

محدودية استقلالية المجلس الدستوري الجزائري

سمية خاضر

طالبة دكتوراه

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم

ملخص:

الرقابة على دستورية القوانين هي مراقبة مدى توافق وعدم تعارض القواعد القانونية الأدنى مع القواعد القانونية العليا والمتمثلة في القواعد الدستورية، والتي تفضي إلى تسليط جزاء على النصوص القانونية التي يثبت عدم دستورتها، إذ يتولى هذه المهمة في الدستور الجزائري المجلس الدستوري.

وحتى تنجح هذه الهيئة في تحقيق مهمتها لا بد أن توفر لها الشروط التي تكفل استقلالها وحياد القائمين عليها بتحصينهم من المؤثرات الخارجية، وتعد أفضل طريقة لتحقيق هذه الاستقلالية اعتماد طريقة تمنع كل سلطة من السلطات الثلاث من السيطرة على القرار في المجلس الدستوري.

غير أن المركز المهيمن للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، والمكانة التابعة لكل من السلطتين التشريعية والقضائية له، يجعل ممثليهما في المجلس الدستوري عرضة للتأثير والضغط السياسي، الذي قد يمارسه رئيس الجمهورية تبعاً لتحكمه في سلطتي التشريع والقضاء.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الدستورية؛ المجلس الدستوري؛ الاستقلالية.

The limited independence of the Algerian Constitutional Council

Summary:

The control of the constitutionality of the laws consists in controlling the compatibility and non-contradiction of the minimum legal rules with the supreme legal rules which are the constitutional rules, which leads to a sanction for the legal texts that prove the unconstitutionality.

To fulfill its mission, this body must provide it with conditions guaranteeing its independence and the neutrality of those who protect it from external influences, the best way to achieve this independence being to adopt a method that prevents each of the three authorities from controlling the decision of the Constitutional Council.

The dominant center of executive authority represented by the President of the Republic, and the status of both legislative and judicial branches to him, making their representatives within the Constitutional Council and sensitive to the influence of political pressure, which may be exercised by the President of the Republic.

Key-words: Constitutional control; Constitutional Council; Independence.

مقدمة:

إن الدستور وباعتباره التشريع الأساسي في الدولة فإنه يتعين احترامه وعدم مخالفته، لذلك وجدت فكرة الرقابة على دستورية القوانين باعتبارها من أهم الوسائل التي تكفل احترام الدستور والقوانين من قبل السلطات العمومية¹، وتعني الرقابة على دستورية القوانين التحقق من مخالفة القوانين للدستور تمهيدا لعدم إصدارها إذا كانت لم تصدر بعد أو إلغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا كانت قد صدرت.²

وقد عرفت الجزائر فكرة الرقابة على دستورية القوانين منذ دستور 1963 الذي تضمن إنشاء مجلس دستوري يختص بالفصل في

دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان من جهة، والأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية من جهة أخرى.

أما في دستور 1976 فقد تم إهمال هذه الفكرة نهائياً نتيجة التأثير بالفكر الاشتراكي، وعليه فإن أهم تجربة للرقابة على دستورية القوانين قد تضمنها دستور 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996، حيث تم إسناد هذه المهمة إلى هيئة دستورية مستقلة تم النص عليها ضمن باب الرقابة والمؤسسات الاستشارية، وهي المجلس الدستوري، ومع وجود هذه الهيئة إلا أن السؤال المطروح: هل بإمكان هذه الأخيرة تحقيق الهدف المرجو منها في عدم مخالفة التشريع للدستور؟، خاصة في ظل وجود عامل قد يحول دون ذلك يتمثل في الصيغة المعتمدة في اختيار أعضاء المجلس الدستوري والتي بإمكانها أن تضع المجلس تحت هيمنة رئيس الجمهورية ذو الصلاحيات الدستورية الهامة التي تمكنه من جعل هيئتي التشريع والقضاء في مركز ضعيف وتابع.

