

تقييم الدور الرقابي للمجلس الدستوري (دراسة مقارنة)

أ. إلياس جوادي

المركز الجامعي لتاهنغست

المناخ

هذا البحث يتناول تقييم دور المجلس الدستوري الجزائري بالمقارنة مع القانون اللبناني، وإن الرقابة على دستورية القوانين هي ضمانة قانونية تسمح للمحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري بمطابقة القانون مع نصوص الدستور.

الحكمة تلغي القانون إذا تعارض ذلك مع الدستور وتُحكم بعدم دستوريته أو قد يطلب إعادة النظر في بعض أحكام القانون لجعلها متوافقة مع الدستور.

Résumé.

Ce travail de recherche qui concerne l'évaluation du rôle du contrôle du conseil constitutionnel algérien contient une comparaison avec la loi libanaise.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois est un principe juridique qui permet à une juridiction de nature constitutionnelle ou politique de contrôler la conformité d'une loi par rapport aux normes constitutionnelles ou au bloc de la constitutionnalité. Cette juridiction annule la loi si elle est contraire à la constitution en le déclarant inconstitutionnel ou encore peut demander la révision de certaines dispositions de la loi pour la rendre compatible avec la constitution par application de la technique des actes détachables.

مقارنة

إن الرقابة الدستورية في الجزائر التي يقترن تاريخها بالتاريخ الدستوري الجزائري، ظلت تتطور بشكل متقاطع بحيث بعد "إجهاض" إقرارها في أول دستور جزائري، واختفائها في ثاني دستور جزائري وتعديلاته

المتتالية، ظهرت من جديد في ثالث دستور جزائري، ويبدو أن وجودها قد ترسخ اليوم في الساحة السياسية والمؤسسية للبلاد.

وقد نصت المادة 163 من الدستور على تأسيس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور. كما يسهر على صحة عمليات الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات.

يتكون المجلس الدستوري من تسعة (9) أعضاء : ثلاثة (3) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد (1) ينتخبه مجلس الدولة... ويعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست (6) سنوات. يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة مدتها ست (6) سنوات، ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث (3) سنوات (المادة 164).

ويفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية. ويبيد المجلس، 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 الاجراءات المذكورة في الفقرة السابقة (المادة 165).

ويخطر رئيس الجمهورية او رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري (المادة 166). ويتداول المجلس في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف العشرين (20) يوما الموالية لتاريخ الإخطار (المادة 167).

وإذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها (المادة 168). كذلك إذا ارتأى أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس (المادة 169).

ويعتبر وجود القضاء الدستوري بحد ذاته، سواء اتخذ شكل المجلس المختص أو المحكمة العليا، إعادة اعتبار للدستور وإحياء لدوره في تنظيم العلاقة بين السلطات العامة وفي خضوع الحياة السياسية في الدولة لأحكامه، ومن ثم تحويله من حرف جامد وميت لا حراك له ولا حياة فيه إلى نص متحرك ينبض بالحياة والفعالية.

والظاهرة البارزة في الدول التي لم تتقبل بعد فكرة الرقابة على دستورية القوانين عن طريق المحاكم العادية أو من خلال قضاء مختص، تكمن في أن الحياة السياسية وعمل المؤسسات فيها يسير بمعزل عن القواعد الدستورية، بمعنى أن الدستور يعيش على هامش الحياة السياسية ويصعب بالتالي فهم النظام السياسي للدولة اعتماداً على نصوص الدستور، لأن الدستور في واد وتطبيقه في واد آخر، بحيث أن النظام السياسي يصبح محكوماً بتوازنات القوى والصراع بين الأحزاب وبتبادل الأدوار بين أكثرية وأقلية، وبتجاوز السلطات على بعضها البعض بعيداً عن مبدأ فصل السلطات، وحيث تنعدم الحدود الفاصلة بين السلطات.

ومن هذا المنطلق، يمكن تقدير أهمية إنشاء مجلس دستوري، وفهم تجربته اليافعة، لأن المجلس الأول لم يتجاوز العقدين من عمره، وهو ما يزال في مرحلة التطور والنمو وإثبات الذات، وفي هذه المرحلة نجد أن تجربته كانت بالرغم من النصوص غير المساعدة، غنية وإيجابية وإن تحللتها بعض الثغرات والنقائص.

والسبب في اختيار مقارنة المجلس الدستوري الجزائري مع المجلس الدستوري اللبناني هو أن الأخير رغم حداثة نشأته إلا أنه تميز عن

نظيره الجزائري بعدة نقاط أبرزها توسيع نطاق الإخطار أو الطعن كما يسميه المشرع اللبناني من رؤساء الجمهورية والنواب والحكومة إلى عشرة أعضاء من البرلمان وهي ضمانة للأقلية في البرلمان كي تعبر عن رأيها بعد إصدار القانون. وفي ما يلي عرض الخطة المتبعة في هذا البحث:

المبحث الأول: في إيجابيات التجربة

المطلب الأول: الرقابة الدستورية تؤسس لمبدأ الفصل بين المؤسسات

المطلب الثاني: إكمال حلقات دولة القانون والمؤسسات

المطلب الثالث: قوننة الصراع السياسي

المبحث الثاني: في ثغرات التجربة

المطلب الأول: حصرية المراجعة

المطلب الثاني: تضيق الاختصاصات

المطلب الثالث: إغلاق باب المراجعة أمام الأفراد

المطلب الرابع: إقصاء الأقلية داخل البرلمان من حق الإخطار

المبحث الثالث: الطبيعة الغامضة لعمل المجلس الدستوري الجزائري

المطلب الأول: الدور السياسي للمجلس الدستوري

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس الدستوري

خاتمة

المراجع والمصادر

المبحث الأول: في إيجابيات التجربة

في ظل المجلس الدستوري، وبشكل عام، في ظل القضاء الدستوري، أصبح الدستور مرجعية يحتكم إليها ويقاس عليها العمل السياسي، ولقد أحدث وجود القضاء الدستوري نقلة نوعية على مستوى إكمال حلقات دولة القانون والمؤسسات، وعلى فرض قاعدة الفصل بين السلطات، وعلى مستوى قوننة الصراع السياسي، كما على مستوى إعطاء دور أوسع مجال الإخطار وعدم حصره بما ورد في المادة 166 من الدستور، مما أحدث تغييراً في المفهوم التقليدي للقانون، وفي ضوء ذلك يمكن تقييم إيجابيات عمل المجلس الدستوري في كل من الجزائر ولبنان.

المطلب الأول: الرقابة الدستورية تؤسس لمبدأ الفصل بين المؤسسات مبدأ الفصل بين السلطات هو من المبادئ المكرسة في فقه القانون الدستوري والذي أعطاه القضاء الدستوري قيمة دستورية، وهو لا يعتبر فقط ضماناً للحقوق والحريات العامة، فهو يكفل التزام كل سلطة من السلطات الدستورية الثلاث حدود اختصاصها المقرر في الدستور واحترام توزيع الاختصاصات من قبل الدستور، وعدم إمكانية طغيان سلطة على صلاحيات سلطة أخرى وبالتالي استقلال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة واستقلال السلطة القضائية عن كل من هاتين السلطتين من جهة ثانية.

