

الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر: سياسية شكلا وقضائية موضوعا

عبد القادر يزيد

طالب دكتوراه - تخصص قانون البيئة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس

ملخص:

يظهر للعيان بأن المجلس الدستوري هو هيئة سياسية مستقلة، ونحن لا ننكر ذلك، ولكن إذا تفحصنا جيدا طبيعة المهام الرقابية الملقاة على عاتقه، خاصة الرقابة على دستورية القوانين، وكافة الإجراءات التي ترافقه في ذلك، فإننا نلمس فيها الصبغة القضائية نظرا لعدد المؤشرات والملامح التي يمكن إستخلاصها من حجم صلاحياته وإجراءات سيرورتها، إنطلاقا من عديد المعايير، وعليه يمكن الجزم إلى حد كبير بأن طبيعة الرقابة القضائية التي يمارسها المجلس الدستوري الجزائري وفقا للتعديل الدستوري 2016 هي رقابة ذو طبيعة قضائية.

وهذا ما تم التطرق إليه وتناوله من خلال هذا العمل البحثي، والذي سنغوص من خلاله في سرد أهم الحثيات القضائية التي تتخلل الصلاحيات والمهام الرقابية للمجلس الدستوري.

الكلمات المفتاحية: الرقابة السياسية؛ المجلس الدستوري؛ دستورية القوانين؛ حجية القرارات؛ الفصل بين السلطات؛ الإخطار.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Algérie: formellement politique et objectivement judiciaire

Résumé:

Apparaît évident que le Conseil constitutionnel est un organe politique indépendant, et nous ne le nie pas, mais si l'on examine la bonne nature des tâches réglementaires qui lui sont confiées, en particulier le contrôle de la constitutionnalité des lois, et toutes les procédures qui l'accompagnent, nous touchons la nature judiciaire en raison des nombreux indicateurs et fonctionnalités il peut être dérivé de la taille de ses pouvoirs et procédures Sirortha, en fonction de plusieurs critères, et on peut affirmer dans une large mesure que la nature du contrôle juridictionnel exercé par le Conseil constitutionnel algérien, conformément à l'amendement constitutionnel en 2016 est le contrôle de nature judiciaire.

C'est ce qui lui a été adressée et traités dans ce travail de recherche, qui Snghos à travers laquelle le plus important raisonnement judiciaire qui imprègne sont énumérés les pouvoirs de contrôle et les fonctions du Conseil constitutionnel.

Mots clés: Le contrôle politique; Le conseil constitutionnel; La constitutionnalité des lois; L'opposabilité des décisions; La séparation des pouvoirs; La saisine.

مقدمة:

نظرا لحجم الإنتقادات اللاذعة الموجهة للمجالس الدستورية التي تضمنها دستور 1989، والتعديل الدستوري 1996، دأب المشرع الدستوري سنة 2016 إلى تجنب وتفادي تلك الإنتقادات وحاول سد

الفراغ الذي شاب الدساتير السابقة خاصة في مجال الرقابة الدستورية، حيث يعتبر الدفع بعدم دستورية القوانين آلية حصرية لممارسة الرقابة في المنظومة القانونية الجزائرية، ومن خلال تحليل الدساتير السابقة من منظور مقارنة مرتكزة على حماية الحقوق والحريات، يمكن استخلاص أن المشرع الدستوري حدد للمجلس الدستوري مهمة تتجاوز مجرد حماية النظام الدستوري الموضوعي، وذلك عبر إدراجه لأول مرة آليات تمكن من حماية الحقوق والحريات من طرف المحكمة عبر تمكين الأطراف في حال نزاع قضائي من الولوج إلى المجلس الدستوري في حال الدفع بعدم الدستورية، إذا كان القانون الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وإدراكا من المشرع الدستوري الجزائري بالأهمية الكبيرة لهذه الآلية من الرقابة في تحقيق العدالة الدستورية وكفالة الحقوق والحريات للأفراد، وفي بناء دولة عصرية، فقد نص تباعا على الأخذ بأسلوب الدفع بعدم الدستورية، ولذلك فحق إحالة القوانين غير الدستورية على المجلس الدستوري لم يعد قاصرا على الطبقة السياسية، بل أصبح من حق المتقاضين أيضا من خلال قانون الدفع بعدم الدستورية، مما يشكل ثورة حقوقية ونقلة نوعية وخطوة حاسمة في النظام الدستوري الجزائري.

ولذلك فإن التعديلات الجديدة شملت العديد من الجوانب المنظمة لهيكله وتنظيم وصلاحيات المجلس الدستوري، وذلك من خلال تغيير تشكيلته وتحديد شروط العضوية فيه، وضمان استقلاليته كجهاز مؤسساتي مستقل، واستقلالية أعضائه أيضا، أما من حيث توسيع جهات الإخطار إلى هيئات وشخصيات أخرى غير تلك التي كانت

