إجراءات الرقابة الدستورية في الجزائر

الأستاذة عويسات فتيحة
المركز الجامعي د/ مولاي الطاهر بسعيدة
معهد العلوم القانونية والإدارية

مقدمة :

إن أهم الأسس التي تقوم عليها دولة القانون هو مبدأ سمو الدستور على كافة القوانين في الدولة و لا يمكن أن تنعت الدولة القانونية ما لم تكن لقواعد الدستور السمو و السيادة على باقي القواعد .

إن مبدأ المشروعية يعني أن جميع تصرفات السلطات العامة في دولة متفقة مع أحكام القانون وأن تسود القاعدة الدستورية كافة القواعد القانونية وبالتالي فمبدأ علو الدستور بعد أهم النتائج الحتمية والملازمة لمبدأ المشروعية .

من هذا نستخلص أن الدستور يعد الأساس الأول الذي يقوم عليه النظام القانوني في الدولة . وعن طريقه تتحدد الإيديولوجية السياسية والإقتصادية والإجتماعية والعقائدية في الدولة ومن هذا فإن جميع القواعد القانونية يجب أن تنسجم مع الدستور وأن تتوافق معه ولا تخالفه .

إن القواعد التي تحدد السلطات العامة في الدولة والعلاقة بينها وإختصاص كل سلطة وتحديد علاقة الأفراد بالسلطة وما ينشأ عن ذلك من حقوق وحريات يجب أن تكون لها الصدارة والعلو على بقية القواعد الأخرى إحترامها والإلتزام بها .

فالرقابة على دستورية القوانين من أهم الوسائل التي تكفل ضمان إحترام الدستور والقوانين من قبل السلطات العمومية والتحقق من مطابقة القوانين للدستور ومن خلاف ذلك فنبطل كل القوانين والأعمال المخالفة لما نص عليه الدستور .

ولقد أسندت مهمة الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر إلى هيئة خاصة تدعى " المجلس الدستوري" وإن كان دستور الجزائر لسنة 1976 لم يتنبى الرقابة الدستورية على القوانين فهذا لا يعني أن مبدأ الرقابة الدستورية جديد على النظام السياسي الجزائري , بل إن دستور الجزائر الصادر في 08 سبتمبر 1963 قد كرس هذا المبدأ من خلال إنشاء مجلس دستوري مهمته الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية مع العلم أن في هذه المرحلة كانت الجزائر تعيش في ظل نظام سياسي موحد (الحزب الواحد) وقد تطورت هذه الفكرة في كلا من دستوري 1989 و1996 وأصبح المجلس الدستوري ذا أهمية أكثر من السابق لتحول الجزائر من النظام الموحد إلى نظام التعددية الحزبية والسياسية و كذا الفصل بين السلطات.

ومن هذا لا يمكن للنظام السياسي الجزائري الجديد أن يعطي ثماره إذا لم تكن هناك هيئة خاصة تسهر على إحترام الدستور والحفاظ على إحترام السلطات والمحافظة على توازنها .

- فأهمية المجلس الدستوري وهدفه ليس فقط حماية الدستور من المشرع أو حماية السلطة التشريعية من أي إعتداء أو تجاوز قد يصدر من السلطة التنفيذية ,وإنما هدفه السهر على إحترام الدستور وهذا من خلال مطابقة القوانين والتنظيمات والأوامر والمعاهدات له. فصلاحيات المجلس الدستوري في ظل دستوري 1996 .

قد تطورة وأضاف هذا الأخير إختصاصات تتمثل في الرقابة الفعلية على القوانين العضوية وكذا مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور وبالتالي إختصاصات المجلس الدستوري في ظل دستور 96 تتمثل في :

- رقابة مطابقة القوانين العضوية .
- رقابة دستورية القوانين والمعاهدات .
- رقابة دستورية التنظيمات .
- رقابة الأنظمة الداخلية لغرفي البرلمان .