أولاً: الامتياز العددي للسلطة التنفيذية في تشكيل المجلس

الدستوري

استناداً إلى المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن المجلس الدستوري يتكون من (12) عضواً، أربعة (4) أعضاء من بينهم 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.³

1- تعيين رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري:

لقد خص المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بسلطة تعيين رئيس المجلس الدستوري، ويأتي هذا الامتياز ليشكل إحدى الوسائل التي تمكن رئيس الجمهورية من جعل المجلس الدستوري في صفه لمواجهة السلطة التشريعية، وبالتالي الإبقاء على تفوقه التشريعي وذلك بالاعتماد على المكانة التي يحتلها رئيس الهيئة المكلفة بالسهر على حماية الدستور.

ولا تظهر مكانة رئيس المجلس الدستوري فقط بالنظر إلى الصلاحيات الموكلة إليه بمناسبة ممارسته لصلاحياته في إطار المجلس الدستوري فحسب، وإنما كذلك بالنسبة للمهام الدستورية الموكلة إليه، إذ أنه يتولى رئاسة الجمهورية في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة⁴، فضلا عن استشارته من قبل رئيس الجمهورية حسن قراره إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ.⁵

وتتمثل صلاحيات رئيس المجلس الدستوري في إطار عمله بالمجلس الدستوري أساسا في تعيين العضو المقرر.

وطبقا لأحكام الدستور ووفق ما جاء في الباب الثاني - المواد من 24 إلى 43- من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، فإن لرئيسه أن يعين العدد الذي يراه كافيا من المقررين سواء لدراسة ملفات الترشح للانتخابات الرئاسية أو التحقيق في طعون العمليات الانتخابية المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية أو أعضاء البرلمان. ولعل مهمة العضو المقرر تشبه إلى حد بعيد المهمة التي يقوم بها قاضي التحقيق في المادة الجزائية⁶، حيث يكلف العضو المقرر بالتحقيق في الملف وإعداد مشروع الرأي أو القرار حول مدى مطابقة

أو دستورية المعاهدة الدولية أو النص التشريعي أو التنظيمي الذي تم إخطار المجلس الدستوري به من قبل إحدى الجهات التي تملك حق الإخطار، ويسبق إعداد العضو المقرر لمشروع الرأي أو القرار ذلك عمله على جمع المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه واستشارة من يراهم مؤهلين لذلك.

ومن هنا يظهر جليا التأثير الذي يمكن أن يمارسه العضو المقرر في القرار أو الرأي الذي سيتخذه المجلس الدستوري بشأن النص موضوع الإخطار، إذ عادة ما يكون مشروع القرار الذي يعده العضو المقرر هو نفس القرار الذي يصوت عليه أعضاء المجلس الدستوري الذين تتكون لديهم فكرة أقل حول المنازعة الدستورية التي هم بصدد التداول حولها.

2- الطابع الترجيحي لصوت رئيس المجلس الدستوري:

حسب المادة 183 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لسنة 1996 فإن نظام الرقابة على دستورية القوانين المعتمد في الجزائر يعتمد على الطابع المرجح لصوت رئيس المجلس الدستوري في حالة تساوي الأصوات، حين التصويت على مشروع الرأي المزمع إيدأه أو القرار المنتظر إصداره والفاصل في مسألة مدى مطابقة أو دستورية النص محل المداولة.

لذلك يعتبر امتياز الصوت المرجح على قدر من الأهمية، قد يؤدي إعماله إلى تجريد آراء وقرارات المجلس الدستوري من طابعها الحيادي والقانوني، لأنه من الصعب أن نتصور رئيس المجلس الدستوري يتخذ موقفا معاديا للجهة التي اختارته من بين الأعضاء الآخرين لتولي مهمة رئاسة المجلس الدستوري.

وعلى الرغم من وجود اتجاه يرى أن مركزا ساميا مثل مركز رئيس المجلس الدستوري، يجب أن يتولاه رئيس الجمهورية وتبريرهم ذلك نابع من كون أن رئيس الجمهورية يحوز الشرعية الأقوى باعتباره يختار عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وبالأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، في حين يتوفر نواب السلطة التشريعية على مستوى أقل من الشرعية، إذ ينتخبون من قبل الهيئة الناخبة لدوائهم الانتخابية، ولكن هذا الرأي يعد منافيا للقاعدة التي يفترض أن تطبق في انتخاب أو تعيين أعضاء المجلس الدستوري والمتمثلة أساسا في المساواة بين السلطات الثلاث، لذلك كان من الأفضل اعتماد طريقة أخرى في اختيار رئيس المجلس الدستوري وهي طريقة نادى بها كثير من فقهاء القانون الدستوري والتي تتمثل في منح أعضاء المجلس الدستوري صلاحية اختيار واحد منهم لتولي مهمة رئاسة المجلس.⁷

ثانيا: تأثير هيمنة رئيس الجمهورية على سلطتي التشريع والقضاء على استقلالية ممثليها في المجلس الدستوري
ترتبط كل من السلطتين التشريعية والقضائية ارتباطا وظيفيا وعضويا بالسلطة التنفيذية مما يحد من استقلالية ممثليهما الأعضاء في المجلس الدستوري وهو ما سنتعرف عليه.

1- ارتباط السلطة التشريعية برئيس الجمهورية:

لعل ما يدعو للقول بعدم وجود استقلالية للسلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية هو وجود تبعية سياسية وعضوية حقيقية لنواب البرلمان تجاه رئيس الجمهورية، ومما يبرر ذلك هو أن الأصل في استحداث مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ليشكلا معا

غرفتي البرلمان هو تحسين النظام التمثيلي وتعميق التوازن بين سلطات الدولة، غير أن الهدف الحقيقي منه هو تدعيم مركز رئيس الجمهورية واحتواء السلطة التشريعية بصفة مطلقة، إذ يشكل مجلس الأمة مكبحا للمجلس الوطني، حيث تم استحداثه بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، على خلفية الانتخابات التشريعية لسنة 1991، والتي حصدت فيها الجبهة الإسلامية للإنقاذ الأغلبية خلال الدور الأول، وأعقب ذلك توقيف المسار الانتخابي، وهو ما تسبب آنذاك في أزمة أمنية وسياسية، ولذلك يعتبر استحداث مجلس الأمة آلية قانونية تقي رئيس الجمهورية التبعات السلبية في حالة قيام أغلبية معارضة على مستوى الغرفة السفلى، وتعد هذه الطريقة المعتمدة في أغلب الأنظمة الدستورية المقارنة.⁸

وما يؤكد هذا الطرح هو طريقة اختيار تشكيلة مجلس الأمة، إذ ينتخب ثلثي أعضائه عن طريق الاقتراع السري غير المباشر حسب ما جاء في المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 1996، في حين من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية، والتي لا يخفى أنها تنتمي بالضرورة إلى التيار المساند لرئيس الجمهورية، في حين يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية حسب ذات المادة، ومن هنا تظهر لنا جليا سيطرة رئيس الجمهورية غير المباشرة على التصويت في مجلس الأمة، وبالتبعية موالاته العضوين اللذان تم انتخابهما كممثلين لمجلس الأمة في المجلس الدستوري له.

والشأن ذاته بالنسبة للعضوين المنتخبين من قبل المجلس الشعبي الوطني في مركزهما في المجلس الدستوري، حيث سينعكس لا محالة

على الهيئة التي يمثلونها والتي تتشكل أغلبيتها من نواب تابعين لذات الحزب السياسي الذي ينتمي له رئيس الجمهورية أو من الأحزاب الموالية له، حيث جرت العادة أن تسفر الانتخابات التشريعية التي شهدتها البلاد في ظل التعددية السياسية على نتائج تضع رئيس الجمهورية، في وضع لا يختلف عن الوضع الذي كان عليه سابقوه في ظل مرحلة الحزب الواحد، وهذا باستناده إلى أغلبية برلمانية مطلقة.