وهذا ما عبر عنه المجلس الدستوري الجزائري بوضوح حيث اعتبر أن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور، وهذا ما يمكن اعتباره الترجمة العملية لما قاله مونتسكيو في كتابه روح القوانين منذ أكثر من قرنين من الزمن "أن السلطة تخدم السلطة"، وهو ما يجعل من القضاء الدستوري ضرورة لمراقبة تعديت السلطة على بعضها البعض، ولوضع هذا المبدأ موضع التطبيق العملي، وضمانة لمنع تجاوزات سلطة على صلاحيات سلطة أخرى، وللحفاظ على قاعدة التوازن في إطار التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وهو ما عبر عنه المجلس الدستوري في قراره بقوله: "يجب على كل سلطة أن تلتزم دائماً حدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام"⁽⁹⁾ ولذلك، فقد اعتبر أنه بتحويل النائب أن يتابع فردياً في الدائرة التي انتخب فيها، عند نفاذ أعمال المجلس، المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والأنظمة وممارسة الرقابة الشعبية، وكذلك نشاط مختلف المصالح العمومية، يكون القانون قد أسند للنائب مهاماً تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية، وعلى هذا الأساس، قرر المجلس أن المادتين 17 و32 من القانون المؤرخ بتاريخ 8/8/1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب⁽⁹⁾، غير مطابقين جزئياً للدستور، كما اعتبر في قرار له أن المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تمنح

للجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني أو لأعضائه سلطة تفتيشية، من شأنها أن تشكل مسأً مبدأ الفصل بين السلطات وبالاستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية، وبالتالي فهي غير مطابقة للدستور^(٤١)، ومن جهة أخرى أقر الدستور الجزائري صراحة استقلال القضاء حيث أكد بأن "السلطة القضائية مستقلة، وتُمارس في إطار القانون"^(٤٢).

وأكد المجلس الدستوري كذلك في رأي له^(٤٣)، على أن مبدأ استقلالية السلطة القضائية الوارد ذكره في المادة 138 من الدستور المنبثق عن المبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات، يستمد مفهومه من الضمانات الدستورية المنصوص عليها في المواد 147 و148 و149 من الدستور، وهذه المواد تتضمن الضمانات التي يعطيها الدستور للقاضي والتي تؤمن استقلالية القاضي.

وقد عاد المجلس ليؤكد مجدداً وبصورة قاطعة، "أن المؤسس الدستوري باعتماده مبدأ 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"^(٤٤)، وانطلاقاً من ذلك اعتبر أن المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني بتاريخ 1997/1/6، والتي أحالت أمر تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم على التنظيم بموجب مرسوم رئاسي قد أخلت بأحكام المادة 125 ف1 من الدستور التي تحدد مجال ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، كما اعتبر أن المؤسس الدستوري قد أقر في المادة 125 ف2 من الدستور، أن تطبيق القانون يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة سابقاً، وبذلك يبدو الدور الهام الذي يلعبه المجلس الدستوري الجزائري كمنظم للعلاقات بين السلطات وللحياة السياسية.

ولا تبدو الصورة بهذا الوضوح في اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني، في إطار استقلال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولعل السبب يكمن في أن الدستور اللبناني لا يرسم حدوداً فاصلة، كما هو الشأن في الدستور الجزائري لسنة 1996 والدستور الفرنسي لسنة 1958، بين اختصاصات السلطة التشريعية والتنفيذية، ولم يحدد دائرة للقانون لا يستطيع الخروج منها، ودائرة للنظام واضحة المعالم تعمل السلطة التنفيذية في إطارها، وبالتالي فإن صلاحيات السلطة التنفيذية تقتصر على تطبيق القوانين التي يقرها مجلس النواب، من خلال إصدار مراسيم تنظيمية تتولى وضع النصوص التفصيلية للقواعد التي تضمنها القانون، بما لها من سلطة تنظيمية وفاقاً لما جاء في الدستور اللبناني.

وقد بين المجلس الدستوري اللبناني انطلاقاً من أحكام الدستور، القواعد التي تحكم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وأكد على مبدأ الفصل بين السلطات بمعرض الطعن الذي قدم إليه من قبل عشرة نواب لإبطال مادتين من القانون رقم 99/140 تاريخ الإنشاء 1999/10/27 المتعلق بصون الحق بسرية المخبرات التي تجري بواسطة أية وسيلة من وسائل الاتصال والمعروف بقانون التنصت⁽¹⁾، وتناول الطعن طلب ابطال المادة 16 من القانون 99/140 التي تنص على إنشاء هيئة مستقلة من الرئيس الأول لمحكمة التمييز ورئيس مجلس شوري الدولة ونائبين يسميهما رئيس مجلس النواب، وأناطت بهذه الهيئة التثبيت من قانونية الاجراءات المتعلقة باعتراض المخبرات المتخذة بناء على قرار إداري، وعلى إيلاء هذه الهيئة أو أحد أعضائها إجراء التحقيقات اللازمة مع الأجهزة الأمنية والادارية والفنية المختصة، فكان قرار المجلس الدستوري⁽²⁾ إبطال هذه المادة لمخالفتها مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عنه في مقدمة الدستور والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية.

المطلب الثاني: إكمال حلقات دولة القانون والمؤسسات

لا يمكن الحديث عن وجود حقيقي لدولة القانون في غياب قضاء دستوري يراقب دستورية القوانين أي انطباق القوانين التي يسنها المشرع على أحكام الدستور.

وقبل إنشاء مجلس دستوري، ما كان بالإمكان الحديث أو الادعاء بوجود دولة القانون، بالمعنى الصحيح والعميق للكلمة، فحلقات الدولة لم تكن مكتملة بغياب حلقة أساسية، وهي التي يكتمل بها عقد دولة القانون وعقد المؤسسات فيها، وهي حلقات القضاء الدستوري. ذلك أنه إذا كانت أعمال الإدارة تخضع للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة conseil d'Etat الذي يتولى النظر في شرعية هذه الأعمال وفي قانونيتها، فإن الرقابة كانت غائبة عن القوانين التي يقرها المشرع، وبالتالي لم يكن القانون خاضعاً لأية رقابة من أية جهة قضائية كانت، وبالتالي يكون جزء أساسي من أعمال السلطات العامة بعيداً عن كل رقابة، مما يسمح بسن قوانين مخالفة لأحكام الدستور، وغير قابلة للمراجعة، وأكثر من ذلك تكون ملزمة للسلطة التنفيذية وللإدارة، تحت طائلة تعرض أعمالها للإبطال، كما هي ملزمة أيضاً للقضاء.

وبإنشاء المجلس الدستوري أصبحت كل أعمال الدولة خاضعة للرقابة، وهذا ما يعطيها مصداقية وشرعية. وقد أحسن المشرع الدستوري بتوسيع دائرة رقابة مجلسه الدستوري، بأن جعلها تتناول وجوباً القوانين العضوية، وهي ذات أهمية بالغة، لأنها تعتبر من الناحية المادية قوانين دستورية، نظراً لمضامينها وخطورتها، لأنها تتناول مواضيع أساسية تتعلق بالمبادئ والقواعد الأساسية التي يقوم عليها نظام المجتمع السياسي والاقتصادي والاجتماعي كقانون الانتخاب، وقانون التنظيم القضائي، والقوانين ذات العلاقة بحقوق الأفراد والحريات العامة. كما تتناول رقابته ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتمتد ليس فقط إلى الفصل في الانتخابات الرئاسية والتشريعية، ولكن

تصل إلى حد فحص الترشيحات المقدمة لانتخاب رئيس الجمهورية واستبعاد ما لا ينطبق منها على الشروط القانونية، ووضع لائحة المرشحين وإعلان نتيجة الانتخاب، والتثبت من شغور منصب رئيس الجمهورية، فضلاً عن الصلاحيات الاستشارية التي يتمتع بها في قضايا أساسية وخطيرة تهم أمن البلاد واستقرارها، كإعلان حالة الطوارئ، والتثبت من وجود أوضاع خطيرة في البلاد تستدعي تأجيل الانتخابات التشريعية.

هذا ما جعل تجربة المجلس الدستوري تجربة غنية، وأعطاه دوراً أساسياً، ليس فقط في إعادة المكانة والاعتبار للدستور، وبالتالي ترسيخ قواعد دولة القانون، ولكن أيضاً في عمق الحياة السياسية وسير مؤسسة الدولة الدستورية، خاصة وأن اجتهاداته قد اتسمت بكثير من الانفتاح والليبرالية.

وقد ذكرنا كيف استطاع المجلس الدستوري أن يلعب ذلك الدور، من خلال الآراء والقرارات التي أصدرها خلال سنوات عمره القليلة، والتي كان لها الأثر الكبير، في توطيد سيادة القانون، والتأكيد على قيم المجتمع المشتركة، وفي لجم الصراعات السياسية والحيلولة دون استفحالها، وساهم في انتقال السلطة الدستورية على مستوى رئاسة الجمهورية بطريقة ديمقراطية وفي الحفاظ على الاستقرار في البلاد وديمومة الدولة، لأنه لعب دور المرجعية الدستورية، والحكم بين الأطراف المتصارعة على الساحة السياسية، بحيث بات الاحتكام إلى القانون والدستور هو القاعدة الأساس من خلال هيئة قضائية عليا تتمتع بالاحترام والثقة والمهابة، بدل الاحتكام إلى توازن القوى ومن ثم إلى العنف.

أما المجلس الدستوري اللبناني، فلم يمنحه الدستور صلاحيات استشارية، ولا أعطي صلاحية الرقابة وجوباً على القوانين العضوية أو على النظام الداخلي لمجلس النواب، كما هو الحال بالنسبة لقربينه الجزائري، وبقيت صلاحياته في إطار الرقابة على دستورية القوانين

مقيدة ومحصورة أيضاً في إطار المراجعات التي تقدمها الجهات التي حددها الدستور حصراً، وهو يلتقي مع المجلس الدستوري الجزائري في ذلك، ولكن وجوده والدور الذي قام به في هذا الإطار، وفي رقابته على الانتخابات التشريعية قد أغنى تجربته، القصيرة من حيث الزمن، والغنية من حيث المضمون والنتائج التي حققها، في إرساء قواعد دولة القانون، وفي لعب دور الحكم بين السلطات كما بين الأكثرية والأقلية، وفي كونه مرجعية يحتكم إليه في الجدل السياسي، وإلى حد ما في قوننة الصراع السياسي.

المطلب الثالث: قوننة الصراع السياسي

نقل القضاء الدستوري الجدل السياسي في جانب هام منه، من دائرة السياسة إلى دائرة القانون⁽ⁱ⁾، وبعد أن كان النقاش أو حتى الصراع السياسي في البرلمان يأخذ طابعاً سياسياً صرفاً، بات بفضل وجود قضاء دستوري، وخاصة بوجود مجلس دستوري أو محكمة دستورية عليا مختصة، يأخذ وجهاً قانونياً أيضاً، من شأنه عقلنة الحياة السياسية والتخفيف من حدة الاحتقان السياسي عن طريق الاحتكام إلى الدستور، وأصبح ينظر إلى التشريع من جهة مضمونه وأثاره السياسية، ومن جهة مضمونه ومفاعيله القانونية، وهذا ما جعل الحوار والجدل السياسي أكثر موضوعية وأكثر عقلانية، لأنه بات يحسب حساباً دقيقاً لوجود قضاء دستوري يفحص القوانين ويصبح قابل للإبطال كله أو بعضه.

وقوننة السياسة تعني تعميق الإيمان بالدستور⁽ⁱⁱ⁾، وبشكل عام بالقانون، كمحرك وضابط للحياة السياسية، وبالتالي الاحتكام للدستور لحسم الجدل السياسي أو الصراعات السياسية، سواء بين التيارات والأحزاب والقوى السياسية التي يضمها البرلمان، وذات الاتجاهات والمصالح المتعارضة، والتي تتصارع عادة للاستحواذ على السلطة، أو سواء في العلاقة بين السلطات الدستورية، وخاصة بين البرلمان والحكومة في تجاذبهما المستمر وخلافتهما المحتملة حول الصلاحيات والاختصاصات، لا

سيما لجهة احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

ولعل خير مثال على هذا الدور الذي بات القضاء الدستوري يلعبه في قوننة الحياة السياسية وعقلنتها، نجد في المحكمة الدستورية الفدرالية الألمانية، التي تتمتع باختصاصات واسعة جداً لا نظير أو شبيه لها في العالم، بحيث تتناول مجمل الحياة الدستورية والسياسية في البلاد وهي لا تكتفي بلعب دور الناظم والضابط للعلاقات بين السلطات الدستورية الفدرالية بينها وبين دول الاتحاد، ودور الحامي للقانون الأساسي وللنظام الدستوري ولحقوق الأفراد وحررياتهم، بل هي تتدخل في مختلف وجوه الحياة السياسية، بل وفي بعض المجالات في صنع القرار السياسي.

وعلى سبيل المثال، لم تتردد هذه المحكمة الفدرالية في أن تفصل في قضايا تتعلق بسياسة الدولة الخارجية وبعلاقاتها الدبلوماسية والدولية، فهي من جهة قد أعلنت دستورية معاهدة "ماستريخت" في سنة 1993 وتطابقها مع متطلبات الديمقراطية التي ينص عليها الدستور، ومن جهة ثانية، أعطت توجيهات لجهة تفسير أحكامها بما يتوافق مع الدستور. كما تدخلت المحكمة في مجال استعمال القوات العسكرية الألمانية خارج الأراضي الألمانية ومنها مشاركة القوات الألمانية في مهمات مساعدة في البوسنة وفي الصومال في سنة 1993 وبعدها في سنة 1994، واعتبرت، أن كل مشاركة للقوات العسكرية الألمانية في الخارج يجب أن تتم في إطار نظام أمن دولي، وموافق عليها مسبقاً من البندستاغ، أي من المجلس المنتخب مباشرة من الشعب. وقد حصر الدستور حق عدم التجاوز استعمال حق المراجعة في الجمعية الوطنية (Bundestag) ومجلس الاتحاد (Bundesrat) وبالحكومة الفدرالية.

تلك الاختصاصات وذلك الموقع المتميز للمحكمة الفدرالية الألمانية في الدستور وفي صلب النظام السياسي قد أتاح لها أن تلعب دوراً أساسياً في إعادة بناء ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية، وهي من خلال قيامها بدور الحامي والحارس للقانون الأساسي أي للدستور، وبرفعه إلى مستوى

الشرعة المقدسة للحياة المشتركة، استطاعت ألمانيا أن تستعيد اعتراف الدول الديمقراطية بها، وبفضل اجتهادات هذه المحكمة والنجاحات التي حققتها، أصبحت موضع ثقة الشعب واحترامه ومحل تقدير مؤسسات الدولة الدستورية، بحيث بات الحكم إليها طوعاً في كل القضايا السياسية وبحيث أصبحت ألمانيا تعد اليوم أنموذجاً للديمقراطية ولدولة القانون⁽⁸⁸⁾.

ومن استعراضنا لآراء وقرارات المجلس الدستوري الجزائري، نجد كيف استطاع هذا المجلس أن يؤكد عملياً ويفرض احترام مبدأ الفصل بين السلطات، من خلال إلزام المشرع بأن يبقى ضمن دائرة اختصاصه، ولا يتعدى صلاحيات السلطة التنفيذية، بمنعه إعطاء عضو البرلمان صلاحيات تفتيشية على إدارات الدولة، أو منحه صلاحيات الرقابة على نشاط مؤسسات الدولة كما في تكريسه لحق البرلمان في محاسبة الحكومة من خلال استجواب ليس فقط رئيس الحكومة كما قضى القانون العضوي الذي حدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها والعلاقات الوظيفية بينهما بين الحكومة، ولكن أيضاً أعضاء الحكومة، أو في اعتباره مخالفاً للدستور، كما جاء في هذا القانون العضوي، من إعطاء حق لعضو الحكومة أن يمتنع عن الإجابة على سؤال عضو البرلمان لأسباب ذات مصالح إستراتيجية للبلاد، وإلزامه بالإجابة عن السؤال، وعدم جواز امتناعه عن الرد لأي سبب كان⁽⁸⁹⁾، وهذا ما أعطى للمجلس الدستوري دور المنظم أو الضابط للحياة السياسية في البلاد Le regulateur de la vie politique.

وقد مسسنا ذلك أيضاً من خلال اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني، الذي كانت له الأسبقية والريادة في هذا الخصوص، كذلك في اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي، حين اعتبر أن تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري من قبل النواب، تجعل هذه المراجعة نهائية ولا يمكن للنواب المراجعين أو لبعضهم - كما في القانون الخاص أو في فقه القضاء الإداري - الرجوع عن المراجعة وذلك لأن النائب عند تقديم مراجعته فهو لا يمارس حقاً شخصياً يمكن التنازل أو التراجع عنه، ولكنه يمارس حقاً دستورياً

مفوض إليه من الدستور بصفته العامة مما يجعل المجلس واضعاً يده على المراجعة بصورة نهائية بمجرد تقديمها (قرارين الأول صادر بتاريخ 1995/2/11، والثاني صادر بتاريخ 1995/2/25)^(١٤٠)، وأهمية هذين القرارين أنهما يجبران النائب من إمكانية التأثير على إرادته والضغط عليه من أجل الرجوع عن طعنه أو ممارسة حقه الدستوري بالطعن في القوانين المخالفة للدستور ويؤمنان له الحماية القانونية والدستورية للقيام بدوره وسواء مورس هذا الضغط من قبل السلطة التنفيذية أو من قبل الأكثرية البرلمانية فضلاً عن أن هذا الاجتهاد يجد من إمكانية السلطة من شل عمل المجلس الدستوري والحيلولة دون قيامه بمهامه ومسؤولياته.

ويتجلى هذا الدور أيضاً، في وقوف المجلس الدستوري اللبناني حائلاً دون إمكانية السلطة التنفيذية والتشريعية من الاتفاق على حرمان الأفراد من حقوقهم وحررياتهم، وذلك بإبطاله القانون الذي فوض رئيس مجلس الوزراء نقل أحد القضاة من مركزه أو وضعه بالتصرف، بقرار دون موافقة مجلس القضاء الأعلى^(١٤١)، أو دون تمكينهما أيضاً، منع القاضي من ممارسة حق الدفاع، والذي اعتبره حقاً من الحقوق الدستورية، مما جعله يقضي بإبطال القانون رقم 452 تاريخ 1995/8/17 إبطالاً جزئياً^(١٤٢)، أو حرمانه من حق المراجعة^(١٤٣)، وفي منعه تدخل النواب في أعمال السلطة التنفيذية أو السلطة الإدارية عن طريق اشراكهم في عضوية هيئات إدارية يكون لها حق التحقيق مع الأجهزة الأمنية والإدارية، وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات^(١٤٤).

المبحث الثاني: في ثغرات التجربة

تقتضي الموضوعية كما الإنصاف، أن نقول بادئ ذي بدء، أن هذه الثغرات لا ترتبط بما قام به كل من المجلسين من عمل وما لعباه من دور، ولكن تأتي هذه الثغرات، وعدم اكتمال الدور، من النص الدستوري أو

التشريعي الذي حصر المراجعة بجهات معينة وحدد اختصاصات كل من هذين المجلسين، بصورة ضيقة، وأغلق باب المراجعة أمام المواطن.

المطلب الأول: حصرية المراجعة

إذا ما استعرضنا تجربة المجلس الدستوري الفرنسي الذي أنشئ لأول مرة في سنة 1959 بمقتضى دستور 4 جوان 1958، أي دستور الجمهورية الخامسة، لوجدنا أن هذا المجلس بقي يعاني من قصور وضعف وتردد وحتى عدم قبول، فترة طويلة من الزمن، ولم يبدأ بتسيخ أقدامه وتثبيت دوره، إلا ابتداء من سنة 1971 وخاصة في سنة 1974، حين عدّل الدستور لتوسيع إمكانية مراجعة المجلس، بعد أن كانت مراجعته مقصورة على رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، لكي تشمل النواب (60 نائباً) ومجلس الشيوخ (60 شيخاً).

وكان هذا التعديل بداية للانطلاقة الحقيقية للمجلس الدستوري الفرنسي، ونقله نوعية في إطار لعب دور أساسي في تطوير العدالة الدستورية وفي لعب دور الضابط والمنظم للحياة السياسية في فرنسا، وقد حاول رئيس الجمهورية أن يوسع صلاحيات المجلس الدستوري بتقديم مشروع قانون دستوري في 14/11/1989 بهدف تمكين المواطنين من مراجعة المجلس مباشرة بحيث يمارس المجلس رقابة مؤخره على القانون، ونوقش المشروع في سنة 1990 واستعيع عنه بمشروع آخر، يقرر مبدأ الرقابة الدستورية ليس مباشرة ولكن عن طريق الدفع par voie d'exception ولكن هذا المشروع لم يكتب له النجاح.

والملاحظة الأساسية في ما يتعلق بتجربة كل من المجلسين الدستوريين الجزائري والبناني، أن تجربتهما بقيت ناقصة ومبتورة⁽²⁾، وإذا كان المشرع الدستوري الجزائري قد وسع في دستور 1996 الناقد حالياً حق مراجعة المجلس الدستوري الجزائري، لتشمل رئيس مجلس الأمة بالإضافة إلى رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني الشعبي،

وتقدم خطوة عن دستور سنة 1989، فإن هذه الخطوة بقيت قاصرة عن تعزيز الدور الذي يمكن أن يلعبه المجلس الدستوري الجزائري في تطوير الديمقراطية الدستورية، ولا بد من خطوة نوعية يقوم بها المشرع الدستوري الجزائري ليوسع قاعدة حق الطعن بالقوانين لتفتح مجالاً لنسبة معينة من أعضاء المجلس الوطني وأعضاء مجلس الأمة، لمراجعة المجلس الدستوري، أسوة بما حصل في فرنسا، والتي أطلقت مسيرة هذا المجلس الاجتهادية وأصبح مؤسسة دستورية لا غنى عنها في إكمال البناء الدستوري للدولة الفرنسية.

وحسبنا دليلاً على ذلك، أن قانون الانتخابات الذي أقر سنة 1991، قد وجهت إليه انتقادات عنيفة واعترضت عليه الأحزاب والقوى السياسية المختلفة في الجزائر، ولم يكن هناك وسيلة قانونية أو دستورية للمعارضة النيابية للاعتراض على هذا القانون، أو من سبيل لمراجعة المجلس الدستوري والاحتكام إليه، في الخلاف القائم بين الأكثرية والأقلية المعارضة، مما أدى بالنتيجة إلى إعلان الأحزاب الإضراب العام بتاريخ 1991/5/23، لمدة غير محددة، وأسفر ذلك عن مصادمات عنيفة واضطرابات انعكست بصورة سلبية على حالة الاستقرار في البلاد.