وكل هذه الإختصاصات لا تمارس من طرف المجلس الدستوري إلا بناء على إجراءات لتحريك هذه الرقابة على دستورية القوانين ومن هذا يجدر بنا معرفة ما هي

الإجراءات الواجب إتباعها وإتخاذها لتحريك هذه الرقابة وهذا ما تحاول إستعراضه فيما يلي :

تشكيلة المجلس الدستوري :

يتكون المجلس الدستوري في ظل دستور 96 من تسعة أعضاء وسبب إرتفاع عدد الأعضاء هو إنشاء هيئتين دستوريتين جديدتين هما : مجلس الأمة ومجلس الدولة وحافظ على طريقة التشكيل القائمة على أغلبية المنتخبين عن المعنيين إذ تنص المادة 164 من دستور 1996 على أنه "يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء : " ثلاثة من بينهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية . وإثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني وإثنان ينتخبهما مجلس الأمة وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة " .

مدة العضوية 06 سنوات غير قابلة للتجديد. و يجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل 03 سنوات .

كما أن المجلس الدستوري مزود بأمانة عامة وذلك بموجب المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم 89- 143 المؤرخ في 1989/08/07 والمتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه إذ نصت هذه المادة على أن : " يزود المجلس الدستوري بأمانة عامة يسيرها أمين عام ويساعده مديرون للدراسات والبحث ومصلحة إدارية "

ومن تم فإن المجلس الدستوري لا ينعقد بصفة آلية كلما إشتم رائحة عدم دستورية القوانين أو التنظيمات، و إنما يتحرك إلا إذا أخطر من قبل الجهات الثلاثة التي حددها الدستور.

حيث حددت المادة 166 من دستور 1996 على: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني المجلس الدستوري أو مجلس الأمة "ومن هذا حددت المادة المذكورة أعلاه من يملك حق الطعن في القانون أو المعاهدة أو النظام ومن له حق الإجتماع تلقائيا أو بناءا على طلب من رئيسه أو أي عدد من أعضائه وإنما يجب إتباع إجراءات معينة للقيام بذلك تتمثل في :

إجراءات تحريك الرقابة:

1/ الإخطار: لقد حددت المادة الأولى كيفية إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة فنصت على ما يلي : " وينظر المجلس الدستوري برسالة توجه إلى رئيسه ويحدد فيها موضوع الأخطار بدقة وذلك في إيطار أحكام المادة 166 من الدستور 1996" . ومن خلال هذا نلاحظ جليا أن الرقابة الدستورية في الجزائر لا تسري بصورة آلية مباشرة أو بطريقة إختيارية وإنما تتم عن طريق الإتصال الإختياري لكل من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة . وهذا الإخطار الإختياري لا يتصور وجوده إلا إذا كانت هناك نقائص يرغب في إظهارها وتصحيحها وبالتالي الهدف من الرقابة الدستورية هو حماية الدستور فقط . بمعنى ليس لأحد مصالح أخرى أو حقوق ذاتية يريد المحافظة عليها فكل طلب لتدخل المجلس الدستوري هدفه وضع حد لوجود قوانين غير دستورية وليس الغرض منه التدخل ضد شخص معين . فطابع النزاع هو حماية الدستور وبالتالي هو طابع خاص لا يوجد فيه مدعي أو مدعى عليه ولا متهم ولا مواجهة أو تبادل العرائض .

و تدخل إجباري من طرف رئيس الجمهورية فقط في حالة ما إذا تعلق الأمر بقانون عضوي.

و ما يؤكد هذا الطابع الخاص للنزاع أن السلطة التي تتصل بالمجلس الدستوري يقوم بعملية إخطاره دون إنذار أو أي إعتراض . بل أكثر من هذا يكون رافع الدعوى هو المفتوح للقانون المراد مراقبة مدى دستورية وعند الإخطار تصحب رسالة الإخطار بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري لإعطاء رأيه فيه وإتخاذ قراره بشأنه . وعند وصول رسالة الإخطار إلى الأمانة العامة للمجلس الدستوري يتم تسجيلها ويسلم وصل بتسليمها على أن يكون التاريخ المدون على الوصل هو بداية أجل العشرون يوما الموالية للإخطار المنصوص عليه في المادة 157 : " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف العشرون يوما الموالية لتاريخ الإخطار " .