مدرجة في الدساتير السابقة، كما عمل أيضا على دسترة المنطوق النهائي لقرارات المجلس الدستوري وإعطائها القوة الإلزامية، وهذا كله سيؤدي إلى تفعيل دور المجلس الدستوري الذي كان عمله ينحصر في الرقابة الإلزامية والرقابة في مجال الانتخابات، أمام محدودية آلية الإخطار التي تعود أساسا إلى أسباب سياسية، وإعطائه حصانة أكبر مما كانت عليه، كما أن هذا قد يؤدي إلى إرساء الديمقراطية على حذافرها خاصة فيما يتعلق بدسترة حقوق المعارضة ومحاولة بناء دولة القانون، ويقال عن المجلس الدستوري بأنه هيئة ذو طبيعة خاصة سياسية وقضائية، لأن تركيبته البشرية تظهر توازنا بين السلطات الثلاث، ويمارس اختصاصات مختلفة منها السياسية والانتخابية والدستورية، فالغالبية يرون بأن المجلس الدستوري ليس هيئة قضائية، لأن تشكيلته تتنوع بين قضاة وموظفين ومنتخبين تجرده من الطبيعة القضائية، وتعطيه الصبغة السياسية، وأيضا بحكم مهامه الاستشارية وآرائه، ودوره في حالة شغور رئاسة الجمهورية، كما أنه لا يقوم بالحكم في نزاع أو الفصل في دعوى يقدمها أحد الأطراف وإن كان يفصل إستثناءا في النزاعات الانتخابية، وكذلك بحكم إجراءات التقاضي المختلفة أمامه عن تلك المعتمدة أمام الجهات القضائية أو بحكم أسلوب إخطاره، بينما تشكيلة المجلس الدستوري تتضمن مجموعة من قضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة المطالبين دائما بالحياد، كما أن أعضاءه مطالبون بسرية المداولات، ولا يمكنهم إعطاء استشارات أو اتخاذ مواقف علانية، وهذه الجوانب ذات طبيعة قضائية، ومن حيث اختصاصاته فإنه يعتبر بمثابة محكمة انتخابية واستفتاءية ودستورية بالنسبة للقوانين والتنظيمات عندما يصدر قرارات بشأنها،

أي أنه يمارس الرقابة اللاحقة ويمكنه إلغاء القوانين والتنظيمات المخالفة للدستور، ويرى البعض الآخر أن المجلس الدستوري ذو طبيعة مزدوجة سياسية وقضائية، فيما أنه ليس بهيئة قضائية ولا بهيئة سياسية.¹

ولكن هذه الافتراضات تبقى قابلة للنقد، إذ يغلب الاعتقاد بأن الطبيعة القضائية هي التي تغطي على المجلس الدستوري بالنظر إلى أنه يقوم بالإفصاح عن نية المؤسس الدستوري لتبرير قراراته التي تفقد النص المصرح بمخالفته للدستور أثره من يوم قراره فضلا عن أن هذا القرار غير قابل للطعن أمام أية جهة أخرى مما يضيف عليه قوة أو حجية الشيء المقضي به، وحتى آراء المجلس الدستوري لها قوة الشيء المقضي به لأنه لا فرق بين الرأي والقرار من حيث الحجية، وكلا الوظيفتين سواء الرقابة السابقة أو اللاحقة أصبح يشكل وظيفة قضائية، وحتى المجلس الدستوري الفرنسي بالرغم من أنه يمارس رقابة سابقة فقط إلا أنه أصبح ذو طبيعة قضائية وليست سياسية بدليل إلزامية قراراته للكافة وعدم قبولها الطعن.²

وبالتالي فإن الإشكالية التي تطرح نفسها في هذا الإطار هي كالتالي: ماهي الطبيعة القانونية الحقيقية لرقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين في الجزائر؟ وماهي أبرز معالمها وأحكامها؟ وللإجابة على هذه الإشكالية، فإنه سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى المحورين التاليين:

* طبيعة المهام الرقابية على دستورية القوانين التي يمارسها المجلس الدستوري (المحور الأول).

* الصبغة القضائية للمهام الرقابية للمجلس الدستوري (المحور الثاني).

ويبدو بأن المنهج التحليلي هو الأنسب والأمثل في هذه الدراسة، بالإضافة إلى المنهج المقارن في بعض الأحيان، فالإستعانة بالمنهج التحليلي تكون من أجل التحليل المنطقي لنصوص الدستور والتشريع وبعض القرارات والآراء، وأيضا لأجل التدقيق في بعض الظواهر القانونية المحيطة بموضوع المجلس الدستوري وتنظيمه، والرقابة على دستورية القوانين أيضا، بينما المنهج المقارن فهو الأنسب عند التطرق إلى جذور الرقابة من خلال المدرسة الفرنسية، وبعض الجوانب الرقابية الآنية عند بعض المشرعين الأجانب.

المحور الأول: طبيعة المهام الرقابية على دستورية القوانين التي يمارسها المجلس الدستوري

إن الرقابة على دستورية القوانين نتيجة منطقية لاحترام تدرج القوانين وسمو الدستور، "فسيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وسيادة القانون تستوجب عدم خروج القوانين واللوائح على أحكام الدستور باعتباره القانون الأساسي ضمنا لالتزام سلطات الدولة بأحكامه فيما يصدر عنها من قواعد تشريعية ولضمان ذلك تلجأ الدولة إلى إقرار الرقابة على دستورية القوانين"، هذه الرقابة قد تأخذ العديد من الصور يمكن تحديدها انطلاقا من عدة مميزات وتصنيفات فيمكن

أن تجرى الرقابة بواسطة هيئة سياسية أو بواسطة هيئة قضائية، كما يمكن أن يكون نظام الرقابة الدستورية مركزي أو غير مركزي، عن طريق الدعوى الأصلية أو عن طريق الدفع، رقابة سابقة أو رقابة لاحقة.³

بمقارنة هذه التصنيفات باختصاصات المجلس الدستوري الجزائري وإجراءات عمله، يتضح أن المجلس الدستوري الجزائري يمارس رقابة سابقة ولاحقة (المادة 186 من الدستور)، ولا يمارس الرقابة عن طريق الدفع لأنه لا يتحرك لممارستها إلا إذا أخطر من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة (المادة 187 من الدستور)، كما أنه ينتمي إلى الأنظمة المركزية لأن المؤسس الدستوري خص المجلس الدستوري بالرقابة مثلما هو معمول به في النموذج الأوربي خاصة في ألمانيا، إيطاليا، إسبانيا، فرنسا، ولم يتبين النموذج الأمريكي الذي تعتبر فيه الرقابة الدستورية امتداداً طبيعياً لوظيفة القاضي، أين يمكن لجميع المحاكم ممارستها.

فبالنظر للقضاء العادي لا تعتبر الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية الجزائرية عمل قضائي، وذلك لأن الدستور لم ينظم المجلس الدستوري تحت باب السلطة القضائية علاوة على أنه لم يصفه بالصفة القضائية، كما لم يصف أعضائه بصفة القضاة، ولم ينص صراحة على "حجية آراء وقرارات المجلس الدستوري".

ولكن يمكن اعتبارها عملاً قضائياً على غرار القضاء الإداري وذلك باستعمال معايير تعريف العمل القضائي التي تعرفه على النحو التالي: "كل فصل على أساس قاعدة قانونية لنزاع أو إيداع بمخالفة

القانون، على أن يتم هذا الفصل بقرار يصدر عن سلطة عامة محايدة ومستقلة وفي نطاق أشكال وإجراءات محددة، ويتمتع هذا القرار بحجية الشيء المقضي به.⁴

أولاً- حسب المعيار الشكلي:

يمكن فحص الطبيعة القضائية للرقابة على دستورية القوانين انطلاقاً من المعايير الشكلية، "إذ تقوم المعايير ذات الصبغة الشكلية في تحديد العمل القضائي على النظر إلى الجهة التي تصدره وما يتبع في اتخاذه من إجراءات".

فحسب المعيار العضوي الذي يقوم على أساس أنه يقوم بتحديد العضو، أي ذلك الجزء من جهاز الدولة الذي يصدر عنه العمل، فإن كان هذا العضو قضائياً كان عمله قضائياً... " ، وكذلك "تكون الجهة التي يصدر منها العمل سلطة قضائية إذا كانت مشكلة على هيئة محكمة، أي قضاة عموميين تتوافر فيهم الضمانات التي يقررها القانون لاستقلال وحياد وحصانة القضاة"، وبتفحص كيفية تنظيم المجلس الدستوري، يتضح أن المجلس الدستوري الجزائري يتمتع بأهم خصائص الهيئات القضائية والتي تتمثل خاصة في استقلاله عن سلطات المراقبة.

يرتبط معنى الهيئة المستقلة باستقلال القضاء الذي توضحه الفقرة التالية "يعني استقلال القضاء أن تقوم المحاكم بعملها مستقلة عن سائر الهيئات الحكومية، فالفصل في المنازعات من اختصاص السلطة القضائية التي لا تخضع في عملها لغير القانون، فليس لأي سلطة الحق في أن تملّي على المحكمة أو توحى إليها بوجه الحكم في أية

دعوى منظورة أمامها، أو أن تعدل الحكم الذي أصدره القضاء أو توقف تنفيذه".⁵

كما يعني الاستقلال أن: "كل جهاز لا يجب أن يجد سبب وجوده في أي جهاز آخر، وهكذا مثلا فالشعب ينتخب الجمعية التشريعية التي لا تتعلق في وجودها لا بالسلطة القضائية ولا بالسلطة التنفيذية، وبشكل معكوس فقد أعلن القضاء مستقلين بمقدار ما أن وجودهم وقراراتهم بالتالي غير مهددة من قبل أية سلطة مؤسسة أخرى، من هنا جاء قانون عدم عزل القضاء من مقاعدهم ومنع نقل القضاء بسبب أحكامهم".

وتكون الهيئة مستقلة إذا كانت "تتسم بعدم تلقيها لأية أوامر أو توجيهات أو تعليمات على نمط ما يجري فيما بين الهيئات الإدارية أو أي شكل من أشكال التدخل الذي يخل باستقلالها، فالعلاقة بين الهيئات القضائية لا تخضع لمبدأ التبعية الرئاسية الذي يحكم العلاقات بين الهيئات الإدارية"، وبعبارة أخرى يتحقق استقلال الهيئة القضائية إذا توافرت مجموعة من الضمانات منها "الفصل بين من يقضي ومن يدير ومن يأمر، وعدم خضوع القاضي لما يخضع له الموظف الإداري من تبعية لرئيسه وتنفيذ لأوامره ونواهيه، وضرورة أن يكون القاضي محايدا ومستقلا عن طرفي الخصومة، ومن هذه الضمانات أيضا إحاطة عمل القاضي بالضمانات اللازمة التي تكفل حريته في العمل إلى جوار وضع ضمانات للمتقاضين أنفسهم كي يتمكنوا من الدفاع عن وجهات نظرهم بحرية تامة".

وبالنظر لكيفية تنظيم المجلس الدستوري نجد أن استقلاليتة مضمونة بنصوص الدستور عن طريق نظام تعيين أعضائه، والعهدة الوحيدة غير قابلة للتجديد، والتنافي بين الوظائف، ونظام التأديب وواجب التحفظ.⁶

بالإضافة إلى هذا نلاحظ أن المجلس الدستوري يستمد قانونه الأساسي من الدستور فهو الذي يحدد مبادئ تكوينه (المادة 181)، ويحدد اختصاصاته (المادة 186 والمادة 188)، كما يحدد عدد وكيفية تعيين أو انتخاب أعضائه (المادة 183) ويحدد مدة العهدة (المادة 183)، ويحدد أثر آرائه وقراراته (المادة 186). وهذا ما يدعم استقلاليتة عن باقي السلطات أكثر من أية هيئة قضائية، إذ لا توجد هيئة قضائية تتمتع بهذه الضمانات، فحتى المحكمة العليا ومجلس الدولة أعلى هيئتين قضائيتين في التنظيم القضائي الجزائري لم يحدد الدستور على أن تشكيلهما ولا اختصاصاتهما، وإنما ترك ذلك للقانون إذ تنص المادة 172 من الدستور على أن "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى".

إذن المجلس الدستوري من الناحية القانونية محمي من إمكانية المساس بنظامه الأساسي، سواء من ناحية تشكيله أو مهامه، بدليل أن هذه الأمور منصوص عليها في الدستور مما يجعله في منأى عن تأثير السلطات العمومية الموضوعة تحت رقابته، فلا البرلمان ولا السلطة التنفيذية يمكنهما المساس بوجوده وصلاحياته، ومما يدعم استقلاليتة أيضا أن المجلس الدستوري ذاته هو الذي يضع قواعد عمله.⁷

كما تجدر الإشارة إلى أنه من أهم مظاهر استقلالية المجلس الدستوري التي تدعم فرضية طبيعته القضائية، وتبعده عن الوصف السياسي هو جعله في منأى عن المعترك السياسي سواء فيما يتعلق بقراراته أو حتى وجوده، وذلك بمنع انضمام أعضاء المجلس الدستوري للأحزاب السياسية.

وكرس هذا المنع بموجب (المادة 10 الفقرة 5 من الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997) المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب، إذ تنص بأنه "يجب على أعضاء المجلس الدستوري قطع أية علاقة والامتناع عن أي اتصال أو نشاط مهما يكن شكله مع أي حزب سياسي طيلة العهدة ويجب عليهم التعهد بذلك كتابيا". فهذا المنع إذن يضمن استقلالية أعضاء المجلس الدستوري عن الأحزاب السياسية وعدم انحيازهم للاتجاهات الحزبية والدفاع عنها بل يضمن حيادهم.

ولكن مع كل مظاهر الاستقلالية هذه فإن إمكانية التأثير على أعضاء المجلس الدستوري تبقى واردة خاصة من قبل رئيس الجمهورية، وذلك بوعدهم بمناصب سامية في أجهزة الدولة بعد انتهاء عهدتهم في المجلس الدستوري، وحتى وإن كانت هذه الإمكانية تبقى قليلة الأهمية لأن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور من جهة ومن جهة أخرى فهو القاضي الأول في البلاد حتى في مجال القضاء العادي، فإنه يمكن القضاء على هذا الانتقاد باشتراط سن معينة في المترشحين لعضوية المجلس الدستوري تكون متقدمة -كسن التقاعد مثلا- بحيث لا يمكن إغراؤهم بأية مناصب أخرى.

"العمل القضائي هو عمل إجرائي على أساس أنه يصدر تبعا للقواعد المناسبة للوظيفة التي لا تعدو أن تكون وظيفة إصدار أحكام"، ولكي يكون العمل قضائيا يجب أن "يصدر طبقا للإجراءات اللازمة لإصدار القرارات القضائية، تلك الإجراءات التي تعطي للمتقاضي ضمانات خلو العمل من أي تحكّم والتي تحمل في طياتها المساواة والحيدة والنزاهة، ومن ثم تجعل المتقاضين يضعون القرارات القضائية موضع الثقة، وتوافر هذه الإجراءات التي تكفل حياد واستقلال القاض، كما تعمل من أجل إظهار الحقيقة"⁸.

يلاحظ في هذا المجال وبمطابقة إجراءات عمل المجلس الدستوري مع الإجراءات القضائية أنه لا يستجيب لغالبيتها، مثل: علنية الجلسات، حماية حق الدفاع، مبدأ المواجهة بين الخصوم، نظام التقاضي على درجات متتابعة، وقواعد تنحي ورد القضاة. وذلك يعود لخصوصية الرقابة على دستورية القوانين التي تعتبر طعن موضوعي، يمارس للمصلحة العامة من أجل احترام تدرج القوانين وسمو الدستور، لهذا فالطعن في دستورية القوانين لا يتطلب وجود نزاع بين أطراف متضادة، لا يوجد مطالب ومدافع، توجد فقط سلطات سياسية مكلفة بنصوص الدستور بتحريك الرقابة الدستورية لأي سبب، وإدعاء من طرف واحد ولو غير مسبب يكفي لذلك.

وكان يمكن الحديث عن علنية الجلسات وحماية حق الدفاع ومبدأ المواجهة بين الخصوم وغيرها لو كانت الرقابة شخصية يسمح من خلالها للأفراد بالطعن الشخصي لحماية حقوقهم المضمونة دستوريا⁹، مع العلم أنه حتى دعوى الإلغاء في القانون الإداري توصف بأنها

دعوى عينية موضوعية، وليست دعوى شخصية ذاتية: "وتكتسب الصفة والطبيعة الموضوعية للأسباب التالية:

- لأن رفع دعوى الإلغاء أمام جهة القضاء المختص لا يهاجم ولا يخاصم السلطات والهيئات الإدارية مصدرة القرار الإداري المطعون فيه... فدعوى الإلغاء تهاجم وتخاصم وتتصب على القرار الإداري غير المشروع، ولا تخاصم السلطات الإدارية مصدرة وصاحبة القرار.

- كما أنها توصف كذلك -دعوى موضوعية وعينية- لأنها لا تهدف إلى حماية المصالح والمراكز القانونية الذاتية الشخصية، وإنما تستهدف حماية المصلحة العامة والمركز القانوني العام، "أي أن دعوى الإلغاء تستهدف حماية سيادة ونفاذ مبدأ الشرعية القانونية والنظام القانوني النافذ في الدولة...".

حتى إذا كان المجلس الدستوري يتبع إجراءات خاصة كما بينا سابقاً، فإنه بالنظر لجوهر وغاية الإجراءات القضائية التي تتمثل في كفالة حياد واستقلال القاضي، نجد أن المجلس الدستوري يتبع إجراءات محددة مسبقاً تكفل حياده واستقلاله، سواء أثناء التحقيق أو المداولات وإصدار الرأي والقرار. كما أنه لا يثير النزاع من تلقاء نفسه بل بواسطة الإخطار، هذا الإخطار المحدود يبدو أنه يبعد المجلس الدستوري عن الطبيعة القضائية، وأن يفتح حق الطعن للأفراد يجعل المجلس الدستوري هيئة قضائية، ورغم أن "لويس فافوري" في مقاله يصرح بأن هذا العنصر لم يعتبر أبداً كجزء لتحديد الجهة القضائية، قياساً لوجود بعض الهيئات سواء داخل فرنسا أو خارجها

التي تتصف بالصفة القضائية مع أنه لا يمكن للأفراد إحظارها مثل محكمة التنازع، مجلس المحاسبة، المحكمة الدستورية العليا للنمسا¹⁰، إلا أن ضرورة توسيع حق الإخطار إلى جهات أخرى مثل رئيس لعليا، ورئيس مجلس الدولة، ورئيس الحكومة، ومجموعة من النواب تقرب المجلس من الطبيعة القضائية وبالتالي توفر إمكانية أكثر لحماية حقوق وحرريات المواطنين.

ثانيا - حسب المعيار الموضوعي:

يعتبر عملا قضائيا وفقا للمعايير الموضوعية: "كل فصل على أساس قاعدة قانونية لنزاع أو ادعاء بمخالفة القانون"، فوظيفة أية هيئة قضائية هي الإجابة عن مسألة قانونية مطروحة من طرف الادعاء أو المنازعة، "فمن أجل أن يكون ثمة عمل قضائي يجب أن تكون ثمة مسألة قانونية مطروحة على السلطة، ويجب أن تتدخل هذه السلطة من أجل حل مسألة قانونية".

وحل المسألة القانونية إذن يكون بعلميتين: التقرير والقرار، وعند بعض الكتاب يكفي التقرير فقط لتكوين العمل القضائي، وينتج بنفسه آثاره القانونية، ولا ضرورة لإلحاق قرار بالتقرير حتى يتكون العمل القضائي، هذا الأخير حسب رأيه يتطلب أن يعقب الادعاء تقرير بمقتضاه يمحس القاضي المسألة القانونية التي عرضت عليه، أي فحص هذا الادعاء والتعرف على الوقائع لغرض الوصول إلى النتيجة المتمثلة في تقرير الحق وإسناده لصاحبه، وهذه العملية تخضع أساسا للمنطق والقاعدة القانونية والوقائع التي تثبت لدى القاضي. فالقاضي يتحقق من وجود مخالفة للقانون أو عدم وجودها، وينبغي أن يكون

التقرير غاية في ذاته وليس وسيلة، وتمتع الحل الذي يصل إليه القاضي بقوة الحقيقة القانونية هو الذي يميز عمله عن عمل الموظف الإداري، فقد تكون نفس المسألة القانونية المطلوب حلها من طرف القاضي هي التي يبحثها ويحلها الموظف الإداري ولكن بعكس الحل الذي يقوم به الموظف الإداري، فالحل الذي يصل إليه القاضي قوة الحقيقة القانونية.

ولن يقف العمل القضائي عند حد التقرير، بل إن مهمته تستلزم إجراء آخر وهو القرار الذي يعتبر عملاً إدارياً يخرج الحل القانوني إلى حيز الوجود، ويأتي مضمون القرار إذا كنتيجة منطقية وحتمية للتقرير، وهنا تبدأ إرادة القاضي في الظهور بوضوح إذ يقترن بقرار يصدره مرتباً للنتائج التي توصل إليها في المرحلة التي سبقت إصدار القرار.¹¹

أي أن القرار هو الذي يبرز الحل إلى حيز الوجود ويؤدي إلى تحقيقه في الواقع، وبدونه ينتفي عن العمل القضائي الطابع القانوني، والقرار ليس غاية في حد ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق التقرير الذي هو غاية العمل القضائي، كما أن القاضي لا يكون حراً في محتوى القرار الذي يتخذه، بل يكون مقيداً بالمنطق بحيث يعد القرار هو النتيجة المنطقية والضرورية للحل الذي أعطاه، وإلا فقد أساسه لأن "العناصر المكونة لجسد العمل القضائي هي الادعاء والتقرير والقرار، أما روح هذا العمل فهو الارتباط الوثيق بين التقرير والقرار، وهو ارتباط لا يقبل التجزئة. فإذا كان التقرير هو غاية العمل القضائي فإن القرار كما سبق البيان يعتبر وسيلة لتحقيق هذه الغاية في الحياة العملية".¹²

فالمجلس الدستوري، ووفقا للمادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مكلف بالفصل في دستورية المعاهدات، القوانين والتنظيمات، إذا أخطر بها من طرف السلطة صاحبة الإخطار -رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة- كما أنه مكلف برقابة وجوبية سابقة لمطابقة القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور، وكذلك رقابة دستورية التعديل.

ورقابة المجلس هذه تتمثل في الإجابة على سؤال واحد: هل النص موضوع الإخطار مطابق للدستور أو غير مطابق له؟. فرقابة المجلس الدستوري تبدو أنها رقابة شرعية أين يجب أن تتم بمقارنة النص القانوني موضوع الإخطار بالنص الدستوري، فالمجلس الدستوري إذن مدعو للفصل في مسألة قانونية تتطلب الإجابة عليها بتقرير المطابقة أو عدم المطابقة للدستور. وليس إخراج نتائج هذا التقرير بالفصل في إلغاء أو تعديل النص الخاضع للرقابة، وإنما الدستور هو الذي ألحق نتائج على هذا التقرير بنصه في المادة 168 منه على أن "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها".

ونص في المادة 191 منه على أنه "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس".

المحور الثاني: الصبغة القضائية للمهام الرقابية للمجلس الدستوري

مسألة تحديد طبيعة أي هيئة في ظل سكوت المشروع تحل في الواقع بواسطة "قاض آخر" وبما أن المجلس الدستوري يفسر بكل سيادة النصوص التي تحكمه فبالتالي يحدد طبيعته بنفسه¹³، وبناء عليه يمكن تبين الطبيعة القضائية للرقابة الدستورية من خلال اتجاه المجلس الدستوري ذاته، وذلك عند تصديه للرقابة الدستورية.

أولاً- الصبغة القضائية للقرارات والآراء:

1- يلاحظ أن القرارات والآراء التي يصدرها المجلس الدستوري بشأن رقابته لدستورية القوانين تحرر في نفس أشكال الأحكام القضائية، فهي تتضمن بدورها الوقائع والأسباب والمنطوق، وهذا مما يعزز فرضية أن المجلس الدستوري يعتبر نفسه قاضياً.

ففي الوقائع نجد أن المجلس الدستوري يبين: صاحب الإخطار، تاريخ الإخطار، رقم التسجيل، النص المخطر به، وكذلك مجموع النصوص التي تحكم إجراء الرقابة الدستورية.

وفي الأسباب والحجيات نجد أن المجلس الدستوري يحدد أولاً النصوص الخاضعة للرقابة المثارة من طرف المخطر، وكذلك التي تثار تلقائياً، ويسرد مضمونها، ثم يعرض الإمكانيات المتعلقة بكل نص - أو بمجموع النصوص إذا كانت تتضمن نفس الموضوع- ثم يناقشها، كل نص على حدى بصفة مفصلة قبل تلخيصها، كما نلاحظ أنه لتسببه كل نص أو مجموعة نصوص يبتدئ بعبارة "اعتباراً" وهي

عبارة تستعمل في أحكام المحاكم بكثرة، وبما أن الدستور والقوانين السارية المفعول لا تنص على تمديد الفترات النيابية.

بينما منطوق الرأي أو القرار، فإنه يتكون من مواد كطول، لكل نص أو مجموع النصوص التي لها نفس الموضوع مخطر بشأنها أو مأخوذة تلقائياً من طرف المجلس الدستوري، تحتوي على حل جوابه يكون إما يرى في حالة الآراء أو يقرر في حالة القرارات، "مطابق أو غير مطابق للدستور" أو "تعد دستورية أو غير دستورية" المواد المفحوصة.

2- النهج القضائي الذي يتبعه المجلس الدستوري في إصدار القرارات والآراء: في النظام القضائي العادي يتطلب الحكم أن يعقب الادعاء تقرير يمحس القاضي بمقتضاه المسألة القانونية التي عرضت عليه، بحيث يفحص هذا الادعاء، ويتعرف على الوقائع بغرض الوصول إلى النتيجة المتمثلة في التقرير، وهذه العملية تخضع أساساً للمنطق (القياس)، والقاعدة القانونية، والوقائع.

وعلى نهج المحاكم الدستورية في العالم، تبنى المجلس الدستوري هذا المنطق مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة الرقابة الدستورية، إذ المقدمة الكبرى -القاعدة القانونية- هي الدستور، والمقدمة الصغرى -الوقائع- هي النص الخاضع للرقابة (معاهدة، قانون، تنظيم).

بحيث يبين المجلس الدستوري في مختلف قراراته وآرائه أن المقدمة الصغرى (الوقائع) -أو بعبارة أخرى النص الخاضع للرقابة- مسموح بها أو غير مسموح بها بقاعدة دستورية التي هي مقدمة

القياس (المقدمة الكبرى)، فالمجلس الدستوري يتحقق من وجود مخالفة للدستور أو عدم وجودها.

وبهذا يبدو أن المجلس الدستوري قد اعتمد سلوك القاضي، هذا السلوك يمكن أن يفحص انطلاقاً من مجموع القرارات والآراء التي أصدرها منذ البداية.¹⁴

ثانياً: المضمون القضائي لمنطوق المجلس الدستوري:

1- محدودية رقابة المجلس الدستوري: إن المجلس الدستوري مدعو للفصل في مدى مطابقة التشريع والتنظيم للدستور، وعلى ذلك فإن رقابته بهذا الشأن هي رقابة للشرعية وليست رقابة للملاءمة لأن الهدف من ورائها هو منع ميلاد أي نص مشوب بعدم الدستورية، وتماشياً مع هذا فالمجلس الدستوري الجزائري ككل محكمة دستورية يتجنب مراقبة البرلمان في مجال الملاءمة، وإنما مهمته تقتصر على مراقبة الشرعية.

"واعتباراً أنه إذا كان من اختصاص المشرع إعداد القانون والتصويت عليه بكل سيادة، فإنه يعود للمجلس الدستوري، بمقتضى اختصاصاته الدستورية، أن يسهر على احترام المشرع للأحكام الدستورية حين ممارسة سلطته التشريعية".

"واعتباراً أنه إذا كان ليس من اختصاص المجلس الدستوري أن يحل محل المشرع في اختيار طريقة حساب التعويض، إلا أنه يعود إليه أن يتحقق من أن تطبيق طريقة الحساب المعتمدة لا تفضي إلى المساس بمبدأ المساواة...".

إلا أن المجلس الدستوري وإن كان يقر للمشرع سلطة تقديرية فإن هذه السلطة لا تظل دون حدود، فقد صرح بأن: "القانون لا يعبر عن الإرادة العامة، لا يمكنه إنشاء حالات تمييزية بين المواطنين..."، ويأتي إلى القول: "بأن القانون لا يعبر عن الإرادة العامة إلا في إطار أين يكون مطابق للدستور".

يلاحظ من تفحص الحثيات السابقة- التي أراد من خلالها المجلس الدستوري أن يفرق بين مجال مراقبة الشرعية، الذي هو من اختصاصه ومجال الملاءمة المحفوظ للمشرع لوحده، وأنه لا يتدخل في هذا الأخير باعتبار أنه ليس من اختصاصه وجود العبارات المستعملة من طرف المجلس الدستوري الفرنسي في مناسبات عديدة، مما يبين أن المجلس الدستوري الجزائري اتبع نفس النهج الذي سار فيه القاضي الدستوري الفرنسي الذي كيف في مواجهة المشرع مسلك مماثل للذي كونه مجلس الدولة في مواجهة الإدارة.¹⁵

وهذا ما يبين بوضوح أن المجلس الدستوري يعتبر نفسه قاضيا.

2- حجية قرارات وآراء المجلس الدستوري: من البديهي أن حجية الشيء المقضي به التي يتمتع بها حكم ما تكفي لوصفه بالقضائي، إلا أن المجلس الدستوري الجزائري لم يمنح قرارات وآراء المجلس الدستوري حجية الشيء المقضي به، وإنما نص في المادة 191 من الدستور على أن: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس".

فهذه المادة كما يبدو تمنع أثر أحكام نص مصرح بعدم دستوريته، هذا المنع للأثر لا يمكن أن يكون مطابقا لحجية الشيء المقضي به، ولكن بالرجوع إلى أعمال المجلس الدستوري نلاحظ أنه يصرح بمقتضى المادة 191 من الدستور التي تنص على أنه: "إذا قرر المجلس الدستوري أن نصا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس". وعليه فإن قرارات المجلس الدستوري تكتسي الصبغة النهائية، وذات النفاذ الفوري، وتلتزم كل السلطات العمومية.

كما صرح في نفس القرار بأنه: "واعتبارًا أن قرارات المجلس الدستوري ترتب، بصفة دائمة، كل أثارها، مالم يتعرض الدستور للتعديل، وطالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقها مازالت قائمة".

واعتبارًا والحال، أن ادراج نفس الشرط من شروط الترشح لرئاسة الجمهورية الذي تم الفصل فيه بعدم مطابقته الدستور، تجاهل قوة قرارات المجلس الدستوري، ومن ثم فإنه لا وجه للبت في مدى دستوريته من جديد".

وأوضح ذلك أكثر في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، إذ وردت في الباب الثالث منه تحت عنوان: "حجية آراء وقرارات المجلس الدستوري" المادة 49 منه التي تنص على أن: "آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن".

والتي وإن لم تعبر بصراحة عن الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري وقراراته، إلا أن تفسير المجلس الدستوري الفرنسي نفسه نسب لقراراته حجية الشيء المقضي به.¹⁶

إذن يمكن اعتبار أن المجلس الدستوري الجزائري في إطار ممارسته للرقابة على دستورية القوانين، يدخل ضمن فئة محاكم العدالة الدستورية وفق النموذج الأوربي فهو يستوفي شروطها، إذ يقوم بتطبيق الدستور، ويتمتع بضمانات دستورية، سواء فيما يتعلق بنظامه القانوني أو فيما يتعلق بقوة قراراته وآرائه. ومع هذا فإنه يبقى يتميز ببعض النفاص، التي يمكن تداركها عن طريق اجتهاد المجلس ذاته، وخاصة فيما يتعلق بعدم إلزامية تسبب الإخطار ولكن ينبغي تداركها عند توسيع حق الإخطار، المرتبط بدوره بالهدف المتوخى من وراء تأسيس المجلس الدستوري، المتمثل حاليا في حماية السلطات والفصل بينها بالدرجة الأولى، والذي يجب أن يتطور إلى حماية الأقلية من دكتاتورية الأغلبية، وذلك بتوسيع حق الإخطار إلى الأقلية البرلمانية ثم إلى حماية حقوق وحرريات الأفراد في نهاية المطاف، بتمكن الأفراد من اللجوء إلى المجلس الدستوري بهدف وضع حد لكل نص غير دستوري يمس بحقوقهم.

خاتمة:

المجلس الدستوري له دوره الأساسي لدى كل دولة تريد أن تسيير بنظم الديمقراطية فهو يكرس دولة القانون فهو يعمل على احترام القواعد الدستورية من طرف أجهزة الدولة، أن الملاحظ لتشكيل المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية يطلع لدى تمثيل المؤسسات

الأساسية في الدولة لديه، وعليه فالجزائر من الدول التي كان لها تمثيل للسلطات الثلاثة الأساسية في الدولة لدى المجلس الدستوري، كما أن أعضاء هذا الجهاز لهم تخصص في الميدان القانوني، وهذا ما يجعل مهامهم الرقابية تمثل ميدان تخصصهم ودراساتهم.

فالمجلس الدستوري الجزائري يمنح حق إخطاره عادة لممثل السلطة التنفيذية والتشريعية وإن النصوص الصادرة من هذين السلطتين عادة ما كون محل مراقبة سابقة أو لاحقة حسب طبيعتها من طرف المجلس الدستوري.

أما فيما يتعلق بطبيعة المجلس الدستوري فإنه ذو طبيعة قضائية دستورية، وإن كان يعترها بعض النقص أو القصور الذي يمكن تداركه، كما تتضح الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري من خلال اتجاه المجلس ذاته عند تصديه للمراقبة الدستورية، إذ يلاحظ إتباعه للأسلوب القضائي في إصداره للقرارات والآراء، بالإضافة إلى أنه يصرح ضمن قراراته وآرائه بأنه يراقب الشرعية، ولا يمتد نشاطه إلى رقابة الملائمة التي هي من اختصاص البرلمان، كما يميل إلى اعتبار نفسه قاضيا، وذلك بتقريره حجية الشيء المقضي به لآرائه وقراراته.

وفي الأخير يبقى أن نشير إلى إمكانية تعديل بعض الجوانب في المجلس الدستوري التي يجب أن يمسهما التعديل في المستقبل، من بينها:

- تدعيم إستقلالية المجلس الدستوري عن بقية السلطات، خاصة السلطة التنفيذية حتى يكون له مصداقية كبيرة في تأدية مهامه الدستورية والرقابية.

- إشتراط مستوى تعليمي معين، وبلوغ سن معينة لدى المترشحين لعضويته.

- التوسيع من دائرة الإخطار لتصل إلى رئيس المحكمة العليا، ورئيس مجلس الدولة، اللذان لهما الحق في الطعن في عدم دستورية القوانين، كون مهامهما القضائية تستدعي مرورهما لربما على قواعد قانونية غير دستورية.

- وآخر ما يمكن التوصية عليه هو أنه من المستحسن الإستغناء تماما على الرقابة السياسية على دستورية القوانين، واللجوء إلى الرقابة القضائية الأكثر فعالية ونجاعة في هذا الإطار كون عنصر الاختصاص يكون متوفرا لدى أعضاء وقضاة الهيئة الدستورية المختصة بذلك.

الهوامش:

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 1993، ط. 2، ص. 426.

² - الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص. 454.

³ - محمد محمود المصري وعبد الحميد الشواربي، دستورية القوانين في ضوء أحكام المحكمة الدستورية العليا 1979-1985، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1986، ص. 5.

- 4- عبد الحكيم ابراهيم بدر خان، معايير تعريف العمل القضائي من وجهة نظر القانون العام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص. 197.
- 5- محمد أمقران بوبشير، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، ص. 42.
- 6- ميشال مباي، دولة القانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ط. 2، ص. 240.
- 7- عبد الحكيم ابراهيم بدر خان، مرