألة الحصانة واحدة من أهم الحقوق التي كفلها الدستور لنواب الشعب أثناء ممارسة عهدهم ضمانا لاستقلاليتهم وحماية لهم من أي ضغط أو تدخل خارجي يمكن أن يردعهم أو يؤثر في توجهاتهم، وبصفة خاصة ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية، وفي هذا الإطار تؤكد المادة 126 منه على أن « الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية. ولا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا. وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلب عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية»، تدعمها المادة 127 التي تمنع أية متابعة للنائب ما لم ترفع عنه الحصانة سواء بإرادته عن طريق التنازل الصريح، أو بقرار من أغلبية أعضاء المجلس، حيث تنص على أنه « لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن، حسب الحالة، من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه».

لكن في المقابل نجد أن المادة 128 من الدستور تجيز إيقاف النائب عن المجلس الشعبي الوطني، أو عضو مجلس الأمة، الذي ضبط في حالة تلبس بجنحة أو جنائية، حيث تنص على أنه: « في حالة تلبس أحد النواب أو أحد أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جنائية، يمكن توقيفه. ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، فوراً. يمكن المكتب المخطر أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة، على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 127 أعلاه».

فالمادة أعلاه وعلى خلاف سابقتها قد أشركت السلطة التنفيذية في إجراءات متابعة العضو المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في حالة تلبسه بجنائية أو جنحة، بحيث تتولى وزارة العدل مهمة مطالبة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة برفع الحصانة عن المنتخب الذي ضبط متلبسا بجنائية أو جنحة، وفي هذه الحالة يمكن لمكتب الغرفة المعنية أن يطلب إطلاق سراحه، أو أن يلتمس إسقاط الحصانة في

جلسة يصوت عليها باقي النواب بالأغلبية، ومن ثم يقدم للمتابعة القضائية كأبي مواطن عادي.

حاول المجلس الشعبي الوطني في نظامه الداخلي المؤرخ في 1989 (المادة 20) الالتفاف على هذا الاختصاص الممنوح للسلطة التنفيذية (وحتى للسلطة القضائية) في مسألة متابعة النائب المتلبس بالجناية أو الجنحة، من خلال ربط إجراء توقيف النائب بموافقة مسبقة من مكتب المجلس، هو ما دفع المجلس الدستوري للاعتراض والتصريح بأن المادة 20 من النظام الداخلي مخالفة لمقتضيات المادة 103 من دستور 1989 (تقابلها المادة 128 من دستور 1996)⁽¹⁾.

المطلب الثاني: من الحارس اليقظ إلى المدافع اليقظ

التزاما بدوره التقليدي المتمثل في الوقوف في وجه أي محاولة من جهة البرلمان للاقتراب من الحكومة أو تجاوز السياج الذي أحاطها به الدستور، تدخل المجلس الدستوري الجزائري في مناسبتين مهمتين ليمنع من جهة ممارسة أية رقابة على الحكومة خارج أحكام الدستور، وليمنع من جهة أخرى البرلمان من توجيه أوامر وتوجيهات للسلطة التنفيذية.

الفرع الأول: منع ممارسة أية رقابة على الحكومة خارج أحكام الدستور

تذهب أغلب الدساتير في العالم إلى تقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بتسخير مجموعة من الأليات والوسائل للبرلمان تمكنه من ممارسة الوظيفة الرقابية على الحكومة إلى جانب الوظيفة التشريعية، وما يميز وسائل البرلمان في مراقبة الحكومة أنها لا تخضع للسلطة التقديرية للبرلمان أو للحكومة بل هي منصوص عليها على سبيل الحصر في

(1) - رأي رقم 1/ر.ق-م/د/1989 : «- فيما يخص أحكام المادة 20:

نظرا لكون المادة 20، المتعلقة بتوقيف النائب في حالة تلبسه بجنحة أو جناية، طبقا لأحكام المادة 105 من الدستور، تجعل توقيف النائب مقصورا على رخصة صريحة من وزير العدل، بعد موافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهذا الحكم لا يطابق القاعدة الدستورية التي تنص بوضوح على أنه في حالة تلبس أحد النواب بجنحة أو جناية، يمكن توقيفه، ويخطر مكتب المجلس الشعبي الوطني فورا، لكن المجلس الشعبي الوطني حين نص على ذلك بكيفية أخرى خالف المبدأ الذي أقامته المادة 103 من الدستور.

الدستور⁽¹⁾ بحيث تتباين هذه الوسائل من دولة إلى أخرى بحسب دستورها الذي تحدد ملامحه العامة عوامل مرتبطة بخصوصية كل دولة.

في الجزائر يمكن لأعضاء البرلمان بغرفتيه استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون يوماً، كما يمكنهم أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ويكون الاستماع إلى أجوبة الحكومة عن الأسئلة الشفوية في جلسة علنية، وإذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة يبرر إجراء مناقشة تُجرى مناقشة وفق الشروط التي يضبطها النظام الداخلي لكل غرفة؛ ويمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتصق رقابة موقع من سُبُع عدد النواب على الأقل ينصب على مسؤولية الحكومة. وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة بأغلبية ثلثي النواب يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية.

كما يمكن لكل غرفة من غرفتي البرلمان أن تنشئ في أي وقت في إطار صلاحياتها الدستورية لجاناً للتحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، بغرض تقصي الحقائق، وإبلاغ الغرفة المعنية بحقيقة ما توصلت إليه، مع مراعاة عدم تدخلها في سير العدالة.

بالإضافة إلى هذه الوسائل المباشرة للرقابة، نص الدستور الجزائري في أحكامه على آليات أخرى تتيح للبرلمان بغرفتيه ممارسة الرقابة على العمل الحكومي بطريقة غير مباشرة، كمناقشة مخطط عمل الحكومة والتصويت على لائحة الثقة ومناقشة بيان السياسة العامة.

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد حصر بدقة الوسائل التي يلجأ إليها البرلمان للممارسة الرقابة على الحكومة، وهذا يعني بمفهوم المخالفة أنه لا يستطيع استحداث آليات أخرى للرقابة غير تلك المحددة على سبيل الحصر في الدستور؛ وهذا ما أكده المجلس الدستوري بمناسبة فحصه للقانون العضوي المتضمن تحديد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، تدخل المجلس الدستوري الجزائري ليمنع البرلمان من ممارسة أي رقابة

(1) - نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، دراسة دستورية مقارنة، دار رسلان للطباعة والنشر والتحرير، دمشق، الطبعة الأولى، 2007، ص16.

على الحكومة خارج تلك الآليات التي تضمنتها المواد 80 و 84 و 133 و 134⁽¹⁾ من الدستور والمتمثلة في:

- مناقشة على مخطط عمل الحكومة والتصويت عليه.
 - التصويت بالثقة وملتزم الرقابة التي تعقب مناقشة بيان السياسة العامة،
 - استجواب الحكومة في احدى قضايا الساعة،
 - السؤال الكتابي والشفهي الذي يوجهه عضو البرلمان إلى أي عضو في الحكومة.
- معتبرا أن المشرع عندما ألزم الحكومة بأن تقدم أمام البرلمان تقريرا تقييميا حول مدي تطبيق هذا القانون العضوي عقب كل انتخابات محلية أو تشريعية، يكون قد أسس لنفسه آلية جديدة لرقابة العمل الحكومي غير تلك الآليات التي عدتها المادة 91 على سبيل الحصر، وهذا يشكل في رأي المجلس تجاوزا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي أن تحصر كل سلطة عملها في الحدود المحددة لها في الدستور⁽²⁾.

مع ملاحظة أن المجلس الدستوري عند سرده لحدود رقابة البرلمان على الحكومة قد أغفل الإشارة إلى المادة 161 من الدستور التي تشكل آلية مهمة من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، والمتمثلة في لجان التحقيق التي تنشأ كل غرفة للتحقيق في أي قضية تراها ذات مصلحة عامة.

(1) - تقابلها على التوالي، المواد 94، 98، 151، 152 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) - رأي رقم 05/ر. م. د/11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة: « رابعا: فيما يتعلق بالمادة 8 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، المحررة كالاتي: " المادة 8: تقدم الحكومة أمام البرلمان تقريرا تقييميا حول مدى تطبيق هذا القانون العضوي، عقب كل انتخاب للمجالس الشعبية البلدية والولائية والبرلمان "،

- اعتبارا أنه بإلزام الحكومة بتقديم أمام البرلمان تقرير تقييمي حول مدى تطبيق القانون العضوي، موضوع الإخطار، المعروف على المجلس الدستوري للدراسة، بعد كل انتخاب للمجالس الشعبية البلدية والولائية والبرلمان يكون المشرع قد أسس لنفسه آلية لرقابة العمل الحكومي،

- واعتبارا أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن تحصر كل سلطة عملها في الحدود المحددة لها في الدستور،

- واعتبارا أن المادة 99 من الدستور حولت البرلمان حق رقابة عمل الحكومة، وحددت على سبيل الحصر، في المواد 80 و 84 و 133 و 134 من الدستور آليات ممارسة هذه الرقابة،

- واعتبارا بالنتيجة أنه بإقرار آلية للرقابة على عمل الحكومة خارج الآليات المنصوص عليها في المواد 80 و 84 و 133 و 134 من الدستور، يكون المشرع قد تعدى مجال اختصاصه، مما يتعين التصريح بعدم مطابقة المادة 8 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، للدستور.»

الفرع الثاني: منع توجيه أوامر للحكومة

منع المجلس الدستوري منذ بداية اجتهاده السلطة التشريعية من توجيه أي أمر إلى السلطة التنفيذية، معتبراً أن مثل هذا الإجراء من شأنه أن يستبعد مبدأ الفصل بين السلطات، وعلى هذا الأساس قضى بعد دستورية المادة 21 من القانون الأساسي للنائب لسنة 1989 معتبراً أن الإجراء الذي تتضمنه المادة يشكل أمراً موجهاً إلى السلطة التنفيذية ولا يندرج ضمن صلاحيات النائب الدستورية⁽¹⁾.

وفي مناسبة أخرى اعتبر المجلس أن كلمة "وجوباً"، وعبارة "يتعين عليه" التي تضمنتها أحكام القانون المعدل للقانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وسيره وعمله، غير مطابقتين للدستور⁽²⁾.

المبحث الثاني

تحجيم دور البرلمان

تتسم العلاقة بين المجلس الدستوري والبرلمان في كثير من الأحيان بالحساسية والتوتر، جذور هذه الحساسية الموروثة انطلقت بتأسيس المجلس الدستوري الفرنسي، حيث لم يتقبل أعضاء البرلمان أن تقوم هيئة أعضاؤها منتخبون من طرف البرلمان نفسه وليس

(1) - قرار 2/ق.ق-م د/89، راجع ص202.

(2) - رأي رقم 02/ر-م د/11 مؤرخ في 6 يوليو سنة 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون

العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور: "اعتباراً أن عبارة "يتعين عليه" وكلمة "وجوباً" تحملان إلزامية الحضور على التوالي من الوزير المعني أو ممثله، وأصحاب الوظائف العليا الذين لهم على الأقل مرتبة مدير الإدارة المركزية، حسب الحالة، لأشغال مجلس الدولة وجلسات الجمعية العامة واللجنة الدائمة في القضايا التابعة لقطاعاتهم،

- واعتباراً أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن كل سلطة تمارس صلاحياتها في الحدود المنصوص عليها في الدستور،

- واعتباراً أن مبدأ الفصل بين السلطات يمنع أية سلطة أن تفرض على سلطة أخرى التزامات تدخل ضمن مجال اختصاص سلطة أخرى،

- واعتباراً بالنتيجة، فإن المشرع بإقراره التزامات على الوزير المعني أو من يمثله، وأصحاب الوظائف العليا الذين لهم على الأقل مرتبة مدير الإدارة المركزية، يكون قد أدخل بمبدأ الفصل بين السلطات.

من قبل الشعب، أو معينون من قبل سلطات دستورية وغير مسؤولين أمام أي سلطة وأمام الشعب، بممارسة رقابة على عمل تشريعي من اختصاص ممثلي الأمة ذات السيادة⁽¹⁾.

في الواقع فإن هذه العلاقة المتوترة بين السلطة التشريعية التي يمثلها البرلمان، والقضاء الدستوري الذي تمثله المحكمة أو المجلس الدستوري قد خفت حدتها بفعل العلاقة التي فرضتها الممارسة العملية بين الطرفين وفق مقتضيات الديمقراطية في مفهومها الحديث، أين أصبح القضاء الدستوري يقوم بمهام عديدة تأتي في صالح البرلمان، وفي طبيعتها صون شرعية البرلمان، والحفاظ على التوازن في أدائه بين الأكثرية والعارضة، ورفع مستوى هذا الأداء⁽²⁾.

ولعل التطور الكبير الذي شهده المجلس الدستوري في فرنسا منذ تأسيسه حتى اليوم بفعل اجتهاداته والذي أثبت حمايته للبرلمان وتوسيع مجال اختصاصه خير دليل على توطد العلاقة بين المجلس الدستوري والبرلمان وتحولها إلى علاقة تعاون وتكامل في الأدوار.

وإذا كان هذا مصير العلاقة بين البرلمان والمجلس الدستوري في فرنسا وفي كثير من الأنظمة الأخرى، فما حقيقة الموقف الذي يبديه المجلس الدستوري تجاه البرلمان أو السلطة التشريعية في الجزائر؟

يمكن تلمس حقيقة الموقف الذي أبداه المجلس الدستوري-ولا يزال حتى الآن- تجاه البرلمان من خلال التفسير الذي أعطاه المجلس لمبدأ الفصل بين السلطات والذي كما بيناه سابقا يقوم على ضرورة أن تلتزم كل سلطة من السلطات العامة عند ممارسة صلاحياتها بحدود الميدان الذي أوكله إياها الدستور، بحيث لا يمكنها ممارسة هذه الصلاحيات إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة وبكل دقة، وحيث أن هذا الكلام كان موجها في الأساس للبرلمان على وجه التحديد فقد جسد المجلس تفسيره السابق لمبدأ الفصل بين السلطات في نفس الرأي بمناسبة فحصة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، أين قام بسجن المشرع في حدود المادة 115 من الدستور (دستور 1989)

(1) - عصام سليمان، العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، مرجع سابق، ص 379.

(2) - المرجع نفسه، ص 401.

التي تحدد مجالات التشريع المتاحة للبرلمان، بحيث لا يستطيع ممارسة الوظيفة التشريعية أو الرقابية خارج إطار هذه المادة.

المطلب الأول: تضييق نطاق صلاحيات البرلمان في التشريع

تعتبر ظاهرة تراجع الدور التشريعي للبرلمان واحدة من أهم تجليات فلسفة البرلمانية المعقلنة التي أفرزتها الجمهورية الفرنسية الخامسة في ظل دستور 1958، ثم انتقلت إلى العديد من الأنظمة السياسية خاصة تلك المستنبطة من النظام الفرنسي، بحيث لم يبق البرلمان هو المختص وحده في وضع النصوص التشريعية، بل أصبحت الحكومة تتقاسم معه هذه المهمة⁽¹⁾، ما دفع البعض إلى اعتبار السلطة التنفيذية بمثابة المشرع العادي، والبرلمان مشرعا استثنائيا⁽²⁾.

وقد سار الدستور الجزائري في هذا النهج، حيث ضيق إلى حد كبير من صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي مقابل توسيع نطاق تدخل المجال التنظيمي العائد للسلطة التنفيذية، وتمكين رئيس الجمهورية من سلطات مهمة في مجال التشريع، تضاهي صلاحيات البرلمان، بل وتفوقها من الناحية العملية، وهو ما وضحناه بالتفصيل في المبحث التمهيدي.

وإذا كان حصر البرلمان ضمن مقتضيات وقيود البرلمانية المعقلنة هو السمة المشتركة لدى معظم الأنظمة السياسية خاصة تلك المستنبطة من النظام الفرنسي، فإن ما قام به القضاء الدستوري في اتجاه تعديل هذا التوجه وإصلاح الخلل في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية -ولو جزئيا- لصالح البرلمان⁽³⁾، شكل فارقا مهما بين هذه الأنظمة.

فعلى خلاف ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي، سلك المجلس الدستوري في الجزائر سلوكا مغايرا حينما ساهم في دعم التوجه الدستوري الرامي إلى تضييق صلاحيات البرلمان في مجال التشريع.

(1) - Pierre AVRIL، Jean GICQUEL، *Droit parlementaire*, op.cit. P.119.

(2) - Pierre PACTET، *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Masson, Paris, 10^{me} édition, 1991, P.424.

(3) - عصام سليمان، العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، مرجع سابق، ص 399.

تجسد هذا الدعم في تأكيد حصر مجال القانون من جهة (الفرع الأول)، وحرمان مجلس الأمة من حق التعديل الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من الصلاحية التشريعية للبرلمان بغرفتيه من جهة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حصر مجال القانون

جاهر المجلس الدستوري منذ أول اتصال له بالسلطة التشريعية بمناسبة رقابة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في 1989⁽¹⁾ بأن « الصلاحية التشريعية للمجلس الشعبي الوطني محددة في المادة 115 من الدستور»، وهذا يدل على أن المجلس قد تعمد ومنذ البداية حصر صلاحية البرلمان في التشريع بموجب قوانين في نطاق المادة 115 من الدستوري (تقابلها بشيء من التوسع المادة 122 من الدستور الحالي)، وهذه المادة تحدد مجموعة من المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عادية.

وإذا كان من الممكن تبرير لجوء العديد من الدساتير إلى حصر المجال التشريعي في موضوعات محددة على سبيل الحصر، مثلما هو الشأن بالنسبة للدستور الفرنسي لسنة 1958، وكذلك الدستور الجزائري، وترك ماعدا ذلك إلى السلطة التنظيمية حسب المادة 125 منه، فإنه في المقابل لا يمكن تبرير هذا التشدد من قبل المجلس الدستوري الجزائري تجاه البرلمان من خلال التأكيد على حصر مجال القانون، ذلك أن اختصاص البرلمان في التشريع لا ينحصر بالتأكيد في المادة 115 من دستور 1989، أو المادتين 122 و 123 من دستور 96 فقط، وإنما يمتد اختصاصه أيضا إلى ميادين أخرى نصت عليها مواد متفرقة في الدستور، إما بطريقة صريحة كما نلاحظه من خلال المواد المذكورة، وإما بطريقة ضمنية تجعل تلك المجالات من اختصاص البرلمان⁽²⁾؛ وهو ما استدركه المجلس الدستوري نفسه فيما بعد، حين أقر بأن « كلاً من مجال تدخل القانون العادي ومجال تدخل القانون العضوي محددان على التوالي في المادة 122 و المادة 123، والأحكام الأخرى من

(1) - رأي رقم 1/ر.ق-م د/1989

(2) - راجع ص 104 إلى 107.

الدستور⁽¹⁾، وأن "المؤسس الدستوري، تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات، خول المشرع صلاحية التشريع في المجالات المخصصة له حصرا في الدستور، دون أن يتعداها إلى المجالات التنظيمية المخصصة للسلطة التنفيذية"⁽²⁾.

على خلاف ما ذهب إليه المجلس الدستوري الجزائري، فقد وسع المجلس الدستوري الفرنسي من المجال الذي حصر دستور الجمهورية الخامسة مهامها في التشريع في إطاره، وذلك من خلال تفسير المادة 34⁽³⁾ من الدستور مُلغياً ذلك التمييز الذي تضمنته المادة بين القضايا التي يحدد القانون بشأنها قواعد وتلك التي يقتصر القانون بشأنها على تحديد المبادئ الأساسية، ففك الطوق الذي ضربه واضعوا دستور الجمهورية الخامسة حول صلاحية البرلمان في التشريع.

لقد توسعت اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي في تفسير مفهوم المبادئ الأساسية من أجل إفساح المجال أمام المشرع لإدخال الحد الأعلى من القواعد في إطار "المبادئ الأساسية" والغوص بالتالي في تفاصيل القوانين المتعلقة بهذه القضايا، ما وسع إمكانيات تدخل البرلمان في مجال كان دوره فيه مقتصرًا على تحديد المبادئ الأساسية، وهذا ما جرى في مجال المبادئ الأساسية لحرية إدارة الهيئات المحلية، والمبادئ الأساسية لقانون العمل، والمبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي... وغيرها.

فاجتهاد القضاء الدستوري في فرنسا فتح الباب أمام المشرع للتدخل في تنظيم قطاعات النشاطات التي يشرع بشأنها، وعدم حصر مهامه فقط في وضع قواعد عامة. كما أن المجلس الدستوري الفرنسي ومن خلال ربط بنود المادة 24 بعضها ببعض يكون قد وسع من سلطة البرلمان، ففي القرار الذي اتخذته في 19 مارس 1964 اعتبر أن القواعد المتعلقة

(1) - رأي رقم 10/ر.ن.د-م د/ 2000 مؤرخ في 9 صفر عام 1421 الموافق 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور.

(2) - رأي رقم 02/ر.ق.ع-م د/ 04 مؤرخ في 22 أوت سنة 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، للدستور.

(3) - تحدد المادة 34 من الدستور الفرنسي المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين، وهي تميز بين 8 حالات يقوم فيها القانون بتثبيت القاعدة، و5 حالات يقتصر فيها القانون على تحديد المبادئ الأساسية فقط

بنتظيم البث الإذاعي والتلفزيوني، تدخل في إطار القانون لأن بث الأفكار والمعلومات يرتبط بالحريات العامة، التي تعود صلاحية ضمانها للسلطة التشريعية.

من ناحية ثانية وسع المجلس الدستوري الفرنسي نطاق مجال البرلمان في التشريع عندما اتخذ قرارا في 02 جوان 1965 اعتبر بموجبه أن قضية ما تدخل في إطار القانون إذا ما ورد في مادة من مواد الدستور أو في نصوص إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 أو في مقدمة دستور 1946 ما يشير إلى ضرورة تدخل المشرع بشأنها، وهذا ما برر تدخل البرلمان في تنظيم العديد من القضايا بقوانين، ومنها على سبيل المثال الحق بالإضراب وذلك استنادا إلى الفقرة السابعة من مقدمة دستور 1946.

وقد تمادى المجلس الدستوري الفرنسي في توسيع مجال القانون، وذلك في العام 1982 في ثلاثة قرارات صدرت عنه، اعتبر فيها أن وضع قوانين في أمور تدخل ضمن المجال المتروك للسلطة التنظيمية وعدم احترام البرلمان المجال المخصص لهذه السلطة لا يجعل القانون غير دستوري، وهذا ما أدى إلى تحول في تحديد مفهوم القانون، فالقانون لا يعرف بالمادة التي يتناولها، وإنما بالشكل الذي يعتمد به، أي بالتصويت عليه في البرلمان وإقراره بالأكثرية المطلوبة.

غير أن المجلس الدستوري الفرنسي وان كان قد وسع مجال القانون إلا أنه حافظ في الوقت نفسه من خلال اجتهاداته على دور السلطة التنظيمية فيما يخص صلاحياتها في التدخل في عملية التشريع، محافظا بذلك على حد من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الفرع الثاني: حرمان مجلس الأمة من ممارسة حق التعديل

أصبح مجلس الأمة مؤسسة برلمانية تشريعية في النظام الدستوري الجزائري إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وهذا منذ صدور دستور 29 نوفمبر 1996 بمقتضى المادة 96 منه التي تنص على أنه « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ».

وفي هذا الشأن يناقش مجلس الأمة النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليها بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية⁽¹⁾، كما أنه مخول أيضا بصلاحيه التنظيم المتعلقة بوظيفته في شكل نظام داخلي، هذا الأخير يخضع بدوره للرقابة الإجبارية المسبقة للمجلس الدستوري شأنه شأن النظام الداخلي للغرفة الأولى.

طبقا لأحكام المادة 115 فقرة 03 من الدستور، قام مجلس الأمة بإعداد نظامه الداخلي الأول وصادق عليه بتاريخ 22 جانفي 1998، حيث حاول توسيع صلاحياته في المجال التشريعي بإقرار حقه في تعديل النصوص القانونية وتحديد آليات تنفيذ هذا الإجراء، وتم عرض هذا النص على المجلس الدستوري الذي أبدى موقفه من هذا النظام في رأيه المؤرخ في 10 فيفري 1998، حيث انصبت كل ملاحظات وتعديلات المجلس حول المواد المتعلقة بسلطة التعديل التي أقرها مجلس الأمة لنفسه، لاسيما المواد 74، 77، 78 التي صرح بمطابقتها جزئيا للدستور⁽²⁾، وأدخل عليها بعض التعديلات، والمواد 63 إلى 68

(1) - المادة 138 من الدستور.

للإشارة فإن نسبة التصويت أمام مجلس الأمة قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كانت 3/4 الأعضاء وتخص هذه النسبة القوانين العادية والعضوية على حد سواء (المادة 120 فقرة 03 من الدستور قبل التعديل).

(2) - رأي رقم 04/ر.ن.د.م/د.م/د.م: 1998: « فيما يخص المواد 74 و 77 و 78 من النظام موضوع الإخطار مأخوذة بصفة منفردة:

أ- بخصوص الفقرات التالية من المادة 74 من النظام الداخلي في الصياغة التي حُزرت بالكيفية التالية: "... يُستمع إلى مندوب أصحاب التعديل في إطار اللجنة المختصة في حالة قبول التعديل من طرف الحكومة واللجنة المعنية ويدرج ذلك في التقرير التكميلي. وفي حالة رفض التعديل من كليهما أو أحدهما يُعرض الأمر على المجلس للبت فيه. يمكن سحب التعديل عند الاقتناع. يُعرض التقرير التكميلي على المجلس...".

- اعتبارا أن مضمون هذه الفقرات يتعلّق بصلاحيه مجلس الأمة في إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه للمناقشة، وسبق بيان عدم مطابقتها للدستور كما هو معلّل بالطالع، عملا بأحكام المادتين 119 و 120 من الدستور، مما يستتبع اقتطاعها من المادة 74 من النظام الداخلي وتعاد صياغتها.

ب- بخصوص الفقرة الثالثة من المادة 77 من النظام الداخلي في الصياغة التي حُزرت على النحو الآتي: " لا يأخذ الكلمة أثناء مناقشة المواد سوى مندوبو أصحاب التعديلات، والحكومة، ورئيس اللجنة المختصة أو مقرّرها ".

- اعتبارا أن عبارة " مندوبو أصحاب التعديلات " تتعلّق، بدورها، بتحويل مجلس الأمة إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه للمناقشة، وسبق بيان عدم مطابقتها للدستور، وعليه فإنها تأخذ نفس الحكم السابق عرضه لاتحادها في المرجعية الدستورية والعلّة.

ج- بخصوص الفقرة الثانية من المادة 78 المحرّرة كالآتي: " لا يجوز تقديم تعديلات عند إقرار التصويت بدون مناقشة".

- اعتبارا أن المؤسس الدستوري لم يخول مجلس الأمة صلاحية إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه، وقد سبق بيان ذلك أعلاه لاتحاد الموضوع والعلّة».

والمادتان 75، 76 من النظام الداخلي، والتي قضى بعدم دستورتها⁽¹⁾ استنادا إلى أن المادتين 119 و120 من الدستور توضحان بدقة مراحل وكيفيات سن القوانين بدءا من المبادرة بالقوانين، وهي الصلاحية العائدة لرئيس الحكومة (الوزير الأول) والنواب دون سواهم، ومرورا بالمناقشة التي تتم أمام المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، هذا الأخير يقتصر تصويته على الأحكام التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني فقط، وانتهاء بتشكيل لجنة مشتركة بين المجلسين تسمى اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة (الوزير الأول) مهمتها اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، معتبرا أن المؤسس الدستوري لم يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج إطار هذه اللجنة.

لقد كرس المجلس بموجب هذا الرأي عدم اختصاص مجلس الأمة في إجراء أي تعديل على النصوص المعروضة عليه للمناقشة، ليبقى هذا الحق حكرا على الغرفة الأولى ممثلة في المجلس الشعبي الوطني فقط، وبنص صريح في نظامه الداخلي⁽²⁾.

شكلت فكرة التعديل (خاصة أمام الغرفة الثانية) موضوع نقاش وجدال عميقين في الفقه المقارن، باعتبار أن حق التعديل إضافة إلى حق المبادرة يعتبران من أهم الصلاحيات التشريعية المعبرة عن مكانة مجلس الأمة كسلطة تشريعية. ويقصد بالتعديل ذلك الإجراء

(1)- رأي رقم 04/ر.ن.د.م.د/1998: « اعتبارا أن الفقرة الأولى من المادة 119 من الدستور قد أسندت صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الحكومة و النواب دون سواهم ، واعتبارا أن الفقرة الأولى من المادة 120 من الدستور، توجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، و اعتبارا أنه بمقتضى الفقرتين الثانية و الثالثة من المادة 120 من الدستور، تنصب مناقشة المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه، و أن مناقشة مجلس الأمة تنصب على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ، ومن ثم فإن المؤسس الدستوري يقصد من خلال هذه الأحكام تحديد إطار تدخل كل غرفة، واعتبارا أن الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور تقر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين وتضع لذلك تدابير حله بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان، تجتمع بناء على طلب من رئيس الحكومة، مما يترتب عليه أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار،

- واعتبارا، بالنتيجة، أن إقرار حق التعديل وإجراءاته الواردة في المواد 63 من إلى 68 والمادتين 75 و76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور المذكورة سابقا».

(2)- المادتين 61 و62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الذي يهدف إلى تغيير مادة معينة أو إدخال تقسيمات جديدة -مادة إضافية-(¹)، بحيث يكون للغرفة الثانية بموجب هذا الحق، وبمناسبة مناقشة النصوص المحالة إليها من الغرفة الأولى أن تدخل التعديلات المناسبة في مواد هذه النصوص أو تحذف بعضها، أو تضيف مواد جديدة.

لقد واجه رأي المجلس الدستوري السابق ذكره انتقادات تتعلق بكونه يتميز بالسطحية من جهة، وبالإطالة والإسهاب في التبرير من جهة أخرى، والتي تجسد التأثير الكبير للمجلس لغياب القانون العضوي المنصوص عليه في المادة 115 من الدستور من جهة، وحادثة هيئة مجلس الأمة، وتجربة الثنائية البرلمانية في الجزائر من جهة أخرى(²).

ورغم صحة هذه الملاحظات التي تبقى منصبة على الشق الشكلي للرأي، إلا أننا نذهب إلى تأييد ما أقره المجلس الدستوري بشأن رفض أحقية مجلس الأمة في سلطة التعديل، مع التأكيد أن هذا التأييد لا يستند إلى رفض المبدأ بحد ذاته، بل ما هو إلا نتيجة لقراءة معمقة في مواد الدستور المنظم لصلاحيات هذه الغرفة، والمعبرة بإبهام عن الدور الحقيقي الذي أراده واضعو الدستور لمجلس الأمة، هذه الإرادة التي جسدها المجلس الدستوري في رأيه الذي التزم فيه بحدود دوره.

يقتضي تأكيد التوجه الذي كان سائدا لدى المؤسس الدستوري نحو حرمان مجلس الأمة من حق التعديل -ضمنيا بموجب الدستور- توضيح الدور الحقيقي الذي أريد لمجلس الأمة عند تأسيسه (الفقرة الأولى)، ثم التطرق إلى فكرة التلازم بين حق التعديل وحق المبادرة في القانون المقارن كدليل عن توجه المؤسس الدستوري للإبقاء على وظيفتي المبادرة والتعديل من اختصاص الغرفة الأولى فقط دون مجلس الأمة (الفقرة الثانية)، وهذا لا يمنعنا من إبداء بعض الملاحظات بخصوص مدى صحة استناد المجلس في تقرير المنع على المادة 120 من الدستور، وهل أن اللجنة المتساوية الأعضاء تشكل فعلا الإطار الذي يمارس فيه

(¹) - Pascal BINZAK, *Le Conseil constitutionnel sous la 5eme République*, LGDJ, Paris, 1993.

انظر أيضا:

- Michel de VILLIERS, *La décision du 23 janvier 1987 : Qu'est-ce qu'un amendement ?*, Revue Administrative, 40e Année, n° 236, Mars- Avril 1987, P.139.

(²) - A. DJEBBAR, *Le Conseil de la Nation et le Pouvoir normatif du Conseil Constitutionnel*, Revu IDARA, Volume 10, n° 02, 2000, P.105.

مجلس الأمة حقه في التعديل (الفقرة الثالثة)، ونشير في الأخير إلى ذلك التغيير المهم الذي طال المادة 119 من الدستور عبر فتح مجال المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول (الفقرة الرابعة)

الفقرة الأولى: مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري: هيئة توازن

يتضح من طريقة تشكيل مجلس الأمة الإرادة لدى المؤسس الدستوري في توسيع وتحسين فضاء التمثيل داخل الهيئة التشريعية لتشمل المجموعات المحلية ومختلف المناطق وكذا الكفاءات العلمية والثقافية، والإطارات والشخصيات الوطنية والتاريخية التي لم تجد لها مكانا في ظل النظام التمثيلي السابق.

غير أن الإلمام بالصلاحيات الممنوحة للمجلس، ومعاينة سير هذه الهيئة في أرض الواقع تبين بوضوح الدور الحقيقي الذي ابتغاه واضعوا الدستور من مجلس الأمة، فهذا الأخير لا يعدو أن يكون أداة لنزع احتكار العمل التشريعي من المجلس الوطني عن طريق مشاركته في عملية إعداد القانون.

وليس القصد من المشاركة هو المشاركة في التشريع كما هو عليه الحال في معظم المجالس المشابهة في الأنظمة المقارنة، فهو لم يكن يملك حق المبادرة بالقوانين، ولا يتدخل إلا بعد انتهاء المجلس الشعبي الوطني من عمله بمناقشة النصوص التي صادق عليها ثم التصويت بالقبول أو الرفض دون إمكانية إدخال أي تعديل على هذه النصوص، وهذا ما تنص عليه المادة 02/120 من الدستور (المعدلة كليا بالمادة 138): « يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه».

إنما المقصود بمشاركة مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني في سلطة التشريع المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور⁽¹⁾ هو حقه في الوقوف في وجه تلك القوانين الواردة إليه من الغرفة الأولى عن طريق رفضه المصادقة عليها -أو على بعضها- مما

(1) -المادة 98: « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

يشكل وسيلة للتخلي عنها أو تعطيلها بواسطة اللجنة المتساوية الأعضاء⁽¹⁾ التي ينعقد الاختصاص لها لتسوية أي خلاف قد يثور بين الغرفتين بشأن نص مطروح للمصادقة، وهذه الأخيرة لا يمكنها أن تجتمع إلا بطلب من الوزير الأول.

لهذا فإن استحداث مجلس الأمة لم يكن بأي حال من الأحوال من أجل دعم وتقوية السلطة التشريعية، وتكريس التوازن داخل مؤسسات الجمهورية بقدر ما هو لتدعيم السلطة التنفيذية والمحافظة على استقرارها والحد من تدخلات المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، حتى أن البعض يذهب إلى حد اعتباره بمثابة حليف للحكومة ضد التمثيل الشعبي⁽³⁾، وهو نفس الانتقاد الذي واجهه مجلس الأمة الفرنسي، الذي يرى بعض الفقهاء أن مهمته تتلخص في مساندة السلطة التنفيذية ضد الجمعية الوطنية⁽⁴⁾.

(1) - مثال ذلك : النص المتعلق بقانون الإشهار الذي تحفظ عليه مجلس الأمة بكامله بتاريخ 1999/07/29؛ والقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء الذي صادق عليه مجلس الأمة مع التحفظ على 05 مواد بتاريخ 1999/12/11 ، حيث لم يستدع رئيس الحكومة اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بتاريخ 2002/10/03 ، أي بعد أكثر من سنتين وثمانية أشهر، وأيضاً القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي الذي انتظر ما يقارب 4 سنوات ليتم عرضه أمام اللجنة المتساوية الأعضاء (بتاريخ 21 جانفي 2003) لدراسة المواد الخمسة التي كانت محل خلاف بين الغرفتين، ويفسر هذا التماطل في استدعاء اللجنة إلى عدم وجود نص قانوني يجبر رئيس الحكومة على استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في مدة محددة.

وعلى كل فإن التعديل الدستوري الأخير قد وضع قيوداً جديدة بخصوص اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث حددت المادة 138 منه مهلة 15 يوماً كحد أقصى لاجتماع اللجنة، وإنهاء نقاشاتها في أجل 15 يوماً، وهو ما يشكل ضماناً مهماً لتفعيل دور اللجنة، وعدم ربط مصير النصوص محل الخلاف بإرادة الحكومة وحدها.