2/ التحقيق في موضوع الإخطار : بعد تدوين الإخطار تبدأ إجراءات التحقيق في موضوع هذا الإخطار . إذ تبين المادة الرابعة من النظام المحدد لإجراءات العمل

للمجلس الدستوري طريقة تحقيق : " تعين مقرر رئيس مجلس الدستوري بمجرد تسجيل رسالة الإخطار من بين أعضائه مقرر يتكفل التحقيق في الملف ويتولى تحضير مشروع الرأي أو القرار " .

ومن هذا فإن رئيس المجلس الدستوري هو الذي يقوم بتعيين أحد الأعضاء كمقرر للتحقيق في رسالة الإخطار ومن هذا يقوم المقرر المعين بالتحقيق بجمع المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الذي يتكفل به ويتمتع بصلاحيات واسعة . حيث يمكنه إستشارة أي خبير يختاره في الموضوع المعروض عليه وبعد الإنتهاء من التحقيق يحضر تقريره في ملف القضية ويقوم بتسليم نسخة من هذا الملف مصحوبة بتقريره ومشروع الرأي أو القرار إلى كل من رئيس المجلس الدستوري وكل عضو من أعضائه للإطلاع عليه .

3/ الإجتماعات : بمجرد أن يتسلم رئيس المجلس الدستوري نسخة من ملف القضية يسارع إلى تحديد جلسة عامة يعقدها المجلس الدستوري ويستدعي أعضائه وهذا طبقا للمادة السادسة من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري ولا يكون الفصل في القضية المعروفة على المجلس الدستوري صحيحا إلا بحضور خمسة من أعضائه على الأقل " المادة السابقة من نفس القانون " ومن هذا يكون المجلس الدستوري قرر لنفسه عدم الإكتفاء بقاعدة النصاب الإعتيادي لإنعقاد الجلسة وهو أربعة أعضاء من مجموع سبعة بل حدد الحد الأدنى لإنعقاد الجلسة وهو حضورما لا يقل عن خمسة أعضاء وقد إعتمد إتخاذ القرارات بالأغلبية مع قاعدة الترجيح صوت الرئيس في حالة التعادل في الأصوات بين الأعضاء مع الإشارة على أن المجلس الدستوري يجري مناقشته ويتداول في جلسات مغلقة حسب المادة السابعة من نفس النظام السابق الذكر . ويعتبر الأمين العام للمجلس الدستوري هو كاتب جلساته ويوقع على محاضر الجلسات رفقة أعضاء المجلس الدستوري .

تسجيل أراء المجلس الدستوري :

تسجل أراء المجلس الدستوري وقرارته في أمانته العامة ويتولى الأمين العام إدراج هذه الأراء في أرشيف المجلس ويعمل على المحافظة عليها وفقا للتشريع المعمول به والمتعلق بحفظ الأرشيف.فالمادة 13 من النظام المحدد للإجراءات عمل المجلس

الدستوري ألزمت أعضاء المجلس بتعليل قراراته وأن تصدر باللغة العربية وفي ظرف عشرون يوم الموالية لتاريخ الإخطار طبقا للمادة 167 من دستور 96 .

ولقد أكد دستور 1996 على ما جاء به الدستور 1989 فيما يخص الإجراءات المتبعة بالرجوع إلى دستور 1996 ونظرا إلى التعديلات التي أدخلت عليه وهذا تحقيقا للتوازنات بين المؤسسات في الدولة لقد تم إضافة عنصر ثالث في مجال الإخطار وهو رئيس مجلس الأمة .

ومن هذا لا يحق للمجلس الدستوري أن يمارس الرقابة على نص قانوني معين إلا إذا تم عرضه عليه من إحدى الهيئات عن طريق الإخطار وكذلك إستبعد مثل دستور 89 الإخطار الذاتي وبالتالي يكون وفقا لرسالة توجه إلى رئيسه ويحدد موضوع الإخطار بدقة مصحوبة بالنص الذي يعرض على المجلس للإعطاء رأيه فيه وإتخاذ قرار بشأنه وتسجل الرسالة بالأمانة العامة للمجلس ويسلم وصل الإستلام . يتابع المجلس الدستوري بمجرد إخطاره في الأخير الإجراءات الخاصة بالرقابة الدستورية على النص المعروض عليه . فإذا سحب النص المعروض للرقابة وأصبح غير ساري المفعول يسجل زوال موضوع الإخطار .

