

تشكيلة المجلس الدستوري في الجزائر: بين التبعية السياسية وقصور فعالية الرقابة الدستورية

Composition of The Constitutional Council in Algeria: Between Political Dependence and The Limits of The Effectiveness of Constitutional Control

بن السبحمو محمد المهدي^{1*} ، أوكيل محمد أمين²

1- جامعة أحمد دراية أدرار (الجزائر)، B_med_elmehdj@yahoo.com

2- جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية(الجزائر)، oukil1979@gmail.com

تاريخ النشر: 2020/09/30

تاريخ القبول: 2020/08/26

تاريخ الاستلام: 2020/05/11

ملخص: يعد المجلس الدستوري الجزائري هيئة دستورية رقابية؛ يختص برقابة مدى دستورية القوانين في إطار مبدأ تدرج القاعدة القانونية، ومنذ إنشاء هذا الجهاز أثير معه جدلاً واسعاً حول طبيعته، وتعرض لانتقادات شديدة من قبل جانب كبير من الفقهاء، والباحثين الذين شككوا في استقلاليته وحياديته كما أثبتت مسألة اختيار رئيس المجلس وأعضائه وآلية عمله.

وعلى هذا الأساس نتساءل في هذا المقام عن مدى إسهام التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في إخراج المجلس الدستوري من حالة الجمود التي كان عليها نحو الحركية والفعالية المطلوبة لتطوير نظام الرقابة الدستورية مثلما عليه الحال في الأنظمة الدستورية المقارنة؟

الكلمات المفتاحية: المجلس الدستوري؛ الاستقلالية؛ تشكيلة المجلس الأعضاء؛ الرقابة الدستورية.

Abstract :

The Algerian Constitutional Council is a constitutional control body responsible for controlling the constitutionality of laws within the framework of the principle of graduation of the legal base. Selection of the president and members of the Council and its working mechanism.

On this basis, we ask ourselves in this regard to what extent the contribution of the Algerian constitutional amendment of 2016 to get the Constitutional Council out of the impasse in which the mobility and efficiency required to develop the system of constitutional control found itself, as in the case of comparative constitutional systems?

Keywords: Constitutional Council; independence; composition of the Council; members; constitutional review.

مقدمة

عهد المؤسس أمر الرقابة الدستورية للمجلس الدستوري حيث أنطه بدور جوهرى لحماية النص الأسمى فى الدولة المتمثل فى الدستور، وكذا حماية المبادئ الأساسية التى يعتمد عليها كمبرداً الفصل بين السلطات ورقابة تطبيقاته المتعلقة بمحدود العلاقة بين القانون واللائحة، وكذا حماية الحقوق والحريات الأساسية المكفولة للأفراد فى الدستور، فالمجلس جهاز سامى يتصل سند تأسيسه بسند الدستور مباشرة، حوله المؤسس منذ إعادة إنشائه سنة 1989 الوسائل والآليات القانونية اللازمة لإتيان رقابته الدستورية بشكل فعال، غير أن أداءه المتواضع وضعف حصيلته الدستورية جعله محل نقد شديد، وهو ما طرح بإلحاح ضرورة مراجعة أحكامه وإصلاح القصور فيها الناجم أساساً عن تضيق سبل تحريك رقابته التى جعلت من اختصاص سلطات محدودة جداً، فضلاً عن استقلاليتها النسبية الناجمة عن اختلال توازن تشكيلته التى كرس واقع تبعيته للسلطة التنفيذية مثلما بدا ذلك واضحاً فى الكثير من اجتهاداته الدستورية، بحيث اتحدا هذين العاملين بوضوح فى الحد من فعالية رقابته الدستورية وتقييد اجتهاده الدستوري.

ولهذا بلوغ فعالية الرقابة الدستورية المأمولة من المجلس، تبنى المؤسس مطالب الإصلاح المذكورة، بإجراء مراجعة شاملة مست جل أحكام المجلس المقررة فى الدستور، نجم عنها توسيع مجال الإخطار إلى هيئات جديدة كالوزير الأول، ونواب المجلس الشعبي الوطني (50 نائباً) وأعضاء مجلس الأمة (30 عضواً)، بالإضافة إلى الأفراد عن طريق الإحالة من الهيئات القضائية العليا فيما يتعلق بدستورية القوانين التى من شأنها المساس بحقوقهم وحررياتهم، كما تم الإقرار باستقلالية المجلس الدستوري بموجب نص صريح المادة 1-182 من الدستور، وجرى تدعيمه بضمانات دستورية جديدة لتكريس مبدأ الاستقلالية، وكذا محاولة إعادة التوازن المنشود لتشكيلته من خلال مساواة السلطات الثلاث.

وعليه هل يعد تعزيز تشكيلته المجلس وإحاطة العضوية فيه بشروط جديدة دعائم كافية لتفعيل رقابته الدستورية وتحقيق استقلاليتها الوظيفية؟ أم أن هذه الإصلاحات المستحدثة لا زالت قاصرة عن تحقيق الرقابة الدستورية بالفعالية المأمولة؟ وفيما تتمثل الحدود المعيقة لها؟ وللإجابة على

هذه التساؤلات ستنتقل إلى قراءة في مستجدات تشكيلة المجلس الدستوري (مبحث أول)، وكذا أثر عدم توازن تشكيلة المجلس الدستوري على فعالية الرقابة الدستورية (مبحث ثان).

المبحث الأول: قراءة في مستجدات تشكيلة المجلس الدستوري الجزائري

المطلب الأول: ضمانات فعالية تشكيلة المجلس الدستوري الجزائري

إن تحقيق فعالية تشكيلة المجلس الدستوري التي ستعكس إيجابا على آرائه وقراراته لن تتأتى إلا من خلال توفر مجموعة من الضمانات، والتي من أهمها الاستقلالية (فرع أول)، والخبرة (فرع ثان)، إضافة إلى مدة العضوية وعدم القابلية للتجديد (فرع ثالث).

الفرع الأول: الاستقلالية

يعتبر المجلس الدستوري الجزائري بموجب أحكام الدستور هيئة قائمة بذاتها ومستقلة عن كافة الأجهزة الدستورية الأخرى حتى تلك الأجهزة التي ساهمت في تكوينه، وهذا ما يكفل استقلاله وعدم التدخل في أعماله ومداوماته، وبالتالي فإن هذه الاستقلالية تعد ضمانا أساسية من أجل تكريس فعالية هذا المجلس.

ومما يؤكد كذلك على حياد هذه المؤسسة الدستورية واستقلالها ضرورة تخلي أعضائها بعد تعيينهم أو انتخابهم عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، وأي نشاط آخر أو مهنة حرة (القانون، 2016)، وعدم السماح لهم بالانضمام لأي تنظيم حزبي أو تيار سياسي مهما كان نوعه طيلة المدة التي يقضونها كأعضاء في المجلس، وهذا بموجب المادة 3/10 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، إذ فهذه الاستقلالية والحياد من شأنهما المساهمة في تجسيد فعالية المجلس الدستوري.

إن تحقيق الاستقلالية يتجلى كذلك من خلال المجال التأديبي حيث يحظى المجلس الدستوري باستقلالية تامة إذ يمارس بنفسه السلطة التأديبية على أعضائه وهو ما من شأنه أن يضمن تحقيق الاستقلالية في المجال التأديبي، وهو ما سيمنح أعضاء هذا المجلس مناعة كبيرة تجعلهم يركزون أكثر على اجتهاداتهم بصفة موضوعية وحيادية بعيدا عن أي تأثير.

ومن أجل ضمان نوع من الاستقلالية لأعضاء المجلس الدستوري فقد أكد النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على عدم إمكانية الجهة المعنية أو المنتخبة لعضو المجلس الدستوري

من عزله طيلة المدة المحددة دستورياً، إلا إذا اخل إخلالاً خطيراً بواجباته هنا يتدخل المجلس الدستوري ويفصل فيه طبقاً لأحكام النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري. ومما تجب الإشارة إليه نسبة تحقيق استقلالية هذا الجهاز، ويعزى هذا في الأساس إلى سهولة تأثر العضو في التشكيلة بالهيئة التي ينتمي إليها مما يصعب معه تحري موضوعية مواقف الأعضاء وبالمقابل ميلهم لرغبات الجهة المعينة أو المنتخبة، وهذا ما قد يؤثر حتماً على مصداقية أحكام هذا الجهاز (غريبي، 2016، صفحة 261).

الفرع الثاني: الخبرة

نظراً لأهمية الخبرة في فعالية المجلس الدستوري نجد المؤسس الدستوري قد تدارك النقص الذي كان موجود في دستور 1996 قبل تعديل 2016 والذي لم يكن يراعي شرط الخبرة بعين الاعتبار في المرشح لعضوية المجلس الدستوري، لكن بعد التعديل الدستوري 2016 نجده قد اشترط مجموعة من الشروط في المرشح لعضوية المجلس الدستوري، وهي بلوغ سن أربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم، بالإضافة إلى تمتعهم بخبرة مهنية مدتها خمس عشرة (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، أو في القضاء، أو في مهنة محامي لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة (القانون، 2016).

إن شرط الخبرة يمكن أن يتحقق ولا تثير أي إشكال بالنسبة لتعيين أعضاء السلطة التنفيذية ونفس الشيء بالنسبة لانتخاب أعضاء السلطة القضائية، أما بالنسبة للسلطة التشريعية فإن الأعضاء الذين ينتخبون من قبل مجلس الأمة لا يطرحون أي إشكال بخصوص شرط الخبرة المهنية لأن ثلث أعضاء هذا المجلس معينين من الكفاءات، لكن الإشكال الحقيقي يثار بالنسبة للأعضاء الذين يتم انتخابهم من قبل المجلس الشعبي الوطني، والذين قد لا تتوفر فيهم الخبرة المهنية، ويعزى هذا في الأساس إلى أن هؤلاء الأعضاء لا يشترط في ترشحهم للانتخاب للمجلس الشعبي الوطني شرط الكفاءة أو الخبرة المهنية، وهو ما قد يؤدي إلى المساس بشرط الخبرة في أعضاء المجلس الدستوري.

ومن جهة أخرى فإن المؤسس الدستوري قد حرص على تكريس شرط الخبرة من خلال اشتراطه تجديد نصف عدد أعضاء المجلس كل أربع سنوات (القانون، 2016)، لأن من خلال هذا التجديد الجزئي سيستفيد الأعضاء الجدد من الخبرة التي تكونت لدى الأعضاء الذين

سبقوهم للدخول للمجلس الدستوري وهو ما من شأنه أن يعطي نفسا جديدا للمجلس وهذا ما سينعكس بالإيجاب على فعالية قرارات وأراء المجلس.

الفرع الثالث: مدة العضوية وعدم القابلية للتجديد

ومما يستوجب الوقوف عنده بالنسبة لهذه التشكيلة هو مدة العضوية والتي حددها المؤسس الدستوري الجزائري ب ثماني(8) سنوات، ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل أربع(4) سنوات(القانون، 2016)، ذلك أنه كلما كانت مدة العضوية طويلة كلما زاد ذلك من استقلال الأعضاء فالعضو الذي يعين لمدة طويلة يستطيع الاستقلال عن السلطة التي قامت بتعيينه، في حين أن المدة القصيرة تجعل العضو الذي يطمح للتعيين في منصب رفيع بعد انتهاء ولايته يأخذ ذلك بعين الاعتبار في اجتهاداته ومواقفه ويكون أميل إلى إرضاء السلطة التي لها تأثير على مستقبله بالمجلس أو مستقبله المهني بدل العمل على تطبيق القانون تطبيقا سليما، وبهذا يمكن القول أن الزيادة في طول المدة تشكل تقدما كبير يدعم استقلالية العضو، وينعكس بالإيجاب على فعالية قرارات وأراء المجلس.

المطلب الثاني: عدم توازن تشكيلة المجلس الدستوري

تسهم آلية تأسيس المجلس الدستوري في هيمنة رئيس الجمهورية، ويمكن إظهارها في المستويات التالية:

الفرع الأول: هيمنة سلطة رئيس الجمهورية على تشكيلة المجلس الدستوري

أولا: تفوق رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري

حاول المؤسس الدستوري إشراك جميع السلطات الأساسية في اختيار أعضاء المجلس الدستوري غير أن ميوله بقي قائما لصالح السلطة التنفيذية، فدستور 1989 يمنح لرئيس الجمهورية سلطة تعيين 3 أعضاء بما فيهم رئيس المجلس، والأمر نفسه بالنسبة لدستور 1996 أما التعديل الدستوري الأخير حسب المادة 183 يحول ريس الجمهورية صلاحية تعيين 4 أعضاء بمن فيهم رئيس المجلس ونائبه (القانون، 2016)، وهو نفس العدد الممنوح لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي حفظ الدستور لرئيس الجمهورية نصيبه الثابت في تعيين ثلث أعضاء المجلس، لتتركس هكذا هيمنة السلطة التنفيذية في تكوين هيئة أعضاء المجلس الدستوري ، فلا يوجد مانع

يجول مثلا دون أن يكون كلا العضوين المنتخبين من مجلس الأمة، أو أحدهما على الأقل من الثلث الرئاسي المعين سلفا في هيئة مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية، فضلا على أنه لا يمكن في كل الأحوال استبعاد إمكانية انتخاب البرلمان أعضاء المجلس الدستوري من بين الأعضاء أو النواب المواليين للرئيس أو المحسوبين على انتمائه السياسي، وهذا ما يؤكد عدم استقلالية المجلس التامة ويجعل تبعيته للسلطة التنفيذية أمرا واردا لتفوق هذه السلطة مقارنة بباقي السلطات في إجراءات التشكيل العددي للمجلس وتنازجها.

ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس المجلس الدستوري ونائبه

لرئيس الجمهورية حق اختيار أربع أعضاء من بينهم رئيس المجلس الدستوري ونائبه المادة 183، إذاً فهو اختيار شخصي وسياسي، من شأنه تجميد عمل المجلس والحد من فعاليته. وعلى هذا يرى العديد من الباحثين في مجال الدراسات القانونية ضرورة ترك مهمة انتخاب رئيس المجلس الدستوري من طرف زملائه كما كان عليه الحال في الدستور الجزائري سنة 1963 ذلك أنه يحقق استقلالية أكثر للمجلس، كما أنه سينعكس إيجاباً على أعماله.

إن أهمية سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس المجلس الدستوري تظهر من خلال المركز السامي لهذا المنصب في الدستور، بحيث منحه التعديل الحالي صوتاً مرجحاً عند تعادل الأصوات طبقاً لنص الفقرة الثانية من المادة 183 من الدستور، (القانون، 2016). كما أنه يحظى باختصاص حصري مقارنة بباقي أعضاء الهيئة الدستورية، يظهر ذلك في صلاحيته لرئاسة الدولة عند اقتراح شغور منصب الرئاسة بحدوث المانع لرئيس مجلس الأمة، كما تنص عليه الفقرة الرابعة من المادة 102 من الدستور (القانون، 2016)، كما يتميّز عن باقي أعضاء المجلس باختصاصات نوعية وحصرية، كاستشارته دون غيره من الأعضاء من طرف رئيس الجمهورية عند إعلان حالي الطوارئ أو الحصار والحالة الاستثنائية، وقد أضاف التعديل الأخير في 6 مارس 2016 حالة العدوان طبقاً لنص المادة 109 من الدستور (القانون، 2016)، وحل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، طبقاً لنص المادة 147 من الدستور (القانون، 2016)، بحيث يُستشار رئيس المجلس في كل هذه الحالات لوحده من دون هيئة المجلس.

تتجلى أهمية سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس المجلس الدستوري من خلال النظام المحدد لقواعد عمل المجلس، إذ يستأثر رئيس المجلس الدستوري بصلاحيات مانعة حيث يملك

وحده دعوة المجلس للانعقاد حسب نص المادة 11 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، وكذا تعيين المقررين لمباشرة التحقيق في ملفات رسائل الإخطار المرفوعة للمجلس حسب المادة 14 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ويتأسس جلسات المجلس، وتُتخذ تحت سلطته التدابير اللازمة لتحضير أشغال المجلس وتنظيمه علاوة عن صلاحيته المباشرة في التعيين في المناصب الإدارية للمجلس وكذا في الاقتراح على رئيس الجمهورية للتعين في المناصب السامية، وتخضع إليه جميع المصالح الإدارية ويملك صلاحية إعداد تنظيمها الداخلي (المرسوم، 1989)، وهو الأمر بالصرف لميزانية المجلس وله أن يعيّن أي موظف للتسيير المالي والمحاسبي.

إن إنشاء منصب نائب رئيس المجلس حسب التعديل الدستوري الحالي لن يكون إلاّ معززا لسلطة رئيس الجمهورية في التأثير على هيئة المجلس، بحيث يكون هذا المنصب داعما ومكملا لمركز رئيس المجلس الدستوري وصلاحياته سيما عند تعذر قيامه بمهامه، فالنظام الحالي للمجلس الدستور يقضي في هذه الحالة بموجب الفقرة الثانية من المادة 14 على أنه: "يمكن لرئيس المجلس الدستوري في حالة حدوث مانع له أن يعين عضو لخلافته لرئاسة جلسات المجلس"، فتضمن هكذا دون شك، بعد إنشاء منصب نائب رئيس المجلس، نيابته من طرف هذا الأخير بدلا من أي عضو آخر من هيئة المجلس، وهذا ما يكفل بالنتيجة امتداد تفوق صلاحية رئيس الجمهورية في صلاحية التعيين والتسيير في المجلس الدستوري، بحيث تعتبر صلاحية تعين رئيس المجلس ونائبه أداة غير مباشرة لبطء سيادته على استقلالية المجلس.

الفرع الثاني: الإخطار كقيود على استقلالية المجلس الدستوري

بالرغم من إنشاء المجلس الدستوري وتحديد اختصاصاته بموجب نص دستوري، فإنه لا يملك صلاحية المبادرة بها تلقائيا بحيث يتقيد وجوبا بإخطاره من طرف السلطات المخولة بذلك. كما أن رقابته الدستورية غير محدودة في الزمن، الأمر الذي يجعله رهيناً للسلطة المقدمة على تحريكه في كل الظروف والأوقات.