(2) - غربي محمد، دور مجلس الأمة في دعم الممارسة الديمقراطية في الجزائر على ضوء تجارب دول المغرب العربي، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2012/01/17.

(3) - إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 01، 1998، ص43.

(4) - André HAURIUO, Jean GICQUEL, Patrice GÉLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 6^{me} édition, 1975, P.1020.

الفقرة الثانية: التلازم بين حق المبادرة وحق التعديل

انطلاقاً من كون حق التعديل حسب تعبير "Eugène Pierre" النتيجة الطبيعية للحق العام في المبادرة بالتشريع⁽¹⁾، ومن خلال إجراء عملية جرد ومقارنة لصلاحيات الغرف الثانية في الأنظمة البرلمانية المختلفة في مجالي الاقتراح والتعديل⁽²⁾، نستطيع أن نلاحظ بوضوح أن جل الأنظمة تتمتع فيها الغرفة الثانية بحق اقتراح القوانين على غرار الغرفة الأولى، بحيث تختلف عن بعضها فقط في مدى هذا الاختصاص أو كيفية ممارسته؛ فبعض الغرف تتمتع بالاختصاص الكامل في الاقتراح وفي جميع المجالات، متساوية بذلك مع الغرفة الأولى (مثل: ألمانيا، الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا...)، في حين أن البعض الآخر لا تمارس حق الاقتراح في بعض الميادين المحددة: كالمالية والنفقات والضريبة وغيرها (مثل: إنجلترا، كندا، الأردن...)، كما نجد طائفة أخرى تمارس هذا الحق لكن بواسطة الغرفة الأولى، أي عن طريق النواب (مثل: النمسا...)، بينما الحالات التي لا تمتلك فيها الغرفة الثانية حق المبادرة بالقوانين فتبدو نادرة (هولندا، موريتانيا، الجزائر...).

فمجلس الأمة الجزائري إذا لا يمتلك صلاحية المبادرة باقتراح القوانين، وفي جميع المجالات وهذا الحرمان عبر عنه الدستور صراحة في المادة 119 « لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين... »، لأن الهيئات المنوطة بحق المبادرة مذكورة على سبيل الحصر، وهي الوزير الأول، وأعضاء المجلس الشعبي الوطني.

إن استثناء المؤسس الدستوري لمجلس الأمة من صلاحية المبادرة بالقوانين واقتضاره فقط على المجلس الشعبي الوطني يستند على جملة من المبررات والأسباب السياسية والواقعية يجعلها الأستاذ الأمين شريط فيما يلي⁽³⁾:

(1) - Pascal BINCZAK : *Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre « errements » et malentendus*, R.F.D.C, n° 47, 2001, page 482.

(2) - للاطلاع على مختلف هذه الأنظمة، راجع صفحة: *Sénat du monde /Europe et international*، على موقع مجلس الأمة الفرنسي: <http://www.senat.fr>

(3) - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، ندوة حول الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة-حالة الجزائر، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998.

- صعوبة نظام الغرفتين خاصة في التجربة الأولى حيث يصعب جدا أن يكون هناك عمل مزدوج وهذه العملية معقدة جدا، وقد تؤدي إلى فشل التجربة في حد ذاتها، مما يقتضي أن يكون العمل في اتجاه واحد، بحيث تبدأ القوانين من المجلس الشعبي الوطني وتنتهي في مجلس الأمة.

- تكون لمجلس الأمة نظرة لاحقة وليست سابقة.

- الاختلاف في الاهتمامات بين نواب الغرفة الأولى الذين يكونون تحت ضغط وتأثير ضرورة اقتراح القوانين على اعتبار أنهم تقدموا بوعود انتخابية واقتراحات سابقة وبين أعضاء الغرفة الثانية.

- أن معظم القوانين تكون في شكل مشاريع تقدم من الحكومة، وهو نفس الأمر بالنسبة للغرفة الثانية في مختلف دول العالم.

يمكن أن نلاحظ أيضا ذلك الارتباط الشديد بين حق التعديل وحق اقتراح القوانين لدى معظم الأنظمة التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية، فكلما منح للغرفة الثانية الحق في المبادرة بالقوانين إلا ونجدها تتمتع بحق تعديلها، وعلى العكس من ذلك فإن حرمانها من حق المبادرة يؤدي حتما إلى الحرمان من حق التعديل. فالتعديل إذا هو نتيجة طبيعية لممارسة حق الاقتراح، ويرتبط به ارتباطا وثيقا، ويبدو أن المجلس الدستوري حينما أقر حرمان مجلس الأمة من حق التعديل فإنه لم يرد الخروج عن تلك القاعدة؛ فحرمان مجلس الأمة من حق المبادرة يقود حتما إلى حرمانه من حق التعديل.

الفقرة الثالثة : المادة 120 وحق التعديل

في سياق عرضه للأسباب التي مهد بها رأيه بعدم أحقية مجلس الأمة بممارسة صلاحية التعديل، استند المجلس الدستوري إلى المادة 120 من الدستور⁽¹⁾، التي تعتبر

(1) - خضعت هذه المادة لتعديلات جذرية بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث استبدلت بالمادة 138 والتي نصها: « مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

تتصّب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النصّ الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه.

المادة الوحيدة التي تنظم مرحلة دراسة ومناقشة النصوص المعروضة على الهيئة التشريعية سواء كانت مشاريع أو اقتراحات قوانين، وتتص المادة المذكورة على أنه: « يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، تنصب مناقشة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضائه .

في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف . تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص...».

والحقيقة أن هذه المادة لم تشر لا من قريب ولا من بعيد إلى فكرة التعديل سواء أمام المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أو من طرف الحكومة⁽¹⁾. وهذا السكوت الذي فسره المجلس الدستوري في غير صالح مجلس الأمة كان يمكن بالمقابل أن يفسر في اتجاه وجود مساواة بين الغرفتين بهذا الشأن، بحيث تستفيد الغرفتان معا من حق التعديل أو تحرمان منه معا، وليس هناك أدنى إشارة أو توجه نحو استثناء الغرفة الأولى بهذا الحق دون الثانية .

تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى . وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.

وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما.

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.

وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا. وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو، إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه.

ويُسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة...».

(1) - تضمن القانون العضوي 99-02 الإشارة إلى إمكانية تعديل مشاريع أو اقتراحات القوانين أمام المجلس الشعبي الوطني (المواد 32-36) بينما تجاهل ذلك بمناسبة تنظيمه للإجراء التشريعي في مجلس الأمة .

ونفس الملاحظة تنطبق على ما ذكر بشأن اللجنة المتساوية الأعضاء، فقد استند المجلس على وجود هذه اللجنة للتصريح بعدم أحقية مجلس الأمة في إجراء أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج إطارها، فلماذا لا ينطبق هذا القول على المجلس الشعبي الوطني أيضا ؟

إضافة إلى ذلك فإن اللجنة المتساوية الأعضاء ليست بغرفة برلمانية بل مجرد لجنة مؤقتة وظيفتها تسوية ما قد يثور من خلاف بين غرفتي البرلمان حول النص المعروض للمصادقة، وذلك عن طريق اقتراح نص توفيقى يتعلق بالأحكام محل الخلاف يتم عرضه على الغرفتين للمصادقة عليه، وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص نهائياً.

خلاصة القول أنه ورغم وجود إرادة مسبقة لدى المؤسس الدستوري في حرمان مجلس الأمة من سلطة التعديل، إلا أن إقدام المجلس الدستوري على الاستناد على نص المادة 120 في تقريره لهذا المنع، وتصريحه بأن " إقرار حق التعديل وإجراءاته الواردة في المواد 63 إلى 68 والمادتين 75 و 76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات المادة 120 المذكورة " يدل على حالة من الارتباك وقع فيها المجلس نتيجة وضعه أمام هذا الخيار، كما أن فيه دلالة واضحة على أن فكرة المنع هذه كانت محددة مسبقاً، وبقي فقط البحث عن المبررات القانونية التي لم يفلح في إيجادها، واستند بذلك على مواد دستورية لا علاقة لها بالموضوع.

و يذهب البعض إلى اعتبار أن مجلس الأمة - رغم هذا القرار - لا يزال يمتلك صلاحية التعديل، وذلك من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء التي يمثلها فيها 10 من أعضائه⁽¹⁾، غير أن العكس ما نعتقد؛ فلا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار الاقتراحات التي يقدمها أعضاء اللجنة الممثلين لمجلس الأمة بمثابة تعديلات صادرة عنه، بل هي في حقيقتها مجرد اقتراحات توفيقية تطرحها اللجنة - بطلب من الوزير الأول- على غرفتي البرلمان ، بحيث يرجع لهذه الأخيرة صلاحية قبول أو رفض هذه الاقتراحات، لأن حق

(1) - كلمة السيد بشير بومعزة -رئيس مجلس الأمة السابق- بمناسبة افتتاح الجلسة العلنية العشرين المنعقدة بتاريخ 99/02/02 (الجريدة الرسمية لمداوات مجلس الأمة ، رقم 98/10)

التعديل لا يتضمن القدرة على اقتراح الإلغاء الكامل أو الجزئي، أو التغيير فيما يختص بعناصر أحكام مشروع أو اقتراح وحسب، بل الحق أيضا في إكمال النص بأحكام جديدة⁽¹⁾.

الفقرة الرابعة: التعديل الدستوري الأخير وأحقية مجلس الأمة في التعديل

أقدم المؤسس في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 على فتح مجال المبادرة بالتشريع أمام أعضاء مجلس الأمة، حيث نصت المادة 136 من الدستور المعدل على أنه: « لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة».

غير أن هذا الحق الممنوح لمجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين لم يكن مطلقا ولم يشمل جميع المسائل التي تدخل في نطاق التشريع، بل إن المادة 137 الجديدة قد قيدته بنطاق ضيق يشمل ثلاث مجالات فقط وهي التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي؛ حيث تنص المادة 137 المذكورة على أنه: «تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني».

ونعتقد أن المجلس الدستوري سيكون مدعوا لمراجعة موقفه (أو للتراجع عن موقفه) تجاه مسألة التعديل أمام مجلس الأمة، خاصة وأن الأساس الأول الذي استند عليه في رأيه السابق لنفي أحقية المجلس في التعديل قد فقد قيمته ولم يعد له وجود بسبب تكريس التعديل الدستوري لأحقية المجلس في المبادرة في نطاق التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وهذا يعني حسب مبدأ التلازم بين حق المبادرة وحق التعديل أن مجلس الأمة سيكون بإمكانه ممارسة حق التعديل ضمن المجالات التي يملك فيها حق المبادرة.

(1) - أوليفيه دوهايميل - إيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط01، 1996، ص 313.

الفرع الثالث: رقابة صارمة للإجراءات التشريعية

يمكن إيجاز العيوب الدستورية التي تلحق بقانون ما في مخالفته للدستور سواء كانت تلك المخالفة لموضوع الدستور نفسه، أو لما يفرضه الدستور من أشكال وإجراءات يتعين أن تتم من خلالها العملية التشريعية، ويعتمد فقه القانون العام في تقسيمه لأوجه عدم الدستورية نفس الأوجه المعتمدة في عدم مشروعية القرار الإداري، وهي عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل، وعيب المحل وعيب السبب وعيب الغاية من التشريع، أو ما يسمى بعيب الانحراف التشريعي. ويكفي تحقيق عيب واحد منها أو وجها من عدم الدستورية هذه ليكون القانون معيبا واجب الإبطال أو الامتناع عن تطبيقه حسب الصلاحية المعطاة للقضاء الدستوري⁽¹⁾.

ويقصد بعيب الشكل أن يصدر القانون أو التشريع عموما على خلاف الإجراءات التي أوجبها الدستور في كل مراحل صنع القانون، سواء مرحلة الاقتراح والإعداد، أو مرحلة الإقرار، أو مرحلة الإصدار⁽²⁾، ففكرة الشكل في المجال الدستوري تقوم على حماية الأوضاع والإجراءات الشكلية المنصوص عليها في الدستور والتي تتصل بالعملية التشريعية من زاوية اقتراح التشريع وإقراره وإصداره، بحيث يكون معيبا متى طرح بمخالفة الشكل الواجب إتباعه طبقا لأحكام الدستور في أي مرحلة من هذه المراحل⁽³⁾. فإذا ما خرج التشريع على أحد الإجراءات الشكلية المقررة في الدستور، فإن جزاء هذا الخروج هو اعتبار القانون غير دستوري⁽⁴⁾.

بالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أنه قد فصل في أحكامه مراحل سن القانون أمام كل غرفة من غرفتي البرلمان بدءا من المبادرة باقتراح القانون من طرف الأعضاء، أو

(1) - محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص 126.

(2) - المرجع نفسه، ص 139

(3) - عبد العزيز محمد سالم، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 334 .

(4) - عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور، والانحراف في استعمال السلطة التشريعية - مجلة القضاة - سنة 1986، ص 33؛ عن: عبد العزيز محمد سالم، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 337 .

- أنظر أيضا : Philippe TERNEYRE, *La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, RDP, n° 03, 1985, P.728.

بتقديمه كمشروع من طرف الحكومة، ومرورا عبر دراسته وتعديله والتصويت عليه، وانتهاء بإصداره من طرف رئيس الجمهورية؛ وعهدت في المقابل للمجلس الدستوري مهمة رقابة احترام هذه القواعد التشريعية، وذلك بموجب المادة 181 منه : « المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور ... ».

وهو ما استند عليه المجلس لتأكيد اختصاصه بهذه الرقابة بمناسبة فصله في مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء مع الدستور⁽¹⁾، وقبل ذلك بمناسبة فصله في القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽²⁾؛ ومن جهة أخرى فهو يقرر الرقابة الإلزامية المسبقة لأنظمة المجلسين، والتي يتم في إطارها تفصيل القواعد المتعلقة بالإجراءات التشريعية.

من جهته عبر المجلس الدستوري الفرنسي صراحة عن اختصاصه بالرقابة الخارجية للقوانين معتبرا أنه " يعود للمجلس الدستوري عند إخطاره تطبيقا للمادة 61 من الدستور بخصوص قانون صادق عليه البرلمان وقبل إصداره، ليس فقط من مطابقة أحكام هذا القانون للدستور، ولكن أيضا فحص إن كان تبنيها قدتم احتراماً للقواعد ذات القيمة الدستورية المتعلقة بالإجراء التشريعي"⁽³⁾، وبهذا الاعتبار يكون المجلس قد أكد بما لا يدعو للشك بأنه حارس احترام الإجراءات التشريعية لسن القوانين.

فالمجلس قبل النظر في الدستورية الداخلية للقانون لا بد أولاً أن يتأكد من احترام المشرع للأشكال، والإجراءات الواجب مراعاتها في مختلف مراحل إعداد القانون والتصويت عليه (الدستورية الخارجية)، بمعنى التأكد من خلو القانون محل المراقبة من أي عيب من العيوب الشكلية التي قد تؤدي إلى رفض هذا القانون .

(1) - رأي رقم 13/ر.ق.ع.م.د/02: « واعتباراً أن المؤسس الدستوري قد أوكل للمجلس الدستوري في إطار السهر على احترام الدستور ، التحقق من تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور طبقاً لمادتيه 162 ، 163 الفقرة الأولى.».

(2) - رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99: « واعتباراً أن المجلس الدستوري يتأكد عند إخطاره بالقوانين العضوية في مطابقتها شكلاً وموضوعاً للدستور ، من أن المصادقة على هذه القوانين العضوية قد تمت، من حيث الشكل ، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة 123 من الدستور.».

(3) - DC 75-57 du 23/07/75

ونظرا لسعة موضوع الإجراءات التشريعية، وما قد يشوبها من عيوب سنقتصر هنا على التطرق إلى نقطتين لهما ارتباط بما ورد في رأي المجلس الدستوري المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، ويتعلق بموضوع الاستشارة الإجبارية لهيئات غير برلمانية، وبمدى صحة موقف المجلس من هذا القانون من خلال التفصيل في نظرية تصحيح عيب الشكل.

الفقرة الأولى : الاستشارة الإجبارية لهيئات غير برلمانية

يكتسي الإجراء في المجال الدستوري أهمية خاصة لأنه ينظم كيفية سير عمل السلطات العامة الدستورية، وبشكل خاص شروط إعداد القانون والتصويت عليه؛ وبسبب هذه الأهمية ينص الدستور ذاته على قواعد جوهرية للإجراء، أو تتضمن مدلولها نصوص أخرى لها قوة القانون الأساسي ذاتها.

وتوجد في مقدمة هذه الإجراءات -حسب طبيعة القانون- الاستشارة المحددة صراحة في الدستور، وهي استشارة مجلس الدولة بخصوص جميع مشاريع القوانين⁽¹⁾، وهذه الاستشارة تعتبر إجراء جوهريا وإجباريا يفرض على الحكومة احترامه، وتقع آليا تحت طائلة عدم المطابقة للدستور القوانين التي لم تمر عبر هذه القناة .

وهو ما أكدته المجلس الدستوري لأول مرة في رأيه المؤرخ في 16 نوفمبر 2002⁽²⁾ حينما قضى بعدم مطابقة القانون محل المراقبة للدستور لعدم احترامه الإجراء المنصوص

(1) - المادة 136 (تقابلها المادة 119 قبل التعديل): « ... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ».

للإشارة فإن المجلس الدستوري في رأيه رقم 06/ر.ق.ع.م.د/98 المتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور قد عدل في مضمون المادة 04 من خلال رفض اختصاص مجلس الدولة بإبداء الرأي في مشاريع الأوامر والمراسيم، ثم جاء التعديل الدستوري الأخير ليفرض على رئيس الجمهورية أخذ رأي مجلس الدولة قبل التشريع بأوامر(المادة 142).

(2) - رأي رقم 13/ر.ق.ع.م.د/2002 : « واعتبارا أن المادة 180 المطعة الأولى من الدستور تقضي بأنه: " ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في هذا الدستور: - يستمر سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية، إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور"، و بالتالي تلزم هذه المادة إرجاء تعديل أو استبدال القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية، إلى حين تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996 ،

- واعتبارا أن المادة 119 الفقرة الأخيرة تقضي بأن تُعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ، قبل أن يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني،

عليه في المادة 119 فقرة أخيرة المتعلقة باستشارة مجلس الدولة بشأن كل مشاريع القوانين قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني .

والملاحظ أن مخالفة المشرع لنص المادة 119 جاءت كنتيجة لعدم احترام الإجراء المنصوص عليه في المادة 180: « ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في الدستور، يستمر سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور... ».