وبعد الإخطار تتبع نفس الإجراءات التي ذكرتها سابقا وفقا لدستور 89 مطبقة في دستور 1996 وفي الأخير تعلل آراء المجلس وقراراته وتصدر باللغة العربية الوطنية وتبلغ إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية وهذا ما جاءت به المواد 02/165 و 166 و167 من دستور 1996 .

وفي حالة عدم إحترام هذه الإجراءات لا يجوز للمجلس الدستوري إتخاذ أي قرار في هذا الشأن خاصة إن لم يكن هناك برسالة وهذا حتى تستبعد الذاتية في إصدار القوانين ومدى مطابقتها ونضفي عليها صفة القوة والإلتزام . بحيث جعل رأي وقرار المجلس يحوز قوة الشيء المقضي فيه غير قابل للإستئناف أو النقض وهو ما أكده قرار مجلس الدولة في قضية " السيد محفوظ نحناح " ضد المجلس الستوري حيث قضى مجلس الدولة بعدم إختصاص المجلس بالنظر في الدعاوى المرفوعة ضد المجلس الستوري المتعلقة بقرارته وآرائه .

الخـاتمـة :

من خلال ما تقدم نستخلص بأن المجلس الدستوري في ظل دستور 1989 لا يمكن أن يتحرك لرقابة القوانين والمعاهدات والتنظيمات إلا إذا أخطر من قبل جهتين فقط والتي حددها الدستور وهما رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني .

إلا أن دستور 1996 أنشأ مؤسسة جديدة هي مجلس الأمة وتوسع صلاحية إخطار المجلس الدستوري إلى هذا الأخير . لكن رغم تحديد هذه الشخصيات الثلاثة فإنه لا يعني أن المجلس الدستوري يخطر من قبلهم . مما يجب التميز بين عدة حالات للإخطار نبينها فيما يلي :

- يخطر المجلس الدستوري من طرف إحدى الشخصيات الثلاثة المذكورة سابق إذا تعلق الأمر بالقوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات . وجوبية الرقابة إذا تعلق الأمر بقانون عضوي وإخطار المجلس الدستوري مقتصر على رئيس الجمهورية .

- إجتماع المجلس الدستوري ويبدي رأيه فورا عندما يطلب رأيه الإستشاري في الحالات المبينة في المواد 90, 93 , 97 , 102 /3 من دستور 1996 والطلب هذا لا يخرج عن رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة حسب 88 فقرة أخيرة ما هو سائد في رئاسة الجمهورية . الإعتراض على صحة عمليات التصويت المتعلقة بالإنتخابات الرئاسية أو البرلمانية تقدم عريضة الطعن إلى كتابة ضبط المجلس الدستوري من طرف أي مترشح أو أي حزب سياسي شارك في هذه الإنتخابات وبالتالي فإن إنشاء المجلس الدستوري أعطى آمال كبيرة للنظام السياسي والمجتمع ككل كون مهمته الأساسية هي السهر على حماية الدستور عن طريق رقابة مدى مطابقة النصوص القانونية له والتي تعني حماية الحقوق والحريات على وجه الخصوص .

لكن وكأي هيئة فقد واجه هذا المجلس من خلال ممارسته لوظائفه عدة عوائق حالت دون تحقيق الأهداف التي أنشأ من أجلها تتعلق خاصة بتشكيلة المجلس التي يغلب عليها طابع التعيين فتصبح السلطة التنفيذية تمثل الأكثرية في المجلس كما أن رئيس المجلس يعين من طرف رئيس الجمهورية ولا ينتخب من طرف أعضائه .

- محدودية الجهات التي تخطر المجلس الدستوري كونها تقتصر على ثلاث شخصيات المذكورة سالفا من شأنها أن تؤدي إلى تعطيل عمل المجلس ومن هذا قد يسمح بمرور نصوص غير دستورية خاصة إذا كانت ينتمي إلى تيار سياسي واحد ما حدث فعلا خلال حكم الحزب الواحد .