ولا تحل المشكلة بإعطاء رؤساء المؤسسات الدستورية صلاحية مراجعة المجلس الدستوري لأنه في الغالب لا يلجأ رئيس الجمهورية إلى ممارسة حقه في مراجعة المجلس الدستوري للطعن بالقوانين المخالفة للدستور، لأن الدستور يضع بين يديه وسائل دستورية بديلة يستطيع أن يلجأ إليها، كطلب إعادة النظر بالقانون مرة ثانية، أو لأنه يتمتع بأكثرية برلمانية يستطيع من خلالها أن يفرض القانون الذي يتلاءم مع مصالحه وتوجهاته السياسية، أو لأن موقعه قد لا يسمح له بأن يواجه بقرار يرد الطعن الذي تقدم به، لأن موقعه قد لا يسمح له بأن يواجه بقرار يرد الطعن الذي تقدم به، لأن من شأن ذلك التأثير على معنوياته كرئيس للجمهورية. وهذا الأمر يصدق بالنسبة لرئيس المجلس أو لرئيس كل من مجلسي البرلمان، لأنهما ينتميان عادة إلى الأكثرية التي تشكل قاعدة

الحكم. وهذا في الواقع ما يفسر أن معظم الإخطارات التي وردت إلى المجلس الدستوري الجزائري والتي كان وراءها رئيس الجمهورية ومن ثم رئيس المجلس الوطني، إذا أحصينا عددها، خلال السنوات الماضية، لوجدناها قليلة العدد ولا تفي المطلوب بما أبقى العديد من القوانين، على أهميتها وخطورتها خارج رقابة المجلس الدستوري كقانون الانتخاب لسنة 1991، الذي لم يتعرض للطعن أو للإخطار من قبل المراجع المذكورة، وهذا ما أفقد المجلس الدستوري إمكانية القيام بالدور المرجى من وجوده.

ومن هنا يبدو توسيع حق المراجعة لكي يشمل، على الأقل عدداً معيناً من أعضاء البرلمان، أمراً ضرورياً ولا مفر منه، أي فتح المجال أمام المعارضة أو بالأصح الأقلية في البرلمان لكي تعبر عن إرادتها ولكي تقول كلمتها، في القوانين التي تصدر ولكي تمنع طغيان الأكثرية وتحكمها بالمسألة التشريعية، وهذا من شأنه أن يطور مفهوم الديمقراطية الدستورية وأن يفتح طريقاً للأقلية لولوج باب المجلس الدستوري بطريقة قانونية وديمقراطية بعيداً عن الغوغائية، ولكن يحكم الدستور، في الخلاف القائم بين الأكثرية والأقلية، أو بين الحكومة والبرلمان، بدل أن تلجأ الأقلية المعارضة إلى استنفار قواها في الشارع، واعتماد أساليب غير ديمقراطية في التعبير عن مواقفها مما يضر بأمن البلاد واستقرارها، وبالسلم الأهلي والسلم الاجتماعي.

المطلب الثاني: تضييق الاختصاصات

إذا كان المجلس الدستوري الجزائري يتقدم على المجلس الدستوري اللبناني بما يتمتع به من صلاحية الرقابة وجوباً على القوانين العضوية والنظام الداخلي للبرلمان، فإن المجلس الدستوري اللبناني يتقدم على مثيله الجزائري، بأنه قد أفسح مجال المراجعة أمام الأقلية النيابية بحيث تستطيع أن تلجأ إلى المجلس الدستوري للطعن بالقوانين التي تراها مخالفة

للدستور والتي هي من نتاج الأثرية النيابية، وإن بقي ذلك برأي البعض^(٣٣) قاصراً عن الإيفاء بالمطلوب.

ولكن المجلس الدستوري اللبناني يبقى متأخراً عن مثيله الجزائري بما يتمتع به من صلاحيات الرقابة على دستورية القوانين، فصلاحياته جاءت من الضيق بحيث جعلته مكبلاً وغير قادر على القيام بزماء المبادرة، فضلاً عن حصر إمكانية المراجعة في جهات محددة وهي مراجعة اختيارية، وغالباً ما لا تقوم هذه الجهات بمراجعة المجلس الدستوري، خاصة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب، للأسباب التي ذكرناها آنفاً. ولا يعوض عن ذلك، كون الدستور قد أعطى الحق لعشرة نواب في مراجعة المجلس، لأن الأقلية النيابية أيضاً لها حساباتها السياسية وتحالفاتها ومصالحها، فضلاً عن الضغوط التي قد تتعرض لها من جانب السلطة التنفيذية أو من جانب الأثرية النيابية مما يعيق حركتها وبالتالي سلوك طريق المجلس الدستوري. وعدد المراجعات التي سجلت في قلم المجلس الدستوري، خلال ست سنوات من عمر المجلس، لم يتجاوز أربعة عشر مراجعة^(٣٧)، مما يؤكد صوابية هذا الرأي^(٣٨)، وهذا معناه، أن معظم القوانين التي يقرها مجلس النواب، تمر دون أن تخضع للرقابة على دستورتيتها، الأمر الذي يجعل حلقات دولة القانون غير مكتملة. ولا بد للمشرع الدستوري اللبناني، عاجلاً أو آجلاً، من أن يوسع دائرة اختصاصات مجلسه الدستوري، لكي تتناول، على الأقل، وجوباً، القوانين العضوية، والنظام الداخلي لمجلس النواب، لكي يحقق المجلس الدستوري اللبناني، نقلة نوعية في مجال الرقابة على دستورية القوانين، والوصول إلى دولة القانون التي ينشدها ويطمح إليها اللبنانيون.

وإخضاع النظام الداخلي لمجلس النواب لرقابة المجلس الدستوري في الجزائر إلى جانب القوانين العضوية وجوباً، وهي القوانين المكتملة للدستور، وتلك التي يشير إليها الدستور صراحة، والتي تشمل عادة تنظيم السلطات العامة الدستورية والحقوق الفردية والحريات العامة، يرتدي أهمية قصوى، لأن هذا النظام يتضمن، فضلاً عن الاجراءات

التي تتعلق بسير العمل في مجلس النواب، قواعد تطبيقية لأحكام الدستور، ويقتضي أن تأتي هذه القواعد منطبقة على أحكام الدستور وغير مخالفة لنصوصه، وهو ما يستلزم خضوعها وجوباً لرقابة المجلس الدستوري، وإلا فيمكن أن ينطوي هذا النظام على نصوص تخالف أحكام الدستور أو تعدل هذه الأحكام، بصورة غير مباشرة، دون أن تكون محل مراجعة أو رقابة.

وما يثبت ذلك، أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري قد اشترط، نصاب ثلاثة أرباع أعضاء المجلس الشعبي الوطني ضمن المواد 12 و13 و14 منه لرفع الحصانة عن النائب، ولإسقاط صفته النيابية، ولعزله، فجاء الرأي الصادر عن المجلس الدستوري الجزائري بتاريخ 1997/7/1، وبناء على إخطار (مراجعة) مقدم من رئيس الجمهورية، بشأن مطابقة أحكام هذا النظام للدستور، لقول أن هذه النصوص غير مطابقة للدستور، لأنها تخل بمقتضيات المواد 110 و106 و107 على التوالي من الدستور التي تكتفي بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني، مقوماً بذلك مخالفة أحكام النظام الداخلي للدستور.