فهذه المادة تلزم بإرجاء أي تعديل أو استبدال للقوانين السارية المفعول، والتي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية إلى حين تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996، وكما هو معلوم فقد كان هناك قانون أساسي للقضاء موضوع تطبيق، وهو القانون 21/89 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989⁽¹⁾، والذي بقي ساري المفعول إلى غاية مبادرة الحكومة بتاريخ 17 ديسمبر 1997 بتقديم مشروع قانون جديد في صيغة قانون عضوي كما تتطلبه المادة 123 من الدستور، وهذا راجع بالطبع إلى أن هذا الأخير لم يكن قد أسس بعد⁽²⁾، مما أوقع هذه المبادرة تحت طائلة المخالفة الصريحة للحكم الانتقالي الوارد في المادة 180 من الدستور .

ونفس المصير عرفه بعد ذلك القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي الذي تمت إحالته أمام المجلس الدستوري بتاريخ 19 فيفري 2003، وقرر عدم دستوريته لمخالفته للحكم

- واعتبارا أن مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء ، أودع من طرف رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 17 ديسمبر 1997، في حين أن المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996 لم يكن قد استكمل تنصيبها بعد ،

- اعتبارا بالنتيجة، أن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين و المصادقة عليها حين بادرت باستبدال القانون 21-89 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، بقانون عضوي قيل تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996 ، تكون قد خالفت الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 180، المطبة الأولى و 119 الفقرة الأخيرة من الدستور...».

(1) - ج.ر.ج.ج، العدد 53، بتاريخ 13 ديسمبر 1989، الصفحة 1425.

(2) - رغم النص عليه في دستور 96 إلا أن تأسيسه الفعلي لم يتم إلا بعد سنتين من ذلك ، بموجب القانون العضوي رقم 01/98 .

الانتقالي الوارد في المادة 180 من الدستور ، وعدم احترامه لإجراء عرضه على مجلس الدولة لإبداء رأيه بشأنه⁽¹⁾.

يعتبر الفقه الدستوري الفرنسي أيضا الاستشارة الإلزامية لهيئات غير برلمانية من الإجراءات الجوهرية التي يترتب على مخالفتها رفض القانون المشوب بهذا العيب، حيث ينص الدستور على مجموعة من الهيئات التي يجب استشارتها وهي: مجلس الدولة فيما يخص جميع مشاريع القوانين، المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالنسبة لجميع المخططات ومشاريع القوانين التي تتضمن برامج ذات طبيعة اقتصادية أو اجتماعية، والمجالس الإقليمية لما وراء البحار بالنسبة لجميع القوانين التي تحدد أو تعدل تنظيم هذه الأقاليم.

غير أن اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي لم يتناول بالتنظيم حتى الآن إلا الإجراء الأخير (استشارة أقاليم ما وراء البحار)⁽²⁾، حيث أكد أن أي تجاوز لإجراء الاستشارة اللازمة يشكل بالنسبة للمجلس عيبا إجرائيا جوهريا يؤدي أليا إلى الحكم بعدم مطابقة القانون للدستور .

ولم تتوقف نظرية الاستشارة المسبقة في الإجراء التشريعي عند حد الحالات المنصوص عليها صراحة في الدستور، فحسب رأي له بتاريخ 20/07/77⁽³⁾ فإن بعض

(1) - راي رقم 14 / ر.ق.ع / م.د / 03 المؤرخ في 20 محرم عام 1424 الموافق 23 مارس سنة 2003 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور: « واعتبارا أن المادة 180 المطبة الأولى من الدستور تقضي بأنه: "ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في هذا الدستور: - يستمر سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية، إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور"، وبالتالي فإنها تلزم إجراء تعديل أو استبدال القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي أصبحت تخضع لمجال القوانين العضوية، إلى حين تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر سنة 1996. واعتبارا أن المادة 119 الفقرة الأخيرة من الدستور تقضي بأن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، قبل أن يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني. واعتبارا أن مشروع القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، أودع من طرف رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 22 أبريل سنة 1998 وهذا قبل تنصيب مجلس الدولة المنشأ بموجب دستور 28 نوفمبر سنة 1996. واعتبارا بالنتيجة، أن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين والمصادقة عليها، حين بادرت باستبدال الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 22 رجب عام 1385 الموافق 16 نوفمبر سنة 1965 المتضمن التنظيم القضائي، بقانون عضوي قبل تنصيب المؤسسة المذكورة أعلاه، تكون قد خالفت الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 180 المطبة الأولى و 119 الفقرة الأخيرة من الدستور.»

(2) - DC 82/141 du 27/07/82.

(3) - DC 77/83 du 20/07/77.

القوانين تحتاج بسبب موضوعها إلى الاستشارة المسبقة لهيئة غير برلمانية حتى تكون كاملة، ومن ذلك اشتراطه استشارة المجلس الأعلى للتوظيف العمومي بشأن قانون المالية التكميلي.

الفقرة الثانية: تغطية عيب الشكل والإجراء

في القانون الإداري يمكن تجاوز الحالات الموسومة بعيب الشكل سواء بإتمام الشكليات المتخلفة، أو موافقة المعني، وبناء على ذلك يتعين تحقيق قدر من المرونة في تقرير البطلان لعيب الشكل، وعدم التشدد في الحالات التي يتبين فيها انعدام تأثير الشكليات أو الإجراءات التي لم تُتَّبَع على مضمون القرار الإداري، أو على الضمانات المقررة للأفراد، حتى لا يؤدي إبطال كل قرار معيب شكلا إلى عرقلة العمل الإداري، ولذلك فقد اتجه القضاء الإداري إلى بحث كل حالة على حدة ليحدد أهمية الإجراء أو الشكل الذي خالفته الإدارة، حيث قد يبدو الإجراء أو الشكل جوهريا في حالة ولا يبدو كذلك في حالة أخرى⁽¹⁾.

وعلى غرار ما أقره القضاء الإداري يذهب الفقه الدستوري في اتجاه البحث في درجة جسامه الخطأ الذي لحق بالتشريع محل النظر، حيث يفرق الدكتور السنهوري مثلا بين الإجراءات الشكلية الواردة في الدستور جاعلا بعضا منها جوهريا، والبعض الآخر غير جوهري، وصنف ثالث سماها بالإجراءات محل النظر، حيث جعل البطلان جزاء للخروج عن الإجراءات الجوهرية دون سواها، وأسس هذه التفرقة على الغاية من كل إجراء.

في حين يذهب رأي آخر إلى التفرقة في الشكليات بين ما هو جوهري، وما هو غير جوهري، لكن على أساس أن كل ما جاء في الدستور يعتبر من الشكليات الأساسية أو الجوهرية التي يترتب على عدم مراعاتها البطلان، وذلك خلافا لبعض التشريعات الأخرى مثل اللائحة الداخلية التي لا تعدو أن تكون تنظيما اختياريا وضعه المجلس بمحض

(1) - عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 340.

إرادته، ويستطيع أن يعدل عنها إلى غيرها عندما يريد، ولذلك فإن ما ورد فيها من إجراءات لا يمكن اعتبارها من الشكليات الأساسية التي يترتب عن عدم مراعاتها البطلان⁽¹⁾.

وقد عبرت المحكمة الدستورية العليا في مصر عن ذلك بقولها: "إن نصوص الدستور تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، ولها مكان الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها باعتبارها أسمى القواعد الآمرة، وإهدار ما يخالفها من تشريعات"⁽²⁾.

ويذهب جانب من الفقه الفرنسي في هذا الاتجاه من خلال رفض أي تصحيح لقانون تم اعتماده بالمخالفة لإجراء جوهري، باستثناء بعض الأخطاء التقنية البحتة التي جاءت نتيجة إغفال أو سهو، هذه الأخيرة يمكن تغطيتها⁽³⁾، في حين نجد أن المجلس الدستوري الفرنسي، وعلى العكس من ذلك، قد تبني موقفا مغايرا حينما أشار إلى أن عيب الإجراء الذي يلحق بالقانون يمكن تصحيحه في أثناء الإجراء التشريعي، وذلك بمناسبة فصله في مطابقة قانون المالية لسنة 1979 مع الدستور.

وإسباغ صفة الجهرية على الإجراءات المنصوص عليها في الدستور فقط يؤدي إلى استبعاد الإجراءات المنصوص على وجوب إتباعها بموجب نصوص أخرى من غير الدستور، فهذه الإجراءات تعتبر إجراءات غير جهرية، ولا يترتب رفض التشريعات لمخالفتها⁽⁴⁾.

أما بخصوص الشكل أو الصورة التي يطرح فيها القانون فيمكن إدراجها ضمن الحالات التي هي محل نظر، بمعنى ترك الاختصاص للمجلس الدستوري لبحث درجة جسامة المخالفة الواردة في التشريع المطروح أمامه، بحيث يترك له وحده تقدير إن كان

(1) - المرجع نفسه، ص 340 .

(2) - عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 340.

(3) - Philippe TERNEYRE, *op.cit.* P.736.

(4) - فاستشارة مجلس الدولة المصري مثلا بشأن مشاريع القوانين لم ينص عليها الدستور ، بل أوجبها قانون مجلس الدولة فقط ، مما حدا بالمحكمة الدستورية إلى رفض إبطال التشريع الذي لم يسبق عرض مشروعه على مجلس الدولة رغم مخالفته لنص المادة 35 من قانون المجلس .

الشكل الذي تمت مخالفته جوهرياً يستدعي رفض القانون، أو غير جوهري ما يسمح بتصحيحه أو تجاوزه .

بالرجوع إلى المجلس الدستوري الجزائري، نجد أنه لما أُخِطِر بشأن القانون الأساسي للقضاء أشار إلى وجود خطأ جوهري في الشكل يتمثل في إدراج مواضيع يعود مجالها لقانونين عضويين منفصلين في نص واحد مما قاده إلى رفض النص بِرُمَّتِهِ⁽¹⁾؛ فهل كان بإمكان المجلس الدستوري أن يصحح هذا العيب ؟

حقيقة أن المجلس كان محقاً حينما صرح بوجود قانونين مختلفين أدرجهما المشرع في نص واحد: القانون الأساسي للقضاء الذي نصت عليه المادة 123 من الدستور، والقانون العضوي المحدد لتشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته الأخرى، المذكور في المادة 157 من الدستور؛ لكن هذا التمييز الذي أقر المجلس بوجوده يؤدي إلى نتيجة مفادها أنه إذا كان القانون الأساسي للقضاء قد أُقترح ليحل محل القانون الأساسي السابق (21/89)، مما اعتبره المجلس إخلالاً بالإجراء المنصوص عليه في المادة 180 من الدستور، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة للأحكام الواردة في هذا النص، والتي أدرجها

(1) - رأي رقم 13/ر.ق.ع-م.د/2002 : « واعتباراً ، من جهة أخرى، أن المؤسس الدستوري ، حين أدرج القانون الأساسي للقضاء ضمن مجالات التشريع بقوانين عضوية بموجب المادة 123 المطبة الخامسة ، فإنه يكون قد أدرجه ضمن المجالات النوعية بالنظر لأهمية المواضيع التي تضمنها ،
- واعتباراً أن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، و عمله، وصلاحياته الأخرى، يُنظّم بقانون عضوي مستقل على غرار هيئات السلطة القضائية الأخرى، عملاً بأحكام المادة 157 من الدستور،
- واعتباراً أن القانون العضوي موضوع الإخطار ، ورد تحت عنوان " القانون الأساسي للقضاء " و تضمّن القانون الأساسي للقضاء و كذا الأحكام المتعلقة بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء ، وعمله ، و صلاحياته الأخرى ،
- واعتباراً أن المؤسس الدستوري، حين أدرج القانون الأساسي للقضاء ضمن المجالات النوعية للقوانين العضوية بموجب المادة 123 من الدستور، وخصّ الأحكام المتعلقة بالمجلس الأعلى للقضاء ، وعمله ، وصلاحياته الأخرى بالمادة 157 منه ، فإنه يكون قد بيّن اختلاف الأساس الدستوري لكلا الموضوعين،
- واعتباراً أن المؤسس الدستوري حين أقر قانونين عضويين منفصلين خصّ الأول للمواضيع المتعلقة بالقانون الأساسي للقضاء و الثاني للمواضيع الخاصة بالمجلس الأعلى للقضاء ، وعمله ، وصلاحياته الأخرى ، فإنه يكون قد أقرّ توزيعاً صارماً للمجالات التي يدخل فيها كل قانون عضوي ،
- واعتباراً أن المؤسس الدستوري حين أقرّ هذا التوزيع فإنه يقصد التمييز بين القواعد والضمانات القانونية المشتركة بين جميع القضاة ، و القواعد الخاصة بتنظيم و عمل وصلاحيات الهيئات التابعة للسلطة القضائية ،
- و اعتباراً بالنتيجة ، أن المشرع حين أدرج في نص واحد المواضيع التي يعود مجالها لقانونين عضويين منفصلين ، فإنه يكون قد أخلّ بهذا التوزيع».

المجلس ضمن الأحكام المتعلقة بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته الأخرى.

وبالتالي فالمشرع حينما سن هذه الأحكام لم يقدّم بتعديل ولا استبدال أحكام قانون ساري المفعول، مما يعني أنه سن قانوناً جديداً باعتبار أن المجلس الأعلى للقضاء لم يكن ينظمه قانون وإنما يندرج اختصاص تنظيمه في المجال التنظيمي⁽¹⁾، وهذه الحالة لم تشر إليها الأحكام الانتقالية لدستور 1996، وبالتالي ليس هناك ما يمنع الحكومة من تقديم مشاريع قوانين جديدة دون استشارة مجلس الدولة الذي لم يؤسس بعد.

هذا من جهة ، ومن جهة أخرى وبالرجوع إلى النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري نجد أن المادة 02 (فقرة 02) منه تنص على أنه: « ... غير أنه إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، دون أن يلاحظ في ذات الوقت أن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص. وفي هذه الحالة، يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور»، وهذه المادة سبق للمجلس أن عمل بمقتضاها في عدة مناسبات .

إذا فنحن أمام قانونين من نفس الصنف ونفس الدرجة غير أن أحكامهما جاءت متداخلة وغير منفصلة انفصالياً بيئياً، وهذا التداخل لا يمكن اعتباره عيباً شكلياً جسيماً يستدعي الرفض الكلي للنص، فكان بإمكان المجلس إعادة النص إلى الهيئة التشريعية على غرار ما فعله بخصوص القانون الأساسي لعضو البرلمان، وهذه الأخيرة تقوم بعملية فرز لمواد القانونين لفصلهما عن بعضهما البعض، وإعادة القانون الثاني الذي لا يخالف الإجراءات الجوهرية إلى المجلس لمراقبته من جديد.

وهذا التوجه لم يأت من فراغ، بل إن المجلس نفسه سبق له وأن تبني مثل هذا الحل بمناسبة فصله في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، حين قضى بأن "النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 89/07/22 والذي عنوانه

(1) - المرسوم الرئاسي رقم 32/90، المؤرخ في 90/01/23، المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للقضاء وعمله - ج.ر.ج.ج، العدد 04، بتاريخ 90/01/24، ص 165 .

قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني غير مطابق للدستور من حيث تقديمه في شكل قانون ، فيما يخص الأحكام التي تتعلق بالنظام الداخلي فقط ⁽¹⁾ .

يفهم من ذلك أن المجلس قام بفصل أحكام تدرج ضمن مجالين مختلفين تضمنهما نص واحد: أحكام تدرج ضمن مجال القانون وتتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وعمله مثلما نصت عليه المادة 109 من دستور 89، وأحكام أخرى تعود لمجاله السيادي في التنظيم، والتي يجب أن تأتي في صورة نظام داخلي أو لائحة أو عقد خاص وحيد الطرف من غير القانون والتنظيم .

بل إنه ذهب أبعد من ذلك حينما أقر "تضمين النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان مواد يعود الاختصاص فيها للقانون"⁽²⁾ بهدف ضمان السير الحسن لهاتين المؤسستين. فلماذا صحح المجلس الدستوري العيب الإجرائي الوارد في هذه الحالات، ورفض ذلك بخصوص الأحكام الواردة في القانون الأساسي للقضاء؟

إن ما يمكن قوله في الأخير هو أن المجلس بهذا الموقف قد خرج عن النظرية التي طالما تبناها، وهذا لا يمكن تفسيره إلا في سياق الأحداث التي واكبت إعداد هذا القانون والتصويت عليه (والتي دامت أكثر من 05 سنوات)، وكذا عرضه على المجلس الدستوري⁽³⁾ .

المطلب الثاني: تضيق مجال الرقابة

تعتبر الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة أحد أهم مقومات وركائز الأنظمة الديمقراطية، باعتبارها تمثل الجانب الأهم من نشاط البرلمان في الدولة الحديثة، وتُعرّف الرقابة البرلمانية على أنها دراسة لأعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً حقيقية تقييمية عن هذه الأعمال قد تؤدي إلى حد استقالة الحكومة، وهذه الأحكام

(1) - رأي رقم 01/ر.ق-م.د/ 89 .

(2) - رأي رقم 04/ر.ق-م.د/ 98 .

(3) - ويتعلق الأمر بصفة خاصة باللجنة التي أسسها رئيس الجمهورية بهدف إصلاح العدالة، والتي يبدو أن المشرع قد تسرع في إخراج هذا القانون قبل أن تنتهي هذه اللجنة من إعداد توصياتها ، يستخلص ذلك من خلال التوصية التي أرفقها المجلس برأيه حول ضرورة أن تستأنس السلطات المعنية عند إعادة تبني القانون الجديد بتوصيات لجنة إصلاح العدالة.

تتضمن توجيه الحكومة وإبداء النصح لها وإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بأعمالها على خير وجه، ومحاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك من طرف نواب الشعب في البرلمان⁽¹⁾

وأساس هذه الرقابة، كما يجمع الفقه الدستوري، أن كافة التصرفات والأعمال التي تباشرها السلطة التنفيذية أو تشرف عليها أو تكون من اختصاصها تخضع للرقابة البرلمانية دون تمييز في هذه الاختصاصات بين ما هو سياسي وما هو إداري وما هو إيجابي وما هو سلبي وما هو مشروع وما هو غير مشروع، وهي لا تبحث في مدى سلامة ومطابقة الإجراءات والقرارات الحكومية للقانون فقط، بل تتعدى ذلك لتبحث في مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع المصلحة العامة.