- وبما أن الجزائر مرت بهذه التجربة فإن الأوان إذا ما كانت فيه رأية جديدة لتعديل الدستور أن تأخذ هذه المسألة بعين الإعتبار بأن توسيع الجهات التي لها حق الإخطار , في غرفتي البرلمان ومجلس الأمة أو الكتل

البرلمانية مع تحديد عدد من النواب التي إذا توفرت، حاز إخطار المجلس الدستوري أو التحرك التلقائي من طرف المجلس الدستوري في حد ذاته لرقابة القوانين التي يراها أنها مخالفة للدستور مع تحديد هذه الحالات على سبيل الحصر , وإذا ما قمنا بهذا التعديل فتصبح قرارات المجلس الدستوري ذات قوة قانونية في مواجهة السلطات الأخرى ولا يصبح كما هو عليه هيئة إدارية في يد السلطة .

إلا أننا كنا ننتظر التعديل الدستوري الجديد الذي كان في سنة 2008 ليأخذ مسألة الإخطار بأكثر جدية و إتساع إلا أنه يتطرق إلى هذه المسألة و تركها على حالها خوفا من وضع هذه الوسيلة(إخطار النواب) في يد المعارضة لتعطيل القوانين.

ففي فرنسا مثلا هناك إصلاح هام بموجب التعديل الدستوري في 29 أكتوبر 1974، أين تم بموجبه توسيع حق الإخطار إلى 60 نائبا في الجمعية الوطنية أو 60 عضوا في مجلس الشيوخ (11) و بمقتضى هذا الإصلاح أصبحت المعارضة على قدم المساواة مع الأغلبية.

و مؤخرا في مراجعة الدستور الفرنسي في 23 جويلية 2008 خول هذا الحق إلى الأفراد، متبنيا في ذلك الرقابة اللاحقة.

و بالتالي نلاحظ أن نقطة الضعف في طريقة عمل المجلس الدستوري الجزائري هي تضيق سلطة الإخطار، و أثبتت التجارب أن فعالية المجلس و خروجه من دائرة التحجر و الجمود مرتبط إلى حد كبير بتوسيع حق الإخطار. و يكون ذلك بتمكين

رئيس المجلس الدستوري في حق تحريك الرقابة التلقائية للمجلس دون إنتظار إخطاره من الجهات المعنية على أن يقيد هذا الحق بضوابط معينة.

الهوامش

1/ د سعيد بوشعير : النظام السياسي الجزائري دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع سنة 1982، ص412.

2/ د بشير يلس شاوش : مرشد المراقبة البرلمانية في الجزائر رسالة دكتوراة دولة سنة 1994 ، ص88 .

3/ د- الأمين شريط : الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات الدستورية المقارنة ،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ص153- 159 .

4/ راجع المادة 164 من الدستور 1996 .

5/ أ بوبكرا إدريس:الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية " الجزائر" دار الكتاب الحديث 2003، ص 126.

6/ د نكار نورالدين : المجلس الدستوري بين النصيحة ومراقبة دستورية القوانين

مقال يومية الشروق 04/12/08 العدد 641 .

7/ أنظر النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري .

8/ المادة 12/ من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري .

9/ أ مولود ديدان : المباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية دار النجاح للكتاب الجزائر 2005، ص113 و ما يليها .

10/ أ. فوزي اوصديق : الوسيط في النظم السياسي والقانون الدستوري القسم الثاني طبعة 2003 ، ص254.

11/ د. مسعود شيهوب : الرقابة على دستورية القوانين النودج الجزائري – مقال منشور في مجلة البرلماني – العدد 9 جويلية 2005 ، ص 28.

المراجع:

- د. الأمين شريط: "الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات الدستورية المقارنة" ,ديوان المطبواعات الجامعية الجزائر.
- أ بوبكرا إدريس: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية " الجزائر" دار الكتاب الحديث 2003.
- د بشير يلس شاوش: " مرشد المراقبة البرلمانية في الجزائر "، رسالة دكتوراة دولة سنة 1994.
- د سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع سنة 1982
- أ مولود ديدان : المباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية دار النجاح للكتاب الجزائر 2005
- أ فوزي اوصديق: الوسيط في النظم السياسي والقانون الدستوري القسم الثاني طبعة 2003

المصادر:

- الدستور الجزائري 1989
- الدستور الجزائري 1996.