ولا يكتمل الأمر إلا بإعطاء المجلس الدستوري اختصاص تفسير الدستور، إذا ما حصل خلاف بين أعضاء المجلس حول تفسير نص دستوري، أو إذا ما كان الخلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وهو ما كان قد ورد في اتفاق الطائف، وارتأى بعض النواب حذفه من مشروع القانون الدستوري المتضمن الإصلاحات السياسية التي تم الاتفاق عليها في وثيقة الوفاق الوطني، على أن يكون للمرجعيات الدستورية نفسها، المنصوص عليها في المادة 19 من الدستور، باستثناء رؤساء الطوائف، حق الاحتكام إلى المجلس الدستوري، عند الاختلاف في تفسير الدستور.

والحقيقة أن هذا التعديل هو ضروري، لأنه يعطي لهيئة دستورية مختصة ذات طابع قضائي، مستقلة ومحيدة، كالمجلس الدستوري، الصلاحية لأن تكون حكماً في القضايا الدستورية وفي الخلافات الناشئة عن تطبيق الدستور والتي تأتي، في غالب الأحيان، مهوراً بالسياسة. ومجلس النواب لا يستطيع أن يتولى هذا الدور - أي دور تفسير الدستور - لأن هذا التفسير لا بد أن يرتدي طابعاً سياسياً^(٩٩)، نظراً للمصالح السياسية والمواقع السياسية التي يتوزع عليها النواب، بدليل أن مجلس النواب تجنب البحث في بعض المسائل الدستورية التي اختلفت حول تفسيرها مؤخراً وبقيت دون حل، وذلك خشية من انفجار الخلاف تحت قبة البرلمان حول مسائل ذات حساسية مفرطة وتوازنات دقيقة، علماً أن المجالس النيابية السابقة كانت تلجأ إلى الاستعانة ببعض فقهاء القانون الدستوري المرموقين في فرنسا، لتفسير بعض نصوص الدستور.

فلا بد إذن من مرجعية قانونية يُحتكم إليها في تفسير الدستور. وهذا ما تتجه إليه معظم الدول الديمقراطية في العالم، حتى لا يضيع القانون في خضم السياسة أو يكون القانون غطاءً للسياسة أو أداة استغلال بيد السياسة.

المطلب الثالث: إغلاق باب المراجعة أمام الأفراد

إن المواطن أو الفرد، سواء في الجزائر أو في لبنان وكذلك في فرنسا، لا يجد طريقاً للطعن بعدم دستورية القوانين لكي يحمي حقوقه وحرياته التي كفلها الدستور، تحت أي صيغة من الصيغ، فباب المجلس الدستوري مغلق بوجهه، مما يشكل ثغرة أساسية في الدور المؤمل أن يلعبه المجلس الدستوري في البلدين خاصة في مجال حماية الحقوق الفردية والحريات العامة.

والطريق الصحيح لتقويم مسيرة لبنان الدستورية والقانونية وكذلك في الجزائر وغيرهما من البلدان، إنما تكون بفتح المجال أمام الأفراد لولوج باب المجلس الدستوري بطريقة غير مباشرة، أي عن طريق الدفع.

ولسنا من المنادين بفتح المجال أمام المواطنين بتقديم دعوى مباشرة إلى المجلس الدستوري، ولا أن يتولى القضاء العادي أمر الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع كما في الولايات المتحدة الأمريكية، لأن من شأن ذلك أن يغرق المجلس الدستوري بدعاوى لا حصر لها وغير جدية، كما يؤدي إلى عدم الاستقرار القانوني والقضائي، نظراً لإمكانية التضارب في الاجتهاد بين المحاكم المختلفة مما يخلق حالة إرباك واضطراب عامة وعدم استقرار، فمسألة توحيد الاجتهاد في القضايا الدستورية مسألة أساسية، لارتباطهما الوثيق بالاستقرار الدستوري والسلام الاجتماعي والوفاق الوطني، لا سيما في بلد كالجزائر أو لبنان، حيث يعمل الكل على بناء الدولة وتعزيز الوحدة الوطنية وإرساء قواعد دولة القانون.

ولذلك نرى أن يتولى القاضي الواضع يده على الدعوى، إما عفواً، وإما بناء على طلب الخصوم، النظر في جدية الطعن بعدم دستورية القانون المطالب بتطبيقه، فبكونه يتمتع بالخبرة والمعرفة القانونية يستطيع أن يتبين ما إذا كان القانون المطلوب تطبيقه مخالفاً للدستور أو جدية الدفع بعدم دستوريته، وهو يلعب في هذا المجال دور المصفي، فإذا وجد أن النقطة المثارة هي جدية فيمكنه، عند ذلك إحالة المسألة إلى المجلس الدستوري والطلب إليه النظر في دستورية القانون أو النص المثار أمامه، وبذلك يمكن أن نرتقي بالرقابة الدستورية إلى المستوى الذي يؤمن احترام الدستور من جهة وحماية حقوق المواطن وحرياته من جهة ثانية، وهي الغاية التي وجد القضاء الدستوري من أجل تحقيقها.

المطلب الرابع: إقصاء الأقلية داخل البرلمان من حق الإخطار

بات المجلس الدستوري يمثل في وقتنا الحاضر، الوجه الجديد للديمقراطية، بل رمز الديمقراطية الدستورية⁽⁹⁰⁾، وذلك في ما يقوم به من دور في فرض احترام الدستور على السلطات العامة، وفي حماية

الحقوق الفردية والحريات العامة، والرقابة على نزاهة الانتخابات وصحتها.

ولقد ساد في الفكر الدستوري، ردهاً من الزمن، وخاصة في النصف الثاني من القرن الثامن عشر، بتأثير من الفيلسوف روسو Rousseau وحتى النصف الثاني من القرن العشرين، أن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة، وفيها تتجسد سيادة الأمة، وأن البرلمان هو الممثل لهذه الإرادة، ولا سلطة فوق سلطته، ولا يجوز لهذه الإرادة أن تكون خاضعة لأية رقابة، وهذه النظرية تؤدي إلى التماهي بين الحكوميين والحاكمين، بحيث تضيع أو تختلط إرادة الحكوميين، أي إرادة الشعب بإرادة الحاكمين، ويصبح ما يريده الحاكم هو ما يريده الشعب، وما يصدر عنه من قوانين، يعبر عن إرادة الشعب الذي لا يسعه الاحتجاج عليها.

إلا أن الفكر الدستوري الحديث قد أحدث تمييزاً واضحاً بين الحاكمين والحكوميين، وأكد على استقلال إرادة الشعب عن إرادة ممثليه، وبحيث أصبح الدستور هو التعبير الحقيقي عن السيادة الشعبية. وهنا يأتي دور القضاء الدستوري ليراقب مدى احترام البرلمان لهذه الإرادة، وبذلك يساهم القضاء الدستوري في تصحيح المعادلة الديمقراطية، من خلال إخضاع إرادة ممثلي الشعب لسيادة الشعب، المتمثلة في الدستور، وبحيث لا يكون القانون معبراً عن إرادة الأمة إلا بقدر ما يأتي متوافقاً مع أحكام الدستور^(٩٠).

- La loi... n'exprime la volonté générale que dans le respect de la constitution.

وهذا الفكر الحديث أصبح مقبولاً ومعمولاً به، ومنه ينطلق القضاء الدستوري ليفرض احترام الدستور، من جهة، وجمي إرادة الأمة، من جهة ثانية، من إساءة التعبير عنها.