وتشكل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة أحد المظاهر المعبرة عن سلطة البرلمان ومكانته في النظام السياسي إلى جانب سلطة التشريع، لما تستهدفه من تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته⁽²⁾، وبالتالي ضمان إصلاح وتقويم الأداء الحكومي؛ بل أنها تمثل الجانب الأهم من نشاطه ذلك أن فعالية التشريع تتوقف أساسا على وجود الرقابة التي تضمن تنفيذه والتقيد به من طرف الحكومة.

وبالإضافة إلى أن الرقابة تمثل في حقيقتها كما يرى بعض الفقه ضمانا أساسية لحقوق الأفراد وحياتهم⁽³⁾، فإنها من جهة أخرى ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ الفصل بين السلطات، وذلك باعتبارها إحدى الآليات التي تدخل في نطاق تنظيم العلاقات الدستورية بين

(1) - تريعة نورة، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011-2012، ص 345.

(2) - عمار عوابدي، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والإنسان، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 51.

(3) - André HAURIUO, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien. Paris, 1972, P.51.

مؤسسات دستورية سيادية قائمة على مبدأ التخصص والاستقلال العضوي والتعاون الوظيفي المنظم دستوريا⁽¹⁾.

ورغم وجود موقف يكاد يكون موحدًا بين فقهاء القانون الدستوري في الوقت الراهن حول عدم فعالية الرقابة البرلمانية على الحكومة بسبب افتقارها في كثير من الأحيان للجزاء المباشر⁽²⁾، إلا أنه يوجد تباين كبير في ممارسة برلمانات العالم لهذه الرقابة، وهذا الاختلاف والتفاوت يرجع بكل تأكيد إلى عوامل لعل أهمها مدى قوة ونفوذ السلطة التشريعية ومكانتها في المنظومة المؤسساتية للدولة.

بالرجوع إلى البرلمان الجزائري نجده ومنذ تأسيسه إلى الآن يستعمل فقط الوسائل التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة كالأسئلة الكتابية والشفوية، وهذه الآليات تتميز بعدم فعاليتها بل هي في الحقيقة عبارة عن أساليب للحصول على المعلومات⁽³⁾، وهذا ما يجعل من الرقابة التي يمارسها البرلمان مجرد رقابة شكلية؛ غير أن هذا لا يمنع من القول بوجود محاولات محتشمة من طرف غرفتي البرلمان للخروج عن تلك القيود التي فرضها عليه الدستور في مجال الرقابة، هذه المحاولات كانت دائما تصطدم بمصفاة المجلس الدستوري الذي اثبت في كل مرة عزمه على الإبقاء على الهيئة التشريعية في المربع الذي أريد لها أن تبقى فيه عبر تضيق مجال الرقابة.

يمكن تلمس مظاهر هذا التضيق من ناحيتين، فمن جهة نجد أن المجلس الدستوري قد قام بتقزيم الوظيفة الرقابية للبرلمان عبر ربطها بالوظيفة التشريعية بحيث لا يستطيع البرلمان ممارسة الوظيفة الرقابية خارج المجالات المتاحة له للتشريع (الفرع الأول)، ومن جهة أخرى حرصه في كل مرة على توقيف البرلمان في حدود استعمال الحد الأدنى لآليات الرقابة المتاحة، ونقصد بصفة خاصة التحديد الدقيق لسلطات اللجان البرلمانية (الفرع الثاني).

(1) - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص 17.

(2) - تريعة نواره، مرجع سابق، ص 346.

(3) - المرجع نفسه، ص 346.

الفرع الأول: ربط الوظيفة الرقابية بالوظيفة التشريعية

من المتعارف عليه تاريخيا وسياسيا أن البرلمانات وإن اختلفت من حيث طبيعة نطاق وظائفها من دولة إلى أخرى، باختلاف المفاهيم السائدة للفصل والتوازن بين السلطات في كل منها، وكذلك تبعا لمدى التطور الديمقراطي ومكانة البرلمان وقوته في مواجهة السلطة التنفيذية، إلا أنها تتفق في ممارسة وظيفتين ذات طبيعة فنية وهما الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية.

فالوظيفة التشريعية تعتبر من أقدم الوظائف البرلمانية وأهمها، حتى أن البرلمان في كل النظم المعاصرة يسمى بالسلطة التشريعية نسبة إلى وظيفته الأساسية والمبدئية وهي التشريع، وتتصرف وظيفة البرلمان التشريعية إلى سن القوانين والتصويت عليها وتعديلها وإلغائها.

كما أن الوظيفة الرقابية تعتبر هي الأخرى من أقدم وأشهر الوظائف السياسية الموكلة للبرلمان، بل أن البعض يعتبر أن البرلمان هو قبل كل شيء جمعية للرقابة على أعمال الحكومة، وأن مهمة الرقابة أكثر أهمية من التصويت على القوانين، وتقوم الرقابة البرلمانية على متابعة وتقييم أعمال الحكومة في اطار التأثير المتبادل القائم على التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفق أصول وإجراءات معينة قوامها مبدأ الفصل بين السلطات.

ورغم اتحادهما من حيث الجهة التي تباشر كل منهما وهي السلطة التشريعية أو البرلمان، إلا أن الفرق يبدو شاسعا ما بين الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية للبرلمان، إن من ناحية طبيعة وأهداف ووسائل وآثار كل منهما، أو من ناحية وجود فرز بينهما ضمن أحكام الدستور، بحيث تخصص الدساتير أحكاما منفصلة لكل منهما؛ فالدستور الجزائري كما سبق وأشرنا قد نظم وظيفة التشريع وضبط مراحلها وآلياتها ضمن المادتين 140 و141 من الدستور، بالإضافة إلى أكثر من 60 مادة أخرى متفرقة، محددًا بذلك ما يقارب 90 مجالا يشرع البرلمان في نطاقه (راجع صفحة 108)، ومن جهة أخرى نظم وظيفة الرقابة وحدد وسائلها وكيفيات ممارستها ضمن مواد محددة منفصلة عن تلك المخصصة للتشريع وهي على الخصوص المواد 94، 98، 151، 152 من الدستور.

بالرجوع إلى الاجتهاد الدستوري نلاحظ أن المجلس الدستوري الجزائري كان له رأي آخر حول مسألة الفصل بين التشريع والرقابة؛ فعندما نص المجلس الشعبي الوطني في نظامه الداخلي الأول في ظل دستور 1989 على إنشاء لجنة دائمة لتطلع على لوائح وعرائض المواطنين المرسله إليه وتدرسها وتخطر إن اقتضت الحال الأجهزة والهيكل التابعة للدولة، اعتبر المجلس الدستوري أن المشرع بإعطائه هذه اللجان صلاحية إخطار الأجهزة والهيكل التابعة للدولة يكون قد تجاوز مجال اختصاصه المحصور -حسب رأي المجلس- في المادة 115 من الدستور⁽¹⁾.

وما يمكن ملاحظته بخصوص هذا الرأي هو أن المجلس الدستوري قد أخط بين الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية العائنتين معا إلى مجال اختصاص السلطة التشريعية. حيث أنه انطلق من حصر الوظيفة التشريعية في المادة 115⁽²⁾ ليمنع ممارسة المشرع للوظيفة الرقابية خارج إطار نفس المادة، في حين أن المادة المذكورة تتعلق بتحديد مجال التشريع وليس الرقابة وأن الأحكام الدستورية الخاصة بالرقابة تتضمنها مواد أخرى مختلفة كما أسلفنا، ظف إلى ذلك أن مجال التشريع، وكما أشرنا سابقا لا ينحصر فقط في مادة واحدة من الدستور، والتسليم بهذا الربط يعني أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يمارس الرقابة إلا في بعض المجالات العائدة لاختصاصه التشريعي.

الفرع الثاني: التحديد الدقيق لسلطات اللجان البرلمانية

يحق للهيئة التشريعية، في ظل غياب نص صريح يمنعها من ذلك، أن تسعى عبر أنظمتها الخاصة إلى تحسين وتعزيز قدرتها الرقابية عندما تكون هذه القدرة من خلال الدستور غير كافية؛ وعادة ما تكون اللجان البرلمانية أولى الوسائل التي تهتم البرلمانات بتفعيلها لما لها من أهمية في العمل البرلماني بصفة عامة، حتى أن البعض يرى أن هذه الآلية تعد بمثابة

(1) - رأي رقم 1 - ر.ق-م د -1989: « فيما يخص أحكام المادة 66:

- نظرا لكون المجلس الشعبي الوطني يكون لجانه الدائمة في إطار نظامه الداخلي، تطبيقا للمادة 111 من الدستور،

- ونظرا لكون الصلاحية التشريعية للمجلس الشعبي الوطني محددة في المادة 115 من الدستور، فإن المجلس الشعبي الوطني حين كونه لجنة دائمة لتطلع على العرائض التي ترسل إليه، وتدرسها، وتخطر إن اقتضت الحال الأجهزة والهيكل التابعة للدولة وقد تجاوز في هذا الجانب الأخير مجال اختصاصه، كما أن هذه الصلاحية الأخيرة مخالفة للأحكام الدستورية».

(2) - تقابها المادة 140 في دستور 1996

القلب بالنسبة لكافة الوسائل والإجراءات الرقابية الأخرى⁽¹⁾، إذ عن طريقها يمكن الوقوف على حقيقة ما قد يثار من خلال هذه الوسائل أو تلك الإجراءات من موضوعات أو مشاكل مالية أو إدارية أو اقتصادية ناجمة عن نشاط إحدى المصالح أو الهيئات العامة التابعة للحكومة، أو وحدات الإدارة المحلية، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، ولذلك غالبا ما تحرص الأنظمة الداخلية للهيئات التشريعية على تحديد هذه اللجان وضبط مهامها، وتحديد آليات عملها والوسائل التي تستعملها.

بالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1989 نجد أنه قد تطرق لمسألة اللجان البرلمانية في مادتين فقط وهما المادة 111: « يكون المجلس الشعبي الوطني لجانه ، في إطار نظامه الداخلي. لجان المجلس الشعبي الوطني دائمة»، والمادة 151: « يمكن المجلس الشعبي الوطني ، في إطار اختصاصاته ، أن ينشئ في أي وقت ، لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة»، وعلى نفس النهج سار دستور 1996 المادتين 134(117) و 180 (161) على التوالي لكن مع تنصيبه على وجود قانون منظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

ومعنى هذا أن المؤسس الدستوري قد ترك المجال مفتوحا للبرلمان لتأسيس لجانه الدائمة ولجان التحقيق وفق إرادته المستقلة سواء في نظامه الداخلي بالنسبة للأولى، أو كلما اقتضت الضرورة ذلك بالنسبة للثانية.

وعلى هذا الأساس قام المجلس الشعبي الوطني في 29 أكتوبر 1989 بتسطير نظامه الداخلي⁽²⁾ الذي ضمنه بالإضافة إلى أحكام أخرى أحكاما تتعلق بتسمية اللجان الدائمة وتنظيمها وسيرها؛ حيث نص في المادة 49 منه على أنه: « يمكن اللجان الدائمة أن تقدم سنويا في إطار صلاحياتها بيانا إلى المجلس الشعبي الوطني يمت بالصلة تنفيذ برنامج الحكومة. كما يمكن لها كذلك أن تكلف أعضائها بالقيام بجولات استطلاعية في الميدان حول مواضيع مطروحة في دراسة القوانين أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة

(1) - حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2005-2006، ص 762

(2) - ج.ر.ج.ج، العدد 52، بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

بالقطاعات التي تدخل في صلاحياتها. يقدم تقرير إلى مكتب المجلس في الحالة الثانية...».

طريقة تناول المشرع لصلاحيات اللجان الدائمة، وسماحه لها بتجاوز اطار الاستطلاع ضمن مجال التشريع إلى الاستطلاع حول مواضيع هامة على الساحة، لم تعجب المجلس الدستوري الذي أكد عند فحصه لهذه اللائحة على ضرورة أن تلتزم كل غرفة برلمانية عند إنشائها للجانها الداخلية بحدود الصلاحيات التي أقرها الدستور لكل نوع من هذه اللجان سواء كانت لجانا دائمة أم لجان تحقيق، معتبرا أن منح اللجان الدائمة سلطة تفتيشية من شأنه أن يشكل مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات، وبالاستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية⁽¹⁾.

وفي سياق مشابه اعتبر المجلس الدستوري أن المادة 53 من النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة لسنة 1999 غير مطابقة جزئيا للدستور وأعاد صياغتها على النحو التالي: « طبقا لأحكام المادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه، هيئات مجلس الأمة هي: -هيئة الرؤساء، -هيئة التنسيق»، حيث أن هذا المادة كانت قد تضمنت فقرة ثالثة تنص على استحداث لجان مؤقتة ضمن هيئات المجلس.

وقضى في نفس الرأي بعدم مطابقة المادة 56 للدستور كونها تسمح هي الأخرى بإنشاء لجان مؤقتة في المسائل ذات المصلحة العامة عند الضرورة، وهو ما اعتبره المجلس الدستوري مخالفا لأحكام المادتين 117 و161 من الدستور، اللتان تفران باختصاص كل

(1) - قرار رقم 3/ق.ن.د - م د/89: « باعتبار أنه اذا كانت المادة 94 من الدستور تنص على أنه يجب على المجلس الشعبي الوطني في اطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيما لثقة الشعب و يظل يتحسس تطلعاته، فإن المادة 49 من النظام الداخلي لا يمكن في أي من أحكامها أن تمنح للجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني أو لأعضائها سلطة تفتيشية من شأنها أن تشكل مساً بمبدأ الفصل بين السلطات و بالاستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية، و أن المادة 94 من الدستور في هذه الحالة لا تعطي للجان الدائمة سوى الحق في الزيارات الإعلامية التي تساعد على حسن تقدير المسائل التي تطرح لدى دراسة القوانين، غير أنه بالنظر الى أن الجزء الأخير من جملة الفقرة 2 من المادة 49 المحررة كالاتي: " أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحيتها " قد يؤدي إلى إضفاء طابع تأسيسي على التدخل و هو ما يتناقض مع أحكام المادة 151 من الدستور التي تمنح للمجلس الشعبي الوطني أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة».

غرفة من البرلمان بتشكيل لجان دائمة ولجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، دون سواها⁽¹⁾.

الفرع الثالث: تضيق مجال تدخل مجلس الأمة في الرقابة

لم يتوقف تضيق مجال الرقابة الذي فرضه المجلس الدستوري في حدود المجلس الشعبي الوطني بل أن هذا الوقف يعني مجلس الأمة أيضا، حيث أن هذا الأخير لما نص في مشروع تعديل نظامه الداخلي⁽²⁾ على إمكانية إنهاء المناقشة المنصبة على جواب عضو الحكومة على السؤال الشفوي بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95، وهي الشروط المتعلقة بقبول اللائحة التي تلي عرض برنامج الحكومة، اعتبر المجلس الدستوري أن المؤسس الدستوري قد نص على حالة وحيدة يمكن فيها لمجلس الأمة أن يصدر لائحة، وهي تلك التي تضمنتها المادة 80 من الدستور بمناسبة عرض رئيس الحكومة (الوزير الأول) لبرنامج حكومته (مخطط العمل) أمام مجلس الأمة، وعليه فإن هذا الأخير لا يمكنه المصادقة على أية لائحة في غير المناسبة التي تضمنتها المادة 80⁽³⁾.

(1) - رأي رقم 09/ر.ن.د-م د/99 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي، المعدل والمتمم، لمجلس الأمة للدستور: « 3. بخصوص المادتين 53 (البند الثالث) و56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، موضوع الإخطار، مأخوذتين مجتمعتين لما لهما من تشابه في الموضوع:

- اعتبارا أن مجلس الأمة قد بين، بموجب المادة 53 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار، الأساس القانوني المعتمد عليه لإنشاء اللجان المؤقتة، وبين بمقتضى المادة 56 من نفس النظام إمكانية إنشاء تلك اللجان في المسائل ذات المصلحة العامة عند الضرورة متخذاً في ذلك المادة 10 من القانون العضوي، المذكور أعلاه، أساساً لإنشاء تلك اللجان،

- واعتباراً أن مجلس الأمة قد أسند الدور الرقابي المنصوص عليه في المادة 10 من القانون العضوي، المذكور أعلاه، إلى المراقب المالي بمقتضى المادة 128 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار،

- واعتباراً أن المؤسس الدستوري قد أقر، بمقتضى المادتين 117 و161 من الدستور، أنه من اختصاص كل غرفة من البرلمان تشكيل لجان دائمة ولجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، دون سواها،

- واعتباراً بالنتيجة، أن مجلس الأمة، حين استند إلى المادة 10 من القانون العضوي، المذكور أعلاه، لإنشاء اللجان المؤقتة، فإنه يكون بذلك قد خالف أحكام المادة 161 من الدستور.»

(2) - صودق عليه في جلسة 26 أكتوبر 2009، أنظر: النظام الداخلي لمجلس الأمة (ملحق)، الجريدة الرسمية للداوالات، مجلس الأمة، العدد 02، الدورة الخريفية، السنة الثانية، 1999

(3) - رأي رقم 09/ر.ن.د-م د/99، مؤرخ في 22 نوفمبر 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي، المعدل و المتمم، لمجلس الأمة للدستور: « 5. فيما يخص الفقرة الأخيرة من المادة 104 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار، و المحررة كالآتي: " يمكن أن تنتهي المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95".

وبذلك يكون المجلس الدستوري قد رسم حدودا ضيقة جدا لمجال ممارسة مجلس الأمة لرقابة عمل الحكومة من خلال تحرير آلية الرقابة المتمثلة في الأسئلة الشفوية والكتابية من كل أثر يمكن أن يترتب عنها حتى ولو كان مجرد لائحة للانتباه⁽¹⁾.

خلاصة الباب الثاني

مما سبق يمكن القول أن المجلس الدستوري الجزائري وإن كان إسهامه في ضبط نشاط السلطة العمومية، وحماية حقوق المواطن وحرياته لا يمكن نكرانه أو تجاوزه، إلا أن هذا الإسهام يبدو في الواقع متواضعا جدا، ولا يرق إلى الدور الحقيقي المنتظر من هذا المجلس كضامن حقيقي لاحترام الدستور، خاصة فيما يتعلق بدوره في حماية مبدأ الفصل بين السلطات والحفاظ على التوازن فيما بينها.

حيث أن المجلس انقلب في كثير من المناسبات إلى حارس يقظ على كل ما يصدر عن السلطة التشريعية، بهدف حماية تلك الامتيازات التي حُصِّتْ بها السلطة التنفيذية وهو ما يدل على أنه لا يزال يقبع في حدود الدائرة الضيقة التي وضعه فيها مؤسسوه كقريب على السلطة التشريعية.

وفي الحقيقة لقد كان هذا هو الهدف الأساسي الذي أنشئ من أجله المجلس الدستوري الفرنسي، بل إن فكرة الرقابة على دستورية القوانين لم تتركس في الأصل إلا من أجل تحقيق هذه الغاية، غير أن الهيئات المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين في مختلف النظم استطاعت الإفلات من قيود هذا الدور، من خلال توسيع مجال رقابتها لتشمل مختلف السلطات في الدولة، ثم ليمتد بعد ذلك إلى أهداف أشمل وأهم، خاصة ما تعلق منها بالحقوق والحرريات.

- اعتبارا أن مجلس الأمة أقر، بموجب هذه الفقرة، إمكانية إنهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95 من النظام الداخلي دون أن يبين الأساس المعتمد عليه،
 - و اعتبارا أن المؤسس الدستوري قد بين، بمقتضى المادة 80 (الفقرة الرابعة) من الدستور، الحالة الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة،
 - و اعتبارا بالنتيجة، أن مجلس الأمة حين أورد حالة أخرى يمكنه فيها المصادقة على لائحة غير تلك الحالة المنصوص عليها صراحة في المادة 80 (الفقرة الرابعة) من الدستور يكون قد خالف أحكام هذه المادة.
 (1) - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2009-2010، ص332.

الخاتمة

شكلت دراستنا لموضوع "مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات"، فرصة للوقوف على حقيقة الدور الذي يلعبه المجلس في تكريس وحماية هذا المبدأ، هذا الدور الذي عبر عنه المجلس الدستوري نفسه في أغلب المحطات -على قلتها- التي تصدى فيها للفصل في مواضيع تتعلق في جوهرها بالعلاقة بين السلطات العامة في الدولة.

حيث تعرفنا على المجالات والفرص المتاحة للمجلس الدستوري للتدخل في توجيه وفرض احترام مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات وفق ما تضمنته نصوص الدستور من مبادئ وآليات لتنظيم السلطات العامة في الدولة وترتيب العلاقة فيما بينها، هذه المجالات تعتبر من حيث المبدأ واسعة جداً، كونها تمس كل الجوانب المتعلقة بمختلف السلطات العامة سواء من ناحية نشأتها أو تنظيمها أو ممارسة صلاحياتها، أو من ناحية ما يصدر عنها من قواعد ونصوص.

ففي مجال نشأة السلطات، يتدخل المجلس الدستوري للسهر على نظامية العمليات الانتخابية المنشئة للهيئات السياسية العليا ونقصد بها السلطتين التشريعية والتنفيذية، بما يحول دون أي تأثير سلبي يمكن أن يصدر عن سلطة تجاه السلطة الأخرى خاصة تأثير السلطة التنفيذية على التشريعية، باعتبار أن الأولى تشرف بصفة مباشرة على مختلف الجوانب الإدارية للعملية الانتخابية الرئاسية والتشريعية بجميع مراحلها، وهذه المهمة تبدو جوهرية وأساسية في حفظ التوازن بين الهيئات السياسية العليا في الدولة؛ ورغم حساسية وخطورة هذه المهمة إلا أن دراسة تدخلات المجلس في مختلف المحطات الانتخابية الرئاسية والتشريعية السابقة تظهر الطابع التقني البحت لهذه التدخلات.

أما في مجال تنظيم وممارسة السلطة، فقد أتاح الدستور للمجلس مجالات كثيرة وواسعة لبيسط رقابته على السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية احترام كل منهما لحدود اختصاصاتها، بحيث لا تعتدي إحداها على الأخرى بما يشكل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات؛ فقد أخضع الدستور الجزائري كلا من الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا القوانين العضوية لرقابة المطابقة المسبقة والوجوبية

أمام المجلس الدستوري، كما أخضع وبصفة اختيارية طائفة القوانين العادية لرقابة المجلس الدستوري، وكل هذه النصوص تعتبر من اختصاص السلطة التشريعية، في المقابل أخضع التنظيمات والمعاهدات والاستفتاءات بدورها للمراقبة الدستورية وهي اختصاصات ترجع إلى السلطة التنفيذية.

إن كل هذه المجالات وإن كانت تبدو من الناحية النظرية واسعة جداً، إلا أن واقع التطبيق العملي يُظهر أن بعضها فقط أُتيح فعلياً لرقابة المجلس الدستوري، ونقصد بالذات المجالات ذات العلاقة بالسلطة التشريعية وهي القوانين بنوعها العضوية والعادية والأنظمة الداخلية للغرفتين، في حين لم تتح الفرصة حتى الآن للمجلس لفحص دستورية التنظيمات والمعاهدات، وهذا الوضع اثر كثيراً على اجتهاد المجلس الدستوري الذي اصبح يعاني من اختلالات كثيرة نتيجة لمحدودية السلطات الفعلية التي يمتلكها.

في الواقع فإن أغلب هذه الاختلالات لا يرجع سببها إلى المجلس الدستوري في حد ذاته، بل ترجع إلى عدة أسباب قانونية وسياسية مرتبطة أساساً بالطريقة المعتمدة في تنظيم الرقابة على دستورية القوانين من جهة، وفي تنظيم الهيئة القائمة بهذه المهمة من جهة أخرى، بحيث أن هذه الحدود أو القيود وقفت في طريق تكريس رقابة دستورية فعالة، عن طريق مجلس دستوري فعال يعبر من خلال اجتهاده عن الدور الحقيقي المطلوب منه كضامن لمبادئ التنظيم المؤسساتي للجمهورية وحارس يقظ على الحقوق والحريات الفردية والجماعية.

وفي عرضنا لهذه القيود، ميزنا بين ثلاث أنواع منها، تتمثل أولاً في تلك القيود العامة التي تشترك فيها جميع نظم الرقابة على دستورية القوانين، سواء كانت ذات طبيعة سياسية أو قضائية أو مختلطة، وقد بيّنا كيف أن المجلس الدستوري التزم شكلياً بتلك الحدود من خلال رفض أي رقابة ذات طبيعة سياسية من خلال رفض إحلال تقديره محل تقدير المشرع، غير أن آرائه وقراراته تذهب في معظمها عكس هذا التأكيد.

ويتمثل النوع الثاني من القيود في تلك القيود الخارجية، والتي ترجع من جهة إلى عدم كفاية الضمانات التي وفرها النص الدستوري لهيئة الرقابة من ناحية الاستقلالية، مما جعل من هذه الاستقلالية نسبية وغير كافية لتجعل من المجلس الدستوري سلطة قوية جديدة

بالدور الحساس والمهم في صيانة مبدأ الفصل بين السلطات والحفاظ على التوازن بين مؤسسات الجمهورية، كما ترجع من جهة أخرى إلى ذلك القصور الذي يشوب نظام التسمية المعتمد في تشكيل المجلس الدستوري، والذي يغلب عليه الطابع السياسي.

ويتعلق النوع الثالث من القيود بالإجراءات والآليات المعتمدة في إحالة النصوص وفحصها أمام المجلس الدستوري، فالدستور الجزائري لم ينظم هذه الآلية بالطريقة التي تساهم في تعزيز دور المجلس وإثراء اجتهاده، خاصة من جهة سلطات الإخطار التي حصرها في دائرة ضيقة جدا تتكون من رئيس الجمهورية، ورئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا الحصر لسلطات الإخطار في الأشخاص الثلاث دون غيرهم كان له الأثر السلبي الكبير في ضعف المردود الذي تميز به الاجتهاد الدستوري الجزائري سواء من الناحية الكمية أو من ناحية توجه هذا الاجتهاد وتأثيره وفعاليتيه، بالإضافة إلى عدم وجود نص يجبر السلطات الثلاث على ذكر الأسباب والحجج والبراهين في مستند رسالة الإخطار، وغياب مبدأ الوجاهية القائم على إعلام مختلف السلطات بأمر الإخطار، وتلقي آرائها بشأنه، وكذا نشر رسائل الإخطار في الجريدة الرسمية بغرض فتح مجال النقاش العام حول ما يمكن أن يثيره هذا النص من مسائل قانونية.

ورغم قلة تدخلاته بصفة عامة، وتلك المرتبطة بتنظيم السلطات العامة في الدولة بصفة خاصة، إلا أن هذا لم يمنع المجلس الدستوري من استغلال تلك الفرص القليلة التي أتاحت له، للتأثير في نظرية الفصل بين السلطات، سواء من ناحية التأثير في المفهوم التقليدي للنظرية في حد ذاتها، أو من ناحية التأثير في العلاقة القائمة بين السلطات الدستورية الثلاث، والتوازن المكرس دستوريا فيما بينها.

فمن ناحية تأثيره في نظرية الفصل بين السلطات، ومنذ تأسيسه حاول المجلس الدستوري قولبة النظرية وفقا لإرادته وتصوره، مظهرا بذلك دورا إيجابيا في بلورة مفهومه الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات، مفهوم ينطلق من اعتبار الفصل بين السلطات عاملا ومبدأ أساسيا في تنظيم السلطات العمومية، وهذا يستلزم بالضرورة التزام كل سلطة من هذه السلطات عند ممارسة صلاحياتها الدستورية بحدود الميدان الذي أوكله إياها الدستور، ذلك أن هذا الأخير قد عمد إلى تحديد اختصاص كل سلطة، بحيث لا يمكنها أن تمارس هذا

الاختصاص إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة، وبالتالي فإن الالتزام الدقيق من طرف كل سلطة من السلطات بحدود اختصاصاتها دون أن تتجاوزها إلى اختصاصات سلطة أخرى هو الضامن للإبقاء على التوازن بين السلطات.

وامتدادا لتأثيره في النظرية عمد المجلس الدستوري إلى توسيع المرجعية التي يستند عليها في تقدير دستورية النصوص والأحكام المعروضة أمامه، هذا التوسع شمل نصوص ومبادئ أخرى لها قيمة قانونية في مرتبة الدستور، بحيث لم يكتف بالاستناد إلى نصوص الدستور وحدها بل تجاوزها إلى ديباجة الدستور، كما حَكَم القانون العضوي والمعاهدات والاتفاقات الدولية كمرجع لفحص بعض النصوص القانونية، وفي مرات أخرى استند على القانون العادي ليفحص دستورية بعض النصوص.

لكن وحيث أن هذا التوسيع في الكتلة الدستورية من شأنه أن يضع كل النصوص المعروضة على الرقابة الدستورية في وضعية عدم انسجام مع هذه الكتلة وبالتالي القضاء بعدم دستورتها كنتيجة حتمية، لجأ المجلس الدستوري إلى اعتماد تقنية التحفظات التفسيرية التي تقوم على تفسير النص المراقب قصد الاحتفاظ به في النظام القانوني لكن مع إبداء تحفظات على بعض أحكامه.

وفيما يخص تأثيره على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقد انطلق المجلس الدستوري من تحديد الإطار العام لنظرية الفصل بين السلطات والقائم على وجوب ممارسة كل سلطة من السلطات لاختصاصاتها كما تم تحديدها بدقة في الدستور، ليركز في اجتهاداته على ضرورة أن تحترم كل النصوص القانونية تلك الامتيازات التي ترجع إلى السلطة التنفيذية، هذه الحماية التي وفرها المجلس الدستوري لامتيازات السلطة التنفيذية تراوحت بين منع البرلمان من ممارسة أية رقابة على الحكومة خارج الأطر التي حددها الدستور، وحماية تلك الصلاحيات التي حفظها الدستور للسلطة التنفيذية، كحقها في تحديد مقر انعقاد جلسات المجلس الشعبي الوطني في الحالات الاستثنائية، وفي منح جواز السفر الدبلوماسي، وكذا اختصاصها في مسألة التوقيف عند تلبس النائب بجنحة أو جناية.

في مقابل حمايته الصريحة والصارمة لامتيازات السلطة التنفيذية، وقف المجلس الدستوري موقفا سلبيا في مواجهة البرلمان، بحيث حرص في جميع تدخلاته على تقييد

السلطة التشريعية ووضعها داخل إطار المفهوم الذي أعطاه سابقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما ساهم في إضعاف البرلمان وتحجيم دوره في ممارسة وظيفته التشريعية أو الرقابية.

من خلال كل ما سبق نستطيع القول أن مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات لا تزال محدودة جدا وغير كافية، وهذا راجع في تقديري إلى حداثة تقليد الرقابة الدستورية في الجزائر، بل إلى حداثة التجربة الديمقراطية بصفة عامة، الأمر الذي يقودنا إلى القول بأنه من غير المستحسن التخلي عن هذه التجربة أو استبدالها، ولكن من الضروري إصلاحها من خلال إصلاح وتحسين المجلس الدستوري وتفعيل دوره كحارس للدستور، وبالتالي إثراء الاجتهاد الدستوري، حتى تواكب هذه الهيئة التطورات والتغيرات المتسارعة في الحياة السياسية والقانونية للدولة الجزائرية، وتساير الهيئات المشابهة في الأنظمة الدستورية المختلفة.

وإذا كان هذا الإصلاح يجب أن يتم من عدة أوجه، وعبر عدة آليات، إلا أنني سأركز هنا على ما اعتبره المفتاح الرئيسي في بعث رقابة دستورية فعالة، والذي يتمثل في توسيع سلطات الإخطار، باعتبار أن مثل هذا الإصلاح وكما أثبتت التجربة في فرنسا كان السبب الرئيسي في إعطاء دفع جديد للمجلس الدستوري الفرنسي، ومن ثم للرقابة على دستورية القوانين.

إن اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري لآلية الإخطار الثلاثي الذي يقتصر على الشخصيات السياسية الثلاث، وتمسكه بهذا الخيار لأكثر من 26 سنة كانت نتيجته الحتمية مردود هزيل في اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري، وإفلات عدد كبير من القوانين التي تحتاج إلى فحص دستوريها، وخروج جانب كبير من النصوص القانونية-على أهميتها- من دائرة الخضوع للرقابة الدستورية؛ ونعني بها التنظيمات والمعاهدات، نتيجة لامتناع الجماعي للمعنيين بحق الإخطار عن المبادرة بإحالة هذه النصوص أمام المجلس الدستوري لفحص مشروعيتها، الأمر الذي شكل عائقا كبيرا أمام اضطلاع المجلس الدستوري الجزائري بمهمته الدستورية كحارس على مبادئ دولة القانون.

لذلك فإن إصباح صفة الفعالية على الرقابة الدستورية، وإعطاء المجلس الدستوري المكانة التي تتماشى وأهمية الدور الذي يمكن أن يسهم به في تدعيم المؤسسات وحفظ التوازن بينها، وترقية التجربة الديمقراطية وصيانة حقوق وحرّيات الأفراد لا يمكن تحقيقها إلا من خلال المرور عبر إجراء أولي وأساسي يتمثل في توسيع دائرة الجهات ذات الصلاحية في تحريك الرقابة الدستورية، وهو ما تضمنه التعديل الدستوري الأخير الذي استجاب لكثير من تطلعات القانونيين من خلال توسيع السلطات المؤهلة لإخطار المجلس الدستوري لتشمل بالإضافة إلى رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين، الوزير الأول والنواب وحتى المواطن العادي من خلال آلية الدفع بعد الدستورية.

وإذا كان إدراج الوزير الأول ضمن قائمة الهيئات المسموح لها بإخطار المجلس الدستوري، يعتبر إجراء مهما وضروريا، إلا أن هذه الآلية ستبقى شكلية وغير كافية ودون تأثير في الوقت الحالي بالنظر لمكانة الوزير الأول في نظامنا النظام السياسي، ولطبيعة علاقته برئيس الجمهورية، كما أن فعالية هذه الآلية مرتبطة أساسا بالنظام البرلماني الذي يشكل فيه الوزير الأول محورا مهما في النظام السياسي.

أما فيما يخص فتح المجال لأعضاء البرلمان من النواب وأعضاء مجلس الأمة بمنحهم حق المبادرة بإخطار المجالس الدستوري، فإن هذا الإجراء من شأنه أن يعطي دفعا جديدا للنشاط الرقابي للمجلس الدستوري، ويساهم بفعالية في ترقية الحياة السياسية والقانونية في الدولة، وتدعيم التوازن المؤسساتي القائم، كما يسمح للمجلس بحماية المعارضة أو الأقلية من تجاوزات الأغلبية.

ورغم أن اعتماد هذه الآلية في فرنسا لم يكن بالأمر اليسير، حيث لاقت فكرة فتح المجال للبرلمانيين للاستفادة من حق إخطار المجلس الدستوري معارضة كبيرة أخرجت تجسيدها حتى 1974، إلا أن ممارستها في أرض الواقع بعد اعتمادها بينت مدى أهميتها وفعاليتها، حيث أصبحت تشكل المحرك للحماية الحقيقية والناجعة للقواعد الدستورية؛ غير أنه -وكما أثبتت الممارسة في فرنسا- فإن مراجعات البرلمانيين للمجلس الدستوري عادة ما تنصب حول قوانين المالية والاقتصادية، بينما يُبدون نوعا ما من الحذر بشأن القوانين

المتعلقة بالحقوق والحريات، الأمر الذي يستدعي الإسراع في تفعيل آلية الدفع بعدم الدستورية الموكلة للمواطن، المعني الأول بهذه الحقوق والحريات.

وإذا كان الشطر الأهم من القيود قد تجاوزها التعديل الدستوري الأخير، فإن طائفة أخرى من القيود لاتزال موجودة وتؤثر في فعالية المجلس الدستوري ومكانته، ونعني بها آليات التنظيم القانوني للمجلس الدستوري نفسه، وكذا طريقة تعيين رئيس المجلس، وبعض القيود المتعلقة بالإجراءات المتبعة أمام المجلس، لذلك ينبغي إعطاء الأولوية في التعديلات الدستورية المقبلة لمسألة تنظيم المجلس الدستوري باشتراك كل الجهات المعنية بالرقابة الدستورية في سن القواعد المنظمة للمجلس الدستوري، وهذا لا يتحقق إلا من خلال تنظيم المجلس الدستوري بموجب قانون عضوي، وأيضاً السماح لأعضاء المجلس الدستوري بانتخاب رئيسهم بصفة مستقلة ما يحقق قدراً من الاستقلالية لهذه الهيئة.