وإذا كان المؤسس الدستوري قد عمد على التوسع في آلية الإخطار أمام هيئات جديدة كالوزير الأول ونواب البرلمان أو الأفراد بمقتضى الدفع بعدم الدستورية، بموجب التعديل الدستوري الحالي، طبقا لنص المواد 187، 188 من الدستور. تبقى صلاحية المجلس في أخذ المبادرة بممارسة

اختصاصه الرقابي شبه منعدمة، بحيث لا يملك المجلس وفق نظامه الحالي منافذ تمكنه من ممارسة عمله الرقابي بصفة تلقائية، حتى اختصاصه بالتصدي للنظر في دستورية النصوص القانونية التي لم يُخطر بشأنها، عند رقابته لنص ذي علاقة بها، حسب النص المادة 7 من النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري، ويبقى مقرونا دائما بإجراء الإخطار، ولا يملك المجلس القيام به تلقائيا، كما لا يمكنه الاجتماع من تلقاء نفسه إلا في حالة النظر في تقرير الحالات المدرجة في إطار بنود المادة 102 من الدستور كالمانع والشغور، لذلك يكون تقييد المجلس بهذه الكيفية عاملا مقوّضا لاستقلاليتها كهيئة دستورية سامية ويحد من فعالية رقابته الدستورية، وعليه نرى من الأجدى الدفع بسبل الإصلاح إلى منتهاه، بتمكين المجلس الدستوري من حق تحريك الرقابة الدستورية بصفة تلقائية من دون انتظار إخطاره من السلطات المعنية، (شيهوب، 2000، صفحة 39) كلما دعت الضرورة لذلك، على أن يُقيد ذلك بضوابط معينة من قبيل تحديد أجال لتحريك الرقابة وإجماع كافة أعضاء هيئة المجلس وأن تكون مخالفة النص التشريعي للدستور جسيمة لا لبس فيها (علما أن المجلس قد سمح لنفسه بالاجتماع تلقائيا من دون إخطار في مناسبة وحيدة فقط ومن دون الاستناد لسند دستوري في 25 جويلية 1995، للتأكيد على موقفه من شرط إرفاق جنسية الأصلية لزوج المعني بالتصريح بالترشح للانتخابات الرئاسية في الأمر المتعلق بالانتخابات، حيث سبق للمجلس أن فصل بعدم دستورية هذا الشرط. راجع في هذا الصدد: (فطة، 2010، صفحة 260).

إضافة إلى إنفراد رئيس الجمهورية بحق الإخطار بالنسبة لمجالات القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان واتفاقات الهدنة ومعاهدات السلم من طرف رئيس الجمهورية حسب نص المادة 186 الفقرة 2، 3 من التعديل الدستوري 2016 على ما يلي: " ييدي 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.")

المبحث الثاني: أثر عدم توازن تشكيلة المجلس الدستوري على فعالية الرقابة الدستورية

إنّ تقييد استقلالية المجلس الدستوري يلقي بانعكاساته على فعالية رقابته الدستورية، ويتبين ذلك في ضعف أدائه الرقابي (مطلب أول)، وكذا إمكانية تسيسه وانحراف منطوق أعماله عن الهدف السامي لها المتمثل في حماية الدستور، ما يؤدي بالنتيجة إلى الإضرار بمصداقيته (مطلب ثان).

المطلب الأول: تفويض فعالية الرقابة الدستورية السابقة

الرقابة السابقة هي قبل دخول القانون حيز النفاذ أي قبل عملية الإصدار تعتبر الرقابة القبلية على دستورية القوانين رقابة سياسية ومؤسسية في أن واحد، تهدف إلى منع التشريع المخالف للدستور من اكتمال إجراءات نفاذه ووقف إصداره، فهي رقابة وقائية بامتياز، تتدارك الخطأ قبل وقوعه، وتحول دون صدور التشريع مهما كان نوعه إن ثبتت عدم دستوريته، وإذا كان ينتفي معها تطبيق النصوص المخالفة للدستور، فهي كذلك تتميز بكونها سريعة وعملية لتقييدها بأجال دستورية محددة لا يجوز تجاوزها وتوجب الفصل خلالها في دستورية النص محل الإخطار، علاوة على ذلك تسمح الرقابة السابقة بالحفاظ على مبدأ استقرار المعاملات القانونية لكونها تعدم أثر النص المعيب بعدم الدستورية قبل نفاذ أثره، ومن أجل الوقوف على حقيقة تفويض فعالية الرقابة الدستورية السابقة، سيتم التطرق إلى تواضع الأداء الرقابي (فرع أول)، بالإضافة إلى نطية الاجتهاد الدستوري للمجلس (فرع ثان).