ولا تكون هذه الحماية كافية، حتى لا نقول كاملة إلا إذا أنيطت بهذا القضاء الاختصاصات التي تمكنه من أن يقوم بهذا الدور، وأمكن

للمواطن أو من يمثله، بصيغة من الصيغ، أن يلجأ إلى القضاء الدستوري ليحمي حقوقه وحرياته التي كفلها الدستور من احتمال الافتئات عليها من قبل القانون الذي لا يملك القضاء العادي إلا تطبيقه. وعلى هذا الأساس، يمكن أن تتبدى لنا، صورة المجلس الدستوري الجزائري، والتجربة التي خاضها في معركة اثبات الذات والقيام بالدور المنتظر، ومن خلال ذلك تبدو الثغرات في مقابل الإيجابيات والانعكاسات أكثر وضوحاً ودلالة، من خلال نص المادة 166 من الدستور الجزائري 1996، حيث اقتصر الاخطار على ثلاث شخصيات: رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، فالأخيرين يمثلان الكتل البرلمانية الأكثر تمثيل داخل البرلمان، وبالتالي حرمان الأقلية داخل البرلمان من حق الإخطار.

المبحث الثالث: الطبيعة الغامضة لعمل المجلس الدستوري الجزائري إن الرقابة على دستورية القوانين ضرورية لكفالة احترام قواعد ومبادئ الدستور، فالسؤال المطروح الآن هو: هل المجلس الدستوري يعد جهة قضائية أو قانونية؟ أم جهة سياسية؟ لا نستطيع أن نجزم بأحد الإجابتين. فجانب كبير من الفقهاء الفرنسيين ومنهم السيد Chenot يرون من خلال النظر إلى تشكيل المجلس يمكن القول بأنه جهة سياسية⁽⁹⁾. فيما ذهب السيد Floret بالقول إلى أن المجلس الدستوري هو جهاز سياسي قانوني وله بهذه الصفة حق إبداء وجهة النظر القانونية وأيضاً إبداء وجهة نظر الملائمة السياسية⁽¹⁰⁾، لكن جانب آخر من الفقه على عكس ذلك، حيث يرى أن المجلس الدستوري ما هو إلا جهة قضائية⁽¹¹⁾ خصوصاً إذا نظرنا إلى اختصاصاته.

المطلب الأول: الدور السياسي للمجلس الدستوري

لم يعط الدستوريين الجزائري ولا الفرنسي أو قانون تنظيم مجلسيهما وصفاً قانونياً لهما، أي لم يحدد طبيعتهما القانونية، وهذا ما طرح السؤال حول طبيعة هذه المؤسسة الدستورية، ولم يصف الدستور الجزائري أي صفة على المجلس الدستوري، وكذلك لم يفعل نظامه الصادر في

1989/8/7 المعدل، بل أن الدستور عالج أحكامه في الباب الثالث منه تحت عنوان الرقابة والمؤسسات الاستشارية، وليس ضمن الفصل الثالث منه والمتعلق بالسلطة القضائية، في حين أن ما أغفله الدستور اللبناني، قد استدركه قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم 93/250 والذي نصت المادة منه، المعدلة بموجب القانون رقم 99/150 على أن: «المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية». ويجمع معظم الفقه الدستوري على الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري^(٤٤).

لنتحدث عن الطبيعة السياسية لعمل المجلس والاتجاهات المؤيدة والمعارضة لهذا الطرح على الأقل بصفة عامة.

ظهرت البادرة الأولى للرقابة السياسية على دستورية القوانين في فرنسا على يد الفقيه سيبز (Sieyes) الذي طالب بإنشاء هيئة سياسية تكون مهمتها إلغاء القوانين المخالفة للدستور، وغرضه في ذلك هو حماية الدستور من الاعتداء على أحكامه من قبل السلطة^(٤٥).

فالرقابة السياسية من ناحية أولى^(٤٦) أنها تتطلب نصاً صريحاً في الدستور على إنشائها، ويجدد الدستور أسلوب تشكيّلها وهو أسلوب عادة سياسي، كما يجد اختصاصاتها وفي مقدمتها رقابة دستورية القوانين إذا قد يسند لها الدستور اختصاصات أخرى مثل المجلس الدستوري الفرنسي في دستور 1958 الحالي.

- ومن ناحية ثانية إن الرقابة السياسية لا يتولاها قضاة، بل هيئة سياسية ولو دخلها بعض من رجال القانون، لأن الملحوظ في اختيار أعضاء هيئة الرقابة أنه يتم بواسطة سلطات سياسية: فقد تختارهم السلطة التشريعية وحدها أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية^(٤٧).

ويضيف بعض الفقه من خلال تطبيقات الرقابة السياسية التي كانت شائعة في الاتحاد السوفياتي السابق ودول الكتلة الشيوعية سابقاً، أنه أحياناً قد تحتص السلطة التشريعية بالرقابة عن طريق لجنة منبثقة منها في شكل لجنة رقابة سياسية، وأحياناً أخرى لجنة سياسية تمثل فيها

مختلف الهيئات والسلطات في الدولة، أو أخيراً بواسطة رئاسة الحزب الحاكم^(٩٠).

- وأخيراً تتميز الرقابة السياسية بأنها رقابة سابقة على إصدار القانون من رئيس الدولة، مثل كل صور الرقابة الدستورية التي طبقتها فرنسا في دساتيرها حتى الدستور الحالي لعام 1958. فهي رقابة وقائية تتلافى مسبقاً إمكانية إصدار ونشر قانون ويكون مخالفاً للدستور، وتتدخل الرقابة بعد إقرار القانون من البرلمان وقبل إصداره. ويرى بعض الفقه أن سر اختيار فرنسا في دساتيرها لنماذج متعددة للرقابة السياسية السابقة، هو بقايا تأثير مبدأ سيادة الأمة على الفكر الفرنسي وأغلبية فقهاء^(٩١).

ويرى جانب من الفقه أن المجلس الدستوري ذو طابع سياسي سواء بالنسبة لكيفية تأليفه أو للوظائف التي يتولاها^(٩٢).

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري

وُجّهت انتقادات عدة لأصحاب الرأي القائل بالرقابة السياسية على دستورية القوانين مبرزين في ذلك الدور القانوني والدستوري للمجلس، ويتمثل ذلك في:

- إن القول بأن المجلس الدستوري يعد جهازاً سياسياً، يعد أمراً متعارضاً مع المبادئ الأساسية للقانون الدستوري وبصفة خاصة مع مبدأ الديمقراطية، ذلك أن السيادة هي للأمة وتُمارس من خلال ممثلي الأمة أو عن طريق الشعب مباشرة بواسطة الاستفتاء^(٩٣)، ومن الممكن أن تنقاد تلك الهيئة الدستورية للأهواء الحزبية والفئوية، حيث لا يمكن أن تتخلى هذه الهيئة عن رغبات السلطة التي عملت على تشكيلها، وبذلك تسقط الغاية من الرقابة على دستورية القوانين^(٩٤). أما أعضاء المجلس الدستوري فهم ليسوا ممثلين للشعب كما أنهم غير منتخبين من قبل الشعب وطالما أن الأمر كذلك فكيف يكون لهم حق ممارسة السلطة السياسية؟؟^(٩٥) ليس لهم ذلك بالتأكيد، ولا يغير من الأمر شيئاً أن ثلاثة منهم معينون بواسطة رئيس الجمهورية وهذا الأخير منتخب بواسطة

الاقتراع العام المباشر فتجاوزاً يمكن النظر اليهم كمنتخبين على درجتين^(٤٤).

أما بالنسبة للثلاثة أعضاء المعينون بواسطة رئيس مجلس الأمة (الشيوخ) فتجاوزاً يمكن اعتبارهم منتخبين من خلال أربع درجات، أما بالنسبة لرؤساء الجمهورية السابقين فلا يمكن استظهار أي عنصر أو درجة انتخابية بالنسبة لهم^(٤٥).

- كذلك إن القول بأن المجلس الدستوري له طبيعة سياسية هو أمر في حد ذاته يتعارض مع مبدأ المسؤولية السياسية، ذلك لأنه في النظام الدستوري الفرنسي يسود مبدأ مقتضاه أن كل جهة تحول سلطة ما يتعين أن يقابلها مسؤولية، فالحكومة مثلاً مسؤولة أمام الجمعية الوطنية، أما بالنسبة للجمعية الوطنية فإنها يمكن أن تحل بقرار من رئيس الجمهورية^(٤٦). أما بالنسبة لرئيس الجمهورية فإن مسؤولية يمكن أن تثار مباشرة سواء من خلال الاستفتاء أو إعادة انتخابه من عدمه ناهيك عن مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى^(٤٧)، لكنه بالمقابل فإن أعضاء المجلس الدستوري غير مسؤولين أمام أحد أو أية جهة كانت فالأعضاء المعينون غير قابلين للعزل، أما الأعضاء بحكم القانون فسيظلوا شاغلين لمهام العضوية طيلة حياتهم. وتأسيساً على ذلك فإن القول بأن المجلس الدستوري يمارس مهاماً سياسية وتلتزم كافة سلطات الدولة بما يصدره من قرارات وفي ذلك الوقت فإن أعضائه غير مسؤولين، فذلك يتضمن في حد ذاته تعارضاً واضحاً مع مبدأ المسؤولية السياسية المقرر في الدستور الفرنسي^(٤٨).

- كذلك أن الرقابة على دستورية القوانين لها طبيعة قانونية من الدرجة الأولى، ويفترض بأعضاء الهيئة التي تمارسها، أن تكون لديها القدرة الفنية على بحث ودراسة المشاكل القانونية التي تشوب مضمون القوانين، وهذا قد لا يمكن توفره في أعضاء الهيئة عند اختيارهم تبعاً لمعايير سياسية، إن من قبل السلطة التشريعية أو من قبل السلطة التنفيذية.

- كما يقتصر تحرك هذا الأسلوب الرقابي على السلطات العامة في الدولة، ويمنع الأفراد من استعمال حقهم بالطعن بعدم دستورية القوانين أمام الهيئة المختصة بهذه الرقابة، مما يجعل هذه الرقابة حكراً على سلطات الدولة دون المواطنين^(٤٠).

وقد كان كثير من الفقهاء الفرنسيين يدافعون عن الصفة القضائية لقرارات المجلس الدستوري، برغم اعترافهم بأن أسلوب تكوينه سياسي، لأنه يسلك في عمله مسلك الهيئات القضائية سواء في الاجراءات وأصول المحاكمات التي يتبعها ومنها وجاهية المحاكمة ومراعات حقوق الدفاع أو القرارات التي يتخذها، فهو هيئة سياسية تمارس وظيفة قضائية - حسب تعريفهم - ونظراً لأهمية الوظيفة يرى البعض أن المجلس الدستوري طابعه القضائي هو الغالب والسياسي هو الدرجة الأقل، فهو هيئة رقابة شبه قضائية^(٤١). بل أن أغلب الفقهاء لا يتوقفون على طريقة تكوين المجلس ذات الطابع السياسي ويعتبرونها عنصراً محايداً أو غير حاسم طالما أن ضمانات استقلال الأعضاء مكفولة، فالأساس لديهم أن قرارات المجلس لها الصفة القضائية، إلا ما ندر مثل بعض الآراء الاستشارية التي يبديها وفقاً لبعض النصوص، ولذلك فهم يقررون أن المجلس الدستوري ليس فقط هيئة شبه قضائية، بل يقررون صراحة أنه هيئة قضائية تمارس رقابة دستورية القوانين مع اختصاصات أخرى ذات طابع قضائي في معظمها^(٤٢).

ومعيار الصفة القضائية متوافر في رأي الفقهاء الفرنسيين، ذلك المعيار الذي دافع عنه الأستاذ "Valine" وأيده فيه الآخرون المدافعون عن الطابع القضائي للمجلس: الفصل في مسألة، وبحكم يتمتع بقوة الشيء المقضي به^(٤٣)، والشقان متوافران في المجلس الدستوري: فهو يفصل في مسائل قانونية، وتتمتع قراراته بنص الدستور بالحجية الملزمة المطلقة - فهي نهائية وتفرض على كل السلطات العامة وكل السلطات القضائية كما نص الدستور.

- (20) يلاحظ أن من أصل 14 مراجعة، أربع مراجعات قدمت خلال شهر واحد هو شهر السادس من سنة 2000 وفصلت في الشهر نفسه، وان عشر مراجعات من بينها، اقتزنت بإبطال القانون كلياً أو جزئياً واثنان ردتا بالأساس واثنان ردتا بالشكل.
- (21) خالد قباني: مرجع سابق. ص. 325.
- (22) وسيم منصورى: القوانين المتعلقة بالمجلس الدستوري، إنقاذ للمؤسسة أم تعطيل لها، مجلة - نقابة المحامين. عدد 41، بيروت 2007. ص. 327.
- (23) DOMINIQUE ROUSSEAU; Droit du contentieux constitutionnel. Montchrestien. Paris. 4 éd. 1995. P. 397.
- (24) c.c 197 DC. 23 Aout 1985. Evolution de la Nouvelle - Caledonie. Favreau - Philip. P. 612 - 620.
- المجلس الدستوري الجزائري: رأي رقم 2 تاريخ 6 / 3 / 1997 - رأي رقم 4 تاريخ 13 / 6 / 1998.
- المجلس الدستوري اللبناني: قرار رقم 96 / 4 / 96 تاريخ 7 / 8 / 1996.
- (25) Colliard claude. Albert "Libertes publique" cinqueme edition. Dall-z 1975. P146.
- David ME. "The French conseil constitutionnel and the U.S supreme court". American journal of comparatives law. 1986. P 45.
- انظر كذلك: صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية - القاهرة 1992، ص30.
- (26) Francois Luchaire: le conseil constitutionnel est-il une jurisdiction? R.D.P.1-1979. P 31.
- (27) Louis Trotabas et Paul Isoart. "Droit Public" L.G.D.S 1988..
- (28) DOMINIQUE ROUSSEAU; Droit du contentieux constitutinnel. 4 éd. 1995 p,48. FRANCOIS LUCHAIRE; Le conseil constitutinnel. 2 éd. 1997. p,38 et S. □
- (29) سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزء الأول، الطبعة السادسة. الجزائر 2004. ص 194 و195.
- (30) محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان. الدار الجامعية للنشر. بيروت سنة 2000، ص 206.
- (31) سعد عصفور-عبد الحميد متولي-محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، 1976 ص 144.
- (32) علي السيد الباز. الرقابة على دستورية القوانين في القوانين في مصر، دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية. الاسكندرية 1978. ص 91.
- (33) أندريه هوريو، القانون الدستوري والنظم الدستورية، الجزء الأول مترجم الى اللغة العربية، 1977 ص508.
- (34) خالد قباني: مرجع سابق. ص. 254- 255.