أما فيما يخص القيود المتعلقة بالإجراءات المنتهجة أمام المجلس الدستوري فإن تجاوزها غير مرتبط بتعديل الدستور، بل يمكن تجاوزها ضمن نصوص النظام الداخلي للمجلس فقط، فهذا الأخير يمكنه -على غرار ما فعل المجلس الدستوري الفرنسي- تكريس مبدأ التعارض أو الواجهية في إجراءات التحقيق أمام المجلس، وإجبار سلطات الإخطار على تسبب إخطاراتها، وحتى نشرها في الجريدة الرسمية، بصفة تلقائية ودون وجود نص دستوري.

وفي الأخير نتمنى أن نكون قد وفقنا في الإحاطة بأهم جوانب الموضوع الذي اخترناه لأطروحتنا، مع إقرارنا بأن ما شاب هذا البحث من نقص إنما هو من طبيعة البشر، ولا كمال إلا لله تعالى؛ ونختتم بما قاله القاضي عبد الرحيم بن علي البيساني: "إني رأيتُ أنه لا يكتُبُ إنسانٌ كتابًا في يومه؛ إلا قالَ في غَدِهِ: لو غَيَّرَ هذا لكانَ أحسنَ، ولو زِيدَ كذا لكانَ يُستَحسَنُ، ولو قُدِّمَ هذا لكانَ أفضلَ، ولو تُرِكَ هذا لكانَ أجملَ. وهذا مِن أعظَمِ العَبَرِ، وهو دليلٌ على استيلاءِ النقصِ على جُملةِ البَشَرِ".

بِحَمْدِ اللَّهِ

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

01: النصوص القانونية

أ. النصوص القانونية الوطنية

- الدساتير الجزائرية: 1963، 1976، 1989، 1996.
- القانون العضوي رقم 99-02، مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج، العدد 15، بتاريخ مارس 1999.
- القانون العضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 01، بتاريخ 14 جانفي 2012.
- القانون العضوي رقم 12-04، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج.ج، العدد 02، بتاريخ 15 جانفي 2012.
- القانون العضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 50، بتاريخ 28 أوت 2016.
- القانون العضوي رقم 16-12، مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج، العدد 50، بتاريخ 28 أوت 2016.
- القانون 89-13 مؤرخ في 07 أغسطس 1989، يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 32، بتاريخ 07 أغسطس 1989.
- المرسوم الرئاسي رقم 89-143، مؤرخ في 7 غشت سنة 1989، يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، المعدل والمتمم.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، ممضى في 26 أكتوبر 1999، ج.ر.ج.ج، العدد 84، بتاريخ 28 نوفمبر 1999.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ممضى في 13 مايو 2000، ج.ر.ج.ج، العدد 46، بتاريخ 30 يوليو 2000.

- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المصادق عليه بتاريخ 06 أبريل 2016، ج.ج.ج.ج، العدد 29، بتاريخ 11 ماي 2016.

ب. النصوص القانونية الأجنبية

- الدستور الفرنسي لسنة 1958.
- الدستور المغربي لسنة 2012.
- دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014.
- المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت.
- القانون رقم 250 الصادر بتاريخ 14/07/1993 المتضمن إنشاء المجلس الدستوري اللبناني.

02: قرارات وآراء المجلس الدستوري الجزائري

- قرار رقم 1/ق.ق-م د/89، مؤرخ في 20 غشت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات.
- قرار رقم 2/ق-ق-م د/89، مؤرخ في 30 غشت سنة 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب.
- قرار رقم 3/ق.ن.د-م د/89، مؤرخ في 18 ديسمبر 1989، يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر سنة 1989.
- رأي رقم 1/ر.ق-م د/89، متعلق بدستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 22/07/1989، والذي عنوانه "قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني".
- رأي رقم 2/ر.ق-م د/89، متعلق بدستورية القانون الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 5 ديسمبر 1989 والمتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية.
- رأي رقم 3/ر.ق-م د/89، المتعلق بدستورية القانون الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 5 ديسمبر 1989، والمتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية.
- قرار رقم 4/ق.ق-م د/91، مؤرخ في 28 أكتوبر 1991، يتعلق بالفقرة الثانية من المادة 54 من القانون رقم 91-17، المؤرخ في 15 أكتوبر سنة 1991، الذي يعدل ويتمم القانون رقم 89-13، المؤرخ في 7 غشت سنة 1989، والمتضمن قانون الانتخابات.
- قرار رقم 01/ق.أ-م.د/95، مؤرخ في 6 غشت سنة 1995، يتعلق بدستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الانتخابات.

- قرار مؤرخ في 11 أكتوبر سنة 1995 يتضمن طريقة ترتيب المترشحين لانتخاب رئيس الجمهورية.
- رأي رقم 01/ر.أ.ق.عض-م.د/97، المؤرخ في 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور.
- رأي رقم 02/ر.أ.ق.عض-م.د/97، المؤرخ في 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.
- رأي رقم 03/ر.ن.د-م.د/97، المؤرخ في 31 يوليو سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.
- رأي رقم 4/رأ-م.د/97، مؤرخ في 19 فبراير سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997.
- رأي رقم 04/ر.ق-م.د/98، مؤرخ في 13 يونيو سنة 1998 حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11 ، 12 ، 14 ، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان.
- رأي رقم 04/ر.ن.د-م.د/98، مؤرخ في 10 فبراير سنة 1998، يتعلق بمراقبة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.
- رأي رقم 05/ر.ن.د-م.د/98، مؤرخ في 25 فبراير سنة 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة المادة 29 المعدلة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور
- قرار رقم 02/ق-م.د/99، مؤرخ في 25 فبراير سنة 1999 يتضمن طريقة ترتيب المترشحين لانتخاب رئيس الجمهورية.
- رأي رقم 09/ر.ن.د-م.د/99، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي، المعدل والمتمم، لمجلس الأمة للدستور.
- قرار رقم 02/ق.أ-م.د/2000، مؤرخ في 27 فبراير سنة 2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى.

- رأي رقم 10/ر.ن د-م د/2000، مؤرخ في 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور
- رأي رقم 11/ر.ن د-م د/2000، مؤرخ في 6 ديسمبر سنة 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.
- رأي رقم 12/ر.ق-م د/01، مؤرخ في 13 يناير سنة 2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان.
- رأي رقم 01/ر.ت د-م د/02، مؤرخ في 3 أبريل سنة 2002، يتعلق بمشروع تعديل الدستور
- رأي رقم 02/ر-م د/07، مؤرخ في 23 يوليو سنة 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07-97، المؤرخ في 6 مارس سنة 1997، والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور.
- رأي رقم 01/ر.ت د-م د/08، مؤرخ في 7 نوفمبر سنة 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.
- رأي رقم 03/ر-م د/11، مؤرخ 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.
- رأي رقم 05/ر-م د/11، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدّد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.
- بيان 25 يوليو 1959

03: المؤلفات العامة

- الأمين شريط:
- التعددية الحزبية في تجربة الحركة الوطنية 1919-1962، د.م.ج، الجزائر، 1998.
- النظام السياسي الجزائري - بحث غير منشور
- عبد القادر بن هني، المجلس الدستوري: تنظيم واختصاص، مجلة المجلس الدستوري، المجلد 01، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1990.

- أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002.
- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد المحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، بيروت 1977.
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، دون سنة نشر.
- إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، ط2، 1971.
- إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط3، 1987.
- أوليفيه دوهاميل، إيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط01، 1996.
- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
- ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.
- زكي محمد النجار، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- زهير لمظفر، المجلس الدستوري، المطبعة الرسمية، تونس، 1993.
- سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980.
- سعيد بوالشعير:
- القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، د.م.ج، الجزائر، 2003.
- المجلس الدستوري في الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 2012.
- النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1990.

- سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، 1979.
- طعيمة الجرف:
- القضاء الدستوري، دراسة مقارنة في رقابة الدستورية، دار النهضة العربية، ط2، القاهرة، 1994.
- نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1973.
- عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربية: نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 1985.
- عادل فتحي ثابت عبد الحافظ، شرعية السلطة في الإسلام-دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.
- عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، 1956.
- عبد العزيز محمد سالم:
- رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، ط1، 1995.
- قيود الرقابة الدستورية، دار نهضة القانون، القاهرة، 1998.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1993.
- عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، دون تاريخ نشر.
- عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر- دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1978.
- كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، جامعة القاهرة، 1958.

- محسن خليل:
- النظم السياسية والقانون الدستوري، القسم الأول، منشأة المعارف، ط 2، الإسكندرية، 1971.
- القانون الدستوري والديساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.
- محمد رفعت عبد الوهاب:
- الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، 2000.
- محمد كامل ليله، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1963.
- محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2005.
- مصطفى أبو زيد فهمي:
- الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.
- النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، القاهرة، 1966.
- موريس دوفيرجي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، بيروت، 1992.
- ميشال مياي، دولة القانون - مقدمة في نقد القانون الدستوري، د.م.ج، الجزائر، 1979.
- نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، دراسة دستورية مقارنة، دار رسلان للطباعة والنشر والتحرير، دمشق، الطبعة الأولى، 2007.
- هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة: محمد وطفة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 2001.
- يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2009.

04: الرسائل الجامعية

- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991.

- تريعة نواره، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2011-2012.
- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2005-2006، ص762
- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2009-2010.
- نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي الياصب سيدي بلعباس، 2003-2002.

05: المجالات والدوريات

- أحكام الفقه الدستوري، المجلس الدستوري الجزائري المجلد 05، السنة 2000.
- مجلة مجلس الدولة، العدد الأول. الجزائر، 2002.
- الكتاب السنوي 2009-2010، المجلس الدستوري، الجمهورية اللبنانية.
- الكتاب السنوي 2011، المجلد 05، المجلس الدستوري، الجمهورية اللبنانية.
- الكتاب السنوي 2012، المجلد 06، المجلس الدستوري، الجمهورية اللبنانية.
- الكتاب السنوي 2013، المجلد 07، المجلس الدستوري، الجمهورية اللبنانية.
- الكتاب السنوي 2014، المجلد 08، المجلس الدستوري، الجمهورية اللبنانية.

06: المقالات

- الأمين شريط:
- مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، المجلس الدستوري الجزائري، العدد الأول، 2013.

- التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 04، أكتوبر 2003.
- العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000.
- بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، ندوة حول الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998.
- إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000.
- إدريس بوكرا:
- بعض الملاحظات حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 21، 2001.
- المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 01، 1998.
- أنطوان مسرة:
- طبعة المهل الدستورية ضمان للشرعية والأمان التشريعي، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، منشورات المجلس الدستوري، لبنان، المجلد 04، 2009-2010.
- موجب التحفظ في القضاء الدستوري، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، منشورات المجلس الدستوري، لبنان، المجلد 04، 2009-2010.
- بركات السايح، المبادئ التي تحكم تفسير اللائحة الداخلية للبرلمان: دراسة مقارنة بين مصر والمغرب، اللوائح البرلمانية: أعمال المؤتمر السنوي الرابع لبرنامج الدراسات البرلمانية، جامعة القاهرة، 2008.
- بشير يلس شاوش، مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، الفكر البرلماني، العدد الثاني، مارس 2003.
- بوزيد لزهاري، الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية الجزائرية، مجلة جامعة قسنطينة للعلوم الإنسانية، عدد 03، 1992.

- جلول شيتور، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الرابع، مارس 2008.
- حاحة عبد العالي، يعيش تمام آمال، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد الرابع، مارس 2008.
- خالد قباني، دراسة حول التجربة الجزائرية والتجربة اللبنانية في الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، منشورات المجلس الدستوري، لبنان، 1997-2000.
- رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي-دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت العدد 01، مارس 2008.
- عبد العزيز برقوق، مقارنة في رصد منهج المجلس الدستوري في توسيع الكتلة الدستورية، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد التاسع، جوان 2013.
- عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 02، المجلد 10، 2000.
- عصام سليمان:
- العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، منشورات المجلس الدستوري، لبنان، المجلد 04، 2009-2010.
- القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، منشورات المجلس الدستوري، لبنان، المجلد 05، 2011.
- علي بوبترة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس، أبريل 2004.
- عمار عوابدي، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والإنسان، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.

- غربي محمد، دور مجلس الأمة في دعم الممارسة الديمقراطية في الجزائر على ضوء تجارب دول المغرب العربي، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2012/01/17.
- محمد بجاوي، المجلس الدستوري - صلاحيات...إنجازات...وآفاق، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 05، أبريل 2004.
- محمد بجاوي، المجلس الدستوري - صلاحيات...إنجازات...وآفاق، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 05، أبريل 2004.
- مسعود شيهوب:
- المجلس الدستوري قاضي انتخابات، مجلة المجلس الدستوري، المجلس الدستوري الجزائري، العدد 01، 2013.
- موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 02، 2003.
- نفيسة بختي، عمار عباس:
- تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه، دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، العدد الثاني، سبتمبر 2008.
- الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 22، مارس 2009.
- نور الدين أشحشاح، المجلس الدستوري المغربي: أهمية الدور الحقوقي ومعوقاته، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ماي-جوان 2007.

07: مراجع الكترونية

- علي الصاوي:
- مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب، مجلة الدستورية، العدد 25، موقع المحكمة الدستورية العليا، مصر، على الرابط:
<http://hccourt.gov.eg/Pages/elmglaourt/mka/25/alyelsawy.htm>
 (تاريخ التصفح: 07 مارس 2015)
- تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، على الرابط:
<ftp://pogar.org/LocalUser/pogar/publications/legislature/sawila/section3.html>
 (تاريخ التصفح: 04 سبتمبر 2013)

- هلمت ستوينبرجر: نماذج عن القضاء الدستوري، تقرير مقدم للجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية بواسطة القانون، بادو، 1990، متوفر على الرابط التالي:

[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1993\)002-ar](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1993)002-ar)

(تاريخ التصفح: 11 اكتوبر 2012)

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

01. Ouvrages:

- André HAURIUO, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Montchrestien, Paris, 1972.
- André HAURIUO, Jean GICQUEL, Patrice GÉLARD, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Montchrestien, Paris, 6^{me} édition, 1975.
- Bachir YELLES CHAUCHE, **Le conseil constitutionnel en Algérie**, O.P.U, ALGER, 1999.
- Benoît de LAUNAY, **l'indispensables au droit constitutionnel**, studyrama, 2^{me} édition, 2004.
- Dominique ROUSSEAU, **La justice constitutionnelle en Europe**, Montchrestien, Paris, 1992.
- Dominique TURPIN, **Droit constitutionnel**, P.U.F, 2^{me} édition, 1994.
- George BURDEAU, Francis HAMON, Michel TROPER, **Droit constitutionnel**, L.G.D.J, 25^{me} édition, Paris, 1997.
- George BURDEAU, **Droit constitutionnel**, Paris, coll. Manuel, L.G.D.J, E.J.A, 24^{me} édition,, 1995.
- Jacques CADART, **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, Economica, Paris, 3^{me} édition, 1990.
- Louis FAVOREU, Philip LOÏC, **Les grandes décisions du conseil constitutionnel**, DALLOZ, Paris, 9eme édition, 1997.
- Pascal BINZAK, **Le conseil constitutionnel sous la 5eme république**, L.G.D.J, Paris, 1993.
- Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, **Droit parlementaire**, Montchrestien, Paris, 1^{ère} édition, 1988.
- Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, **Le Conseil constitutionnel**, Montchrestien, Paris, 5^{ème} édition, 2005.
- Pierre EUGENE, **Traité de droit politique électoral et parlementaire**, Paris, 5^{ème} édition, 1924.

- Pierre PACTET, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Masson, Paris, 10^{me} édition, 1991.
- Pierre VIALLE, *Droit Constitutionnel et institutions Politique*, Edition L'Hermes, Lyon, 1984.

02. Theses

- Losséni CISSE, *La Problématique de l'état de droit en Afrique de l'Ouest*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Paris XII VAL DE MARNE, Mai 2009.
- Kemal GÖZLER, *Le Pouvoir de révision Constitutionnelle*, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université MONTESQUIEU - BORDEAUX IV, 1995.

03. Articles

- A.DJEBBAR, *Le Conseil de la Nation et le Pouvoir normatif du Conseil Constitutionnel*, Revu IDARA, Volume 10, N°02, 2000.
- Bachir YELLES CHAOUICHE, *La technique des réserves dans la Jurisprudence du Conseil Constitutionnel Algérien*, Revue du Conseil constitutionnel, le Conseil constitutionnel algérien, n°01, 2013.
- Emeri CLAUD, *Gouvernement des juges ou veto des sages*, R.D.P, n° 02, Avril- Mai 1990.
- Hans Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la constitution (la justice constitutionnelle)*, RDP, Tome 45, XXXV^e Année, 1928.
- Henry ROUSSILLON, *La saisine du Conseil constitutionnel. Contribution à un débat*, Revue internationale de droit comparé. Vol. 54 n°2. Avril-juin 2002.
- Michel de VILLIERS, *La décision du 23 janvier 1987 : Qu'est-ce qu'un amendement ?*, Revue Administrative, 40e Année, n° 236, Mars- Avril 1987.
- Pierre BON, *Le tribunal constitutionnel espagnol*, les cahiers du conseil constitutionnel, France, n° 02, 1997.
- Pascal BINCZAK, *Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre « errements » et malentendus*, R.F.D.C, n°. 47, 2001.
- Philippe TERNEYRE, *La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, RDP, n° 03, 1985.
- Walid LAGGOUNE, *La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie*, Revu IDARA, volume 6, n° :02, 1996.

04. Références électroniques

- Damien CHAMUSSY, *Présentation du Conseil constitutionnel à la fin de l'année 2007*, exposé présenté au cycle de perfectionnement des collaborateurs parlementaires (Ecole nationale d'administration), 2007.
disponible sur le site du Conseil constitutionnel:
www.conseil-constitutionnel.fr/divers/documents/ena2007.pdf (26/03/2014)

- Louis FAVOREU, **La place du Conseil constitutionnel dans la Constitution de 1958**, disponible sur le site du Conseil constitutionnel: www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q18.htm . (11/02/2014)
- **Rapport national français** (novembre 2010), 2^{ème} Congrès de la Conférence mondiale sur la justice Constitutionnelle, Rio de Janeiro, Brésil, 16 au 18 janvier 2011 « Séparation des pouvoirs et indépendance des cours constitutionnelles et instances équivalentes », page 03, sur le site internet : http://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/FRA_Conseil_constitutionnel_f.pdf. (26/03/2014)
- Philippe Temoriarii NEUFFER, **Les Méthodes du Conseil Constitutionnel**, Rapport de stage - Mai- Aout 2003, disponible sur le site du conseil constitutionnel français, www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/stage03.pdf (26/03/2014)

05. Sites internet

- <http://www.conseil-constitutionnel.fr>
- <http://news.aouaga.com/h/2785.html>
- <http://www.uaccc.org> (موقع اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية)
- <http://hccourt.gov.eg/>
- <https://fr.wikipedia.org>
- <http://www.venice.coe.int> (Conseil de l'Europe - Commission de Venise)
- <http://www.senat.fr>

فهرس المحتويات

1	مقدمة:
11	لفصل التمهيدي: ضمانتي دولة القانون: القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات
12	المبحث الأول: أسس القضاء الدستوري واختصاصاته
12	المطلب الأول: نظم القضاء الدستوري
13	الفرع الأول: الرقابة السياسية على دستورية القوانين
13	الفقرة الأولى: الرقابة بواسطة مجلس دستوري
14	الفقرة الثانية: الرقابة بواسطة هيئة نيابية
14	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على دستورية القوانين
15	الفقرة الأولى: رقابة الامتناع
16	أولاً: الدفع بعدم الدستورية
16	ثانياً: الأمر القضائي
17	ثالثاً: الحكم التقريري
17	الفقرة الثانية: رقابة الإلغاء (الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية)
18	المطلب الثاني: القضاء الدستوري في الجزائر
18	الفرع الأول: الأساس التاريخي للرقابة الدستورية في الجزائر
18	الفقرة الأولى: الرقابة في ظل في دستور 1963
19	الفقرة الثانية: الرقابة في ظل دستور 1976
20	الفقرة الثالثة: الرقابة في دستور 89
21	الفرع الثاني: هيئة الرقابة: المجلس الدستوري الجزائري
22	الفقرة الأولى: تشكيل المجلس الدستوري
22	الفقرة الثانية: اختصاصات المجلس الدستوري
25	المبحث الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات: مبدأ أساسي في تنظيم السلطة العامة
26	المطلب الأول: الفصل بين السلطات: النظرية والتطبيق
27	الفرع الأول: الأسس النظرية لمبدأ الفصل بين السلطات
27	الفقرة الأولى: المبدأ عند أفلاطون وأرسطو: معيار عددي لحل ظاهرة الصراع بين السلطة والحرية ...
28	أولاً: أفلاطون ومبدأ الفصل بين السلطات

29	..... ثانيا: الفصل بين السلطات لدى أرسطو
30	..... الفقرة الثانية: المبدأ عند جون لوك، عودة نظرية القرون الوسطى حول توازن السلطات
32	..... الفقرة الثالثة: المبدأ عند <i>MONTESQUIEU</i> : الفصل أساس الحرية
34	..... أولاً: قاعدة التخصيص (التخصص الوظيفي)
35	..... ثانيا: قاعدة الاستقلالية (الاستقلال العضوي)
36	..... الفرع الثاني: تطبيقات النظم الديمقراطية الحديثة وأثرها على المبدأ
37	..... الفقرة الأولى: النظام الرئاسي
39	..... الفقرة الثانية: النظام البرلماني
41	..... المطلب الثاني: الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري
41	..... الفرع الأول: مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية
42	..... الفقرة الأولى: رفض فكرة فصل السلطات في دستور 1963
43	..... أولاً: السلطة التشريعية
44	..... ثانيا: السلطة التنفيذية
45	..... ثالثاً: السلطة القضائية
46	..... الفقرة الثانية: التخلي عن فكرة السلطات في دستور 1976
46	..... أولاً: الوظيفة التشريعية
46	..... ثانيا: الوظيفة التنفيذية
47	..... ثالثاً: الوظيفة السياسية (حزب جبهة التحرير الوطني)
47	..... الفقرة الثالثة: تكريس المبدأ في دستوري 89 و96
48	..... الفرع الثاني: تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في ظل الدستور الحالي
49	..... الفقرة الأولى: تأثير السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية
49	..... أولاً: الموافقة على مخطط عمل الحكومة
50	..... ثانيا: استجواب الحكومة ومساءلة أحد أعضائها
51	..... ثالثاً: ملتمس الرقابة
52	..... رابعاً: التصويت بالنقطة
53	..... خامساً: إنشاء اللجان البرلمانية للتحقيق
54	..... الفقرة الثانية: تأثير السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية
54	..... أولاً: التأثير في تشكيل البرلمان

54	..... ثانيا: المشاركة في التشريع
55	..... ثالثا: المشاركة في الإجراءات التشريعية
58	..... الباب الأول: رقابة المجلس الدستوري للفصل بين السلطات، مجالات واسعة وسلطات محدودة
58	..... الفصل الأول: نطاق تدخل المجلس الدستوري في رقابة الفصل بين السلطات
59	..... المبحث الأول: مجال نشأة السلطات
61	..... المطلب الأول: انتخاب رئيس الجمهورية
62	..... الفرع الأول: دور ضيق ومحدود قبل الاقتراع
62	..... الفقرة الأولى: تلقي التصريحات بالترشح
63	..... الفقرة الثانية: التحقيق في ملفات المترشحين
64	..... الفقرة الثالثة: إعلان قائمة المترشحين
65	..... الفقرة الرابعة: تأجيل الانتخابات في حالة وفاة أو عجز المرشح
67	..... الفرع الثاني: دور مغيب أثناء الاقتراع
68	..... الفرع الثالث: دور فاعل بعد الاقتراع
68	..... الفقرة الأولى: تلقي الطعون
69	..... الفقرة الثانية: إعلان نتائج الاقتراع
71	..... الفقرة الثالثة: البت في حساب الحملة الانتخابية
72	..... المطلب الثاني: رقابة الانتخابات التشريعية
73	..... الفرع الأول: تلقي المحاضر وإعلان النتائج
74	..... الفرع الثاني: البت في الطعون
75	..... الفرع الثالث: مراقبة حسابات الحملة
77	..... المبحث الثاني: مجال تنظيم وممارسة السلطة
78	..... المطلب الأول: رقابة الأنظمة الداخلية للغرفتين: عقلنة الاستقلالية التنظيمية للبرلمان
80	..... الفرع الأول: الاستقلالية التنظيمية للبرلمان: تأكيد وعقلنة
84	..... الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأنظمة الداخلية
85	..... الفقرة الأولى: تعريف الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية
88	..... الفقرة الثانية: القيمة القانونية للأنظمة الداخلية
94	..... الفرع الثالث: طبيعة الرقابة على الأنظمة الداخلية
94	..... الفقرة الأولى: أهمية الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان

95	الفقرة 02: خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان.....
102	المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين
102	الفرع الأول: تمييز القوانين العضوية
103	الفقرة الأولى: من حيث المجال.....
107	الفقرة الثانية: من حيث إجراءات السن والتعديل
109	الفقرة الثالثة: من حيث الخضوع للرقابة الدستورية
109	الفرع الثاني: خصائص الرقابة على دستورية القوانين
110	الفقرة الأولى: خصائص مراقبة القوانين العضوية.....
113	الفقرة الثانية: خصائص مراقبة القوانين العادية
117	الفصل الثاني: محدودية سلطات المجلس الدستوري في رقابة الفصل بين السلطات.....
118	المبحث الأول: التحديد الذاتي: عقلنة الرقابة الدستورية.....
120	المطلب الأول: الرقابة تتم في إطار نصوص الدستور.....
120	الفرع الأول: المبادئ العليا غير المكتوبة
122	الفرع الثاني: المبادئ العامة للدستور (روح الدستور)
125	المطلب الثاني: المجلس لا يراقب السلطة التقديرية للمشرع
126	الفرع الأول: المجلس لا يراقب أهداف التشريع
128	الفرع الثاني: المجلس لا يراقب ملاءمة التشريع
130	الفرع الثالث: المجلس لا يراقب دوافع التشريع
131	المطلب الثالث: موقف المجلس الدستوري الجزائري: رفض الرقابة ذات الطبيعة لسياسية
134	المبحث الثاني: استقلالية نسبية للمجلس الدستوري
134	المطلب الأول: النظام الذي يحمي الاستقلالية
134	الفرع الأول: ضمانات استقلالية المجلس الدستوري.....
135	الفقرة الأولى: الاستقلالية الإدارية للمجلس الدستوري
137	الفقرة الثانية: الاستقلالية المالية للمجلس الدستوري
137	الفرع الثاني: استقلالية أعضاء المجلس الدستوري.....
138	الفقرة الأولى: مدة العهدة ضمانا للاستقلالية.....
140	الفقرة الثانية: حالات التنافي.....
142	الفقرة الثالثة: واجب التحفظ

143.....	الفقرة الرابعة: المجال التأديبي
144.....	المطلب الثاني: نظام يهدد الاستقلالية
144.....	الفرع الأول: ضمانات مفقودة للاستقلالية
144.....	الفقرة الأولى: اعتراف متأخر بالاستقلالية
145.....	الفقرة الثانية: تنظيم يؤسس للتبعية
149.....	الفرع الثاني: قصور في نظام التسمية
150.....	الفقرة الأولى: البعد السياسي للتعين
151.....	أولاً: تعيين أعضاء المجلس الدستوري
155.....	ثانياً: تعيين رئيس المجلس الدستوري
157.....	الفقرة الثانية: الاعتبار الشخصي بدل الكفاءة
160.....	المبحث الثالث: قصور في النظام الإجرائي
162.....	المطلب الأول: عدم فعالية نظام الإخطار
164.....	الفرع الأول: التضيق من سلطات الإخطار
164.....	الفقرة الأولى: رئيس الجمهورية
166.....	الفقرة الثانية: رئيسا الغرفتين
168.....	الفرع الثاني: النتائج المترتبة على هذا التضيق
169.....	الفقرة الأولى: هيمنة السلطة التنفيذية على حق الإخطار
170.....	الفقرة الثانية: إفلات بعض النصوص من الرقابة
174.....	الفقرة الثالثة: تحكم الأكثرية البرلمانية
175.....	الفرع الثالث: أهمية توسيع سلطات الإخطار
176.....	الفقرة الأولى: الوزير الأول
177.....	الفقرة الثانية: المراجعة من قبل النواب: وسيلة لحماية الأقلية البرلمانية
179.....	الفقرة الثالثة: المراجعة من قبل المواطن
182.....	المطلب الثاني: الإجراءات أمام المجلس
183.....	الفرع الأول: عدم تسبب رسائل الإخطار
186.....	الفرع الثاني: قصور في إجراءات التحقيق
186.....	الفقرة الأولى: انفراد رئيس المجلس بتعيين المقرر
187.....	الفقرة الثانية: الصفة غير الوجيهة للتحقيق

192.....	الفقرة الثالثة: قصر المهلة الزمنية للتحقيق
196.....	الباب الثاني: أثر الاجتهاد الدستوري في نظرية الفصل بين السلطات
197.....	الفصل الأول: التأثير في مفهوم الفصل بين السلطات
198.....	المبحث الأول: مفهوم خاص للفصل بين السلطات
200.....	المطلب الأول: مفهوم واسع للسلطة التنفيذية
203.....	المطلب الثاني: المجلس الدستوري: سلطة دستورية
207.....	المبحث الثاني: توسيع مجال الرقابة
207.....	المطلب الأول: توسيع نطاق الكتلة الدستورية
210.....	الفرع الأول: ديباجة الدستور
211.....	الفقرة الأولى: مضامين الديباجة
213.....	الفقرة الثانية: القيمة القانونية لديباجة الدستور
216.....	الفقرة الثالثة: القيمة القانونية للديباجة في فقه المجلس الدستوري
219.....	الفرع الثالث: القوانين العضوية
222.....	الفرع الرابع: القوانين العادية
222.....	الفقرة الأولى: مخالفة قانون عادي لقانون عادي
224.....	الفقرة الثانية: مخالفة قانون عضوي لقانون عادي
225.....	الفقرة الثالثة: مخالفة نظام داخلي لقانون عادي
226.....	الفرع الخامس: المعاهدات
227.....	المطلب الثاني: تقنية التحفظات التفسيرية
228.....	الفرع الأول: التحفظات البناءة
232.....	الفرع الثاني: التحفظات التحييدية
235.....	الفرع الثالث: التحفظات الأمرة
237.....	الفصل الثاني: التأثير في التوازن بين السلطات
238.....	المبحث الأول: حماية امتياز السلطة التنفيذية
238.....	المطلب الأول: الحارس اليقظ لاختصاصات السلطة التنفيذية
239.....	الفرع الأول: صلاحيات حصرية في الحالة الاستثنائية
242.....	الفرع الثاني: تسليم جواز السفر الدبلوماسي
244.....	الفرع الثالث: المساعدات والتشريفات لعضو البرلمان

245.....	الفرع الرابع: توقيف النائب
246.....	المطلب الثاني: من الحارس اليقظ إلى المدافع اليقظ
246.....	الفرع الأول: منع ممارسة أية رقابة على الحكومة خارج أحكام الدستور
249.....	الفرع الثاني: منع توجيه أوامر للحكومة
249.....	المبحث الثاني: تحجيم دور البرلمان
251.....	المطلب الأول: تضيق نطاق صلاحيات البرلمان في التشريع
252.....	الفرع الأول: حصر مجال القانون
254.....	الفرع الثاني: حرمان مجلس الأمة من ممارسة حق التعديل
258.....	الفقرة الأولى: مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري: هيئة توازن
260.....	الفقرة الثانية: التلازم بين حق المبادرة وحق التعديل
261.....	الفقرة الثالثة: المادة 120 وحق التعديل
264.....	الفقرة الرابعة: التعديل الدستوري الأخير وأحقية مجلس الأمة في التعديل
265.....	الفرع الثالث: رقابة صارمة للإجراءات التشريعية
267.....	الفقرة الأولى: الاستشارة الإجبارية لهيئات غير برلمانية
270.....	الفقرة الثانية: تغطية عيب الشكل والإجراء
274.....	المطلب الثاني: تضيق مجال الرقابة
277.....	الفرع الأول: ربط الوظيفة الرقابية بالوظيفة التشريعية
278.....	الفرع الثاني: التحديد الدقيق لسلطات اللجان البرلمانية
281.....	الفرع الثالث: تضيق مجال تدخل مجلس الأمة في الرقابة
283.....	الخاتمة
290.....	قائمة المراجع

الملخص

يرمي هذا البحث إلى الوقوف على حقيقة الدور الذي يلعبه المجلس الدستوري الجزائري في حماية وصيانة مبدأ الفصل بين السلطات المكرس في الدستور، ومدى تأثير تدخلاته على العلاقة القائمة بين السلطات الدستورية في الدولة وحفظ التوازن فيما بينها خاصة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

بعد استعراض وتحليل قرارات وآراء المجلس الدستوري منذ تأسيسه توصلنا إلى أن المجلس وإن كان يمتلك من حيث الظاهر وسائل كثيرة ومجالات واسعة تمكنه من بسط رقابته الشاملة على جميع تصرفات السلطات العامة وتصحيح الأوضاع التي تمس بمبدأ الفصل بين السلطات أو تخل بالتوازن الدستوري فيما بينها، إلا أن واقع الممارسة يكشف لنا محدودية سلطات المجلس في ممارسة تلك الرقابة، هذه المحدودية جاءت نتيجة لضعف الفرص المتاحة له للتدخل، الشيء الذي أدى إلى ضعف وجمود الاجتهاد الدستوري.

وكانت نتيجة ذلك عجز المجلس الدستوري في كثير من الحالات عن لعب دور الضامن الحقيقي للتوازن بين السلطات خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث كان جل تأثيره يصب في مصلحة الأخيرة على حساب الأولى، ما يدفعنا إلى التحفظ حول فعالية المجلس في مجال الرقابة الرامية إلى حفظ التوازن بين السلطات، فاجتهاد المجلس الدستوري الجزائري يعاني من اختلالات كثيرة خاصة عندما يكون موضوع اجتهاده مسألة الفصل والتوازن بين السلطات، وهذا راجع إلى عدة أسباب قانونية وسياسية مرتبطة بالطريقة المعتمدة في تنظيم الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر من جهة، وفي تنظيم المجلس القائم بهذه المهمة من جهة أخرى، وهذا يستدعي الوقوف على هذه الاختلالات التي تستوجب التصحيح والتصويب، على المستويين التشريعي والتطبيقي.

Résumé

L'objectif de cette thèse est de Connaître le véritable rôle du Conseil constitutionnel Algérien dans la protection et le maintien du principe de séparation des pouvoirs consacrés par la Constitution, et l'impact de ses interventions sur la relation entre les autorités constitutionnelles de l'Etat et sur l'équilibre entre eux en particulier entre les pouvoirs législatif et exécutif.

Après l'examen et l'analyse de toutes les décisions et avis du Conseil constitutionnel depuis sa création, Nous avons déterminé que le Conseil même si elle a (apparemment) de nombreux mécanismes et des champs larges étant en mesure d'étendre sa surveillance générale sur toutes les actions des pouvoirs publics et de remédier à la situation qui affecte le principe de la séparation des pouvoirs ou de perturber l'équilibre constitutionnel entre eux, cependant, la pratique révèle les pouvoirs limités du Conseil d'exercer un tel contrôle, cette limitation a été le résultat des possibilités limitées à sa disposition pour intervenir, ce qui a conduit à la faiblesse et la rigidité de la jurisprudence constitutionnelle.

Le résultat a été les déficits du Conseil constitutionnel dans de nombreux cas, de jouer le rôle réel de garant de l'équilibre entre les pouvoirs privés entre les pouvoirs législatif et exécutif, où la majeure partie de son impact est dans l'intérêt au détriment de la première de ce dernier, ce qui nous conduit à la réserve sur l'efficacité du Conseil dans le domaine du contrôle visant à maintenir l'équilibre entre les autorités, le Conseil constitutionnel algérien Vajthad souffre de nombreux déséquilibres, en particulier lorsque le sujet de son problème de diligence de la séparation et l'équilibre des pouvoirs, et cela est dû à plusieurs raisons juridiques et politiques liées à la manière adoptée par l'organisation supervisant la constitutionnalité des lois en Algérie, d'une part, et dans l'organisation de la Commission la tâche d'exister d'autre part, cette demande se tenir sur ces déséquilibres qui doivent être rectifiées et la correction, aux niveaux législatif et pratique.