الفرع الأول: تواضع الأداء الرقابي

لازالت الدراسات الخاصة بأعمال المجلس الدستوري تؤكد ضعف حصيلته الرقابية، (محمد، 2004، صفحة 18)، سيما في مجال الرقابة الدستورية بمفهومها الضيق أي تلك الخاصة بدستورية المعاهدات (نشير إلى أن المعاهدات التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري هي تلك التي تخضع لإجراء التصديق، سواءً تلك المنصوص عليها في المادتين 111 و 141 من التعديل الدستوري 2016 أو غيرها من المعاهدات، وبالتالي فإن المعاهدات ذات الشكل المبسط والتي يكفي توقيعها من طرف الشخص المفوض لكي تصبح واجبة النفاذ ودون تدخل لاحق من جهاز أعلى لا تخضع للرقابة الدستورية لأنها لا تخضع لإجراء التصديق. (إدريس، 2016، صفحة 245).

لقد نصت المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 على ما يلي " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". لكن رغم صراحة ووضوح نص هذه المادة فإن المجلس الدستوري الجزائري ومنذ إنشائه بموجب دستور 1989 لم يمارس اختصاصه في هذا المجال (إدريس، 2016، صفحة 243)، ويعزى هذا في الأساس إلى عزوف وعدم تجرأ الجهات المخول لها بتقديم الإخطار إلى الإقدام على هذا النوع من الإخطارات، ولربما يعد في نظرهم فتح جبهة مواجهة مع رئيس الجمهورية.

تأسيساً على ما سبق فإنه إذا ما تخلى أصحاب سلطة الإخطار عن استعمال حقهم في الإخطار قد يؤدي ذلك إلى صدور قوانين تخالف الدستور وبذلك يتحطم بناء دولة القانون التي تقوم على مبدأ سمو الدستور.

الفرع الثاني: نمطية الاجتهاد الدستوري للمجلس

أضحى اختصاص المجلس الدستوري في الغالب نمطياً، يقضي بمراقبة مطابقة القانون العضوي للدستور وكذا النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، وهي رقابة إجبارية تستدعي وجوب تحريكها كما تنص عليه المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري. وبالمقابل ينعلم اختصاص المجلس الدستوري في مجال مراقبة دستورية المعاهدات والأنظمة فلم يبسط رقابته لأحكامها قط منذ تأسيسه، نشير إلى أنه منذ نشأة المجلس في دستور 1989 لم يخطر للنظر في دستورية المعاهدات أو المراسيم مطلقاً. (الكريم، 2015، صفحة 242)، بالنسبة للتنظيمات هي النصوص التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون (القانون، 2016)، الأمر الذي أكسب فعلاً نتائج آراء وقرارات المجلس طابعاً رقابياً موجهاً صرفاً ضد أعمال البرلمان فقط، وهذا ما يُكسر واقع عدم توازن نشاط السلطتين المعنيتين بالرقابة الدستورية، ويدفع بالنتيجة للتشكيك في مدى استقلالية المجلس وحياده عن تأثير السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص المانع في التنظيم، والاختصاص الفعلي في إبرام المعاهدات. لذلك نعتبر توسيع الإخطار نحو أعضاء البرلمان أو الأفراد في التعديل الحالي، خطوة في المسار الصحيح لإعادة التوازن بين السلطات في خضوع أعمالها دون تمييز للرقابة الدستورية، وهو ما يدعم قيام المجلس بنشاطه بكل استقلالية، بيد أن استقلاليته تتجسد أكثر عند دعم مسعى توسيع الإخطار إلى نهايته، بتمكن المجلس من تحريك رقابته تلقائياً على النحو السابق لنا بيانه أعلاه.

المطلب الثاني: تسييس الاجتهاد الدستوري للمجلس الفرع الأول: قراءة في مبررات تمديد وتحديد العهديات

سار الاجتهاد الدستوري نحو فتح العهديات الرئاسية إثر التعديل الدستوري ل: 15 نوفمبر 2008، (القانون، 2008) بحيث جاء رأيه المعلّل الصادر في 7 نوفمبر 2008 (08/01)، بخصوص دستورية نص الفقرة الثانية من المادة 74 من الدستور (تقابلها حاليا المادة 88 من الدستور)، المحررة كالتالي: "يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية"، مستندا على الحجج التالية:

"اعتبارا لأن تعديل المادة 74 فقرة 2 من الدستور يهدف لتأسيس مبدأ انتخاب رئيس الجمهورية بغرض منح السيادة الشعبية مدلولها الكامل وتمكين التعبير عنها بكل حرية، واعتبارا بأن الشعب طبقا لأحكام المادة 6 من الدستور هو مصدر كل سلطة، وأنّ السيادة الوطنية ملك للشعب دون سواه يمارسها عن طريق الاستفتاء وممثليه المنتخبين من الشعب، واعتبارا لأن تعديل المادة 74 يدعم قاعدة حرية الشعب في اختيار ممثليه المنصوص عليها في المادة العاشرة من الدستور (المادة 11 حاليا)، ويُعزّز السير العادي للنظام الديمقراطي الذي يقتضي بأن حائز عهدة رئاسية ملزم بأن يعيدها عند انقضائها إلى الشعب، الذي يملك دون غيره سلطة التقدير، بكل سيادة، كيفية تأدية هذه العهدة، ويقرر تجديد الثقة في رئيس الجمهورية أو سحبها منه، واعتبارا بالنتيجة فإن تعديل هذه المادة لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري."

غيّر المجلس الدستوري موقفه جذريا بشأن مسألة تحديد العهدة الرئاسية، بموجب رأيه المعلّل المؤرخ في 28 يناير 2016، (رأي، 2016) الصادر بمقتضى تعديل الدستور في 6 مارس 2016، بحيث ارتأى فيه التالي:

"فيما يخص تعديل نص المادة 2-74 المحررة كالتالي: (يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة)، اعتبارا لأنّ تعديل المادة 74 فقرة 2 يهدف إلى تكريس مبدأ التداول الديمقراطي من خلال إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لعهدة واحدة فقط تجسيدا لمضمون الفقرة 12 من الديباجة وترسيخ هذا المبدأ بإعطائه طابع الديمومة من خلال إدراجه في نص المادة 178 (212 حاليا)، اعتبارا لأنّ مبدأ التداول الديمقراطي يشكل دعامة أساسية من دعائم الديمقراطية، ويُضفي

الديناميكية على الحياة السياسية، واعتباراً لأن مبدأ التداول الديمقراطي يعزز سلطة الشعب بإمكانية اختيار ممثليه كما تنص عليه المادة 10 من الدستور، واعتباراً لكون إدراج إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لفترة واحدة فقط في نص المادة 178 يكسب المبدأ طابع الديمومة، وبالتبعية، فإنّ هذه التعديلات لا تمس المبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق المواطنين وحرياتهم ولا تمس بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية في الدولة".

الفرع الثاني: تناقض أسس ومبررات التحديد والتمديد

قدّم المجلس الدستوري خلال تعديلين دستوريين رأيين متضاربين لتبرير أسباب تعديل نص مادة واحدة في الدستور، واللافت في الأمر أنّ المجلس استنبط قراءتين متعاكستين من سند دستوري واحد أسس به اجتهاده، بحيث بنى المجلس حججه في الأول على نص المادة 10 من الدستور (11 حالياً)، التي تمنح للشعب الحرية في اختيار ممثليه، واعتبرها من مقومات النظام الديمقراطي، ارتأى بموجبها أنه لا يوجد ما يحول دون تجديد العهدة الرئاسية إذا ارتضى الشعب ذلك لاستحالة مصادرة سيادته، باعتباره مصدر كل سلطة، قبل أن يلف عنق هذه المادة بتفسير معاكس تماماً لما جاء في رأيه الأول، حيث اعتبر المادة المذكورة (10)، ونص الفقرة 12 من الديباجة التي تتحد معها في المضمون (مبدأ حرية الشعب في اختيار ممثليه)، غاية أساسية لمبدأ التداول الديمقراطي، كون هذا الأخير يشكل دعامة لمبدأ حرية الشعب في اختيار ممثليه، وانتهى المجلس إلى أنّ إدراج هذا التعديل ضمن القيود الموضوعية لتعديل الدستور الواردة في نص المادة 178 يهدف لمنحه طابع الاستقرار والديمومة. يتبادر إلى ذهن الباحث أنّ مغزى مبدأ التداول الديمقراطي قد كان غائباً عن نظر المجلس عند تعديل رأيه الأول سنة 2008، حينما راح يدعم بقوة ضرورة احترام سيادة الشعب وعدم تقييد اختيار ما يشاء لتمثيله، بحظر تجديد العهدة الرئاسية، وضرورة جواز تجديدها كلما أراد الشعب ذلك، ليقضي بذلك على استقرار مبدأ التداول الديمقراطي الذي كرسه دستور 1996، قبل أن يُعيد طرحه برداء جديد وكمظهر أساسي لسيادة الشعب في الاختيار بمقتضى رأيه الثاني في 2016. فكيف يستقيم منطق اعتبار مبدأ حرية الشعب في اختيار ممثليه كسند في آن واحد لنقيضين، فتح العهودات وتقييدها؟ هل يمكن والحال هكذا التسليم جزافاً بصحة هذين الرأيين المعلّنين؟ وبالتالي بمصادقية الاجتهاد الدستوري للمجلس، سيما وأنه لم يبادر إلاّ بتبرير ما طُلب منه من تعديل بالتماس الحجج المواتية لرغبة السلطة السياسية؟ ألا يعكس هذا

التذبذب بصدق مدى تأثير السلطة السياسية على موضوعية المجلس ونجاعة اجتهاده؟ هكذا يقدم المجلس من خلال اجتهاده موقفاً ينال من استقلالية اختصاصه الرقابي وحياده الموضوعي، والأخطر في ذلك أنّ هذا الأمر قد بلغ نهايته، ذلك أنّ مناصب الرقابة، في الحالتين، هو تعديل الدستور، الذي يُعقّد على مضمون اجتهاد المجلس في آرائه، فرأيه المعلل لا يرمي هنا لرقابة دستورية نص تشريعي أو النظر في مطابقتها للدستور، وإنما يهدف لرقابة صحة نص تأسيسي.

خاتمة:

نظراً لإدراك المؤسس الدستوري أهمية الرقابة الدستورية في ضمان مبدأ سيادة الدستور واحترام قواعده، أحاط الهيئة القائمة بها بمجموعة من الضمانات القانونية التي تكفل لها ممارسة عملها الرقابي باستقلالية وحياد، فعلاوة على جعل سند المجلس الدستوري متصلاً مباشرة بنصوص الدستور سواء في التكوين والاختصاص وهو ما يمنحه الاستقرار والاستقلالية والثبات، أقرّ التعديل الحالي صراحة باستقلالية المجلس في نصوص مواده، ومنح أعضائه جملة من الضمانات المكرسة للاستقلالية من قبيل الحصانة وأداء اليمين، بيد أنّ هذه الضمانات لا تزال مقيّدة ببعض الحدود التي تعرقل اختصاص المجلس في أداء مهامه بكل استقلالية، ولذلك يمكن إجمال أهم النتائج والتوصيات فيما يلي:

أولاً: النتائج

- لقد حاول المؤسس الدستوري إشراك جميع السلطات الأساسية في اختيار أعضاء المجلس الدستوري غير أنّ ميوّله بقي قائماً لصالح السلطة التنفيذية.
- نسبة تحقيق استقلالية هذا الجهاز، ويعزى هذا إلى سهولة تأثر العضو في التشكيلة بالهيئة التي ينتمي إليها.
- إن صلاحية المجلس في أخذ المبادرة بممارسة اختصاصه الرقابي شبه منعدمة، بحيث لا يملك المجلس ما يمكنه من ممارسة عمله الرقابي بصفة تلقائية، حتى اختصاصه بالتصدي للنظر في دستورية النصوص القانونية التي لم يُخطر بشأنها، عند رقابته لنص ذي علاقة بما

- ضعف حصيلة المجلس الدستوري الرقابية، سيما في مجال الرقابة الدستورية بمفهومها الضيق أي تلك الخاصة بدستورية المعاهدات والقوانين والأنظمة وهذا ما تؤكد الدراسات الخاصة بأعمال المجلس الدستوري.

ثانياً: التوصيات

- ضرورة ترك مهمة انتخاب رئيس المجلس الدستوري من طرف زملائه لأنه يحقق استقلالية أكثر للمجلس، كما أنه سينعكس إيجاباً على أعماله.

- نرى من الأجدى الدفع بسبل الإصلاح إلى منتهاه، بتمكين المجلس الدستوري من حق تحريك الرقابة الدستورية بصفة تلقائية دون انتظار إخطاره من السلطات المعنية، كلما دعت الضرورة لذلك، على أن يُقيد ذلك بضوابط معينة من قبيل تحديد أجل لتحريك الرقابة وإجماع كافة أعضاء هيئة المجلس وأن تكون مخالفة النص التشريعي للدستور جسيمة لا لبس فيها.

المصادر والمراجع:

الكتب:

- غريبي، فاطمة الزهراء (2016)، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزائر، دار الخلدونية، الجزائر.

- بوكرا إدريس (2016)، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر.

الرسائل العلمية:

- نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحلول محدود رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 14 جويلية 2010.

المجلات العلمية:

- عبد الكريم مختاري، الرقابة على دستورية المعاهدات في الممارسة الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، العدد 01، 2015.

- بجاوي محمد، المجلس الدستوري صلاحيات، إنجازات وآفاق، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، سنة 2004.

- مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة النائب، العددان 5/6، السنة الثالثة، 2000.

القوانين

- القانون رقم 01/16 المؤرخ في جمادى الأول عام 1437 الموافق ل 06 مارس 2016. يتضمن التعديل الدستوري. الجريدة الرسمية رقم 14 بتاريخ 7 مارس. 2016.
- القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008. يتضمن مشروع التعديل الدستوري. الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- المرسوم الرئاسي رقم 143/89، المتعلق بتنظيم المجلس الدستوري المعدل والمتمم.
- رأي رقم 16/01 يتضمن مشروع التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 06.
- رأي رقم 08/01 مؤرخ في 07 نوفمبر 2008، يتضمن مشروع التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.