2- تبعية ممثلي السلطة القضائية لرئيس الجمهورية:

تملك السلطة القضائية في نظام الرقابة على دستورية القوانين الجزائري الحق في انتخاب من يمثلها على مستوى المجلس الدستوري، شأنها في ذلك شأن السلطين التشريعية والتنفيذية، إذ تمثل الهيئة القضائية بأربعة أعضاء اثنان منتخبان من قبل المحكمة العليا واثنان ينتخبهما مجلس الدولة وفق نص المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 1996، ويعد وجود ممثلين عن الهيئة القضائية في المجلس الدستوري أمرا غاية في الأهمية وهذا بالنظر إلى تكوينهم ومعارفهم التي تتلاءم والمهام المرتبطة بالمنازعة الدستورية، ولكن للأسف ليس من الممكن الجزم باستقلالية السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية وذلك لعدة أسباب منها أن رئيس الجمهورية يعد الجهة المهيمنة على عملية تعيين القضاة، وإدارة مسارهم المهني، كما يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء، ويعد احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين القضاة والتحكم في مسارهم المهني نتيجة لنفوذه الكبير ومركزه على مستوى المجلس الأعلى للقضاء، الذي يمثل الجهة التأديبية للقضاة، وهو الأمر الذي يحد من استقلالية القضاة ويجعلهم عرضة لضغوطاته ويحد من دورهم في تحقيق العدالة.

وسنطبق الوضع ذاته على أعضاء المجلس الدستوري الذين تنتخبهم الهيئة القضائية الذين تدفعهم الرغبة في الاستمرار في الوظيفة وكسب درجات إضافية في سلمهم الوظيفي إلى الاستسلام لضغوطات السلطة التنفيذية والسير وفق توجهها، وبالتالي المساس باستقلالية المجلس الدستوري.

خاتمة:

إن المتأمل ظاهرياً لتأسيس المجلس الدستوري الجزائري يرى أن له من الخصائص ما يجعله مستقلاً، حيث تقرأ هذه الاستقلالية من الطريقة التي تعتمد في اختيار أعضائه، إذ جعل المؤسس الدستوري الجزائري لكل من سلطة من السلطات الثلاث - التشريعية، التنفيذية، القضائية - الحق في اختيار أعضاء يمثلونها في المجلس الدستوري، غير أن النظام السياسي الجزائري يجعل من هذه الصيغة المعتمدة في اختيار أعضاء المجلس الدستوري عديمة الجدوى، وهذا بالنظر للمركز المهيمن للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، والمكانة التابعة لكل من السلطتين التشريعية والقضائية، مما يجعل ممثليها في المجلس الدستوري عرضة للتأثير والضغط السياسي، الذي قد يمارسه رئيس الجمهورية تبعاً لتحكمه في سلطتي التشريع والقضاء.

كما أن مما يزيد من احتمالات هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري، انفرادة بسلطة تعيين رئيس المجلس الدستوري ذو المركز المتميز، والذي يتجلى على وجه الخصوص في الطابع المرجح لصوته على مستوى مداولات المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، لذلك فإنه من الأفضل لو كان اختيار

رئيس المجلس الدستوري يتم من قبل أعضاء المجلس الدستوري أنفسهم لضمان حياد أكبر.

الهوامش:

¹ - سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، النظرية العامة للدولة والدستور، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة التاسعة، 2008، ص. 193.

² - محمد محمد عبده إمام، الوجيز في شرح القانون الدستوري: المبادئ العامة ورقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة في ضوء الشريعة الإسلامية)، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2008، ص. 105.

³ - المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

⁴ - المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

⁵ - المادة 105 من التعديل الدستوري السابق.

⁶ - زروقي ليلي، صلاحيات القاضي الإداري على ضوء التطبيقات القضائية للغرفة الإدارية للمحكمة العليا، نشرة القضاة، العدد 54، 1999، ص. 178.

⁷ - D. TURPIN, *Contentieux constitutionnels*, 2eme édition, Paris: P.U.F, 1994, p. 320.

⁸ - P.H. PARINI, *Régimes politiques contemporains*, Paris, 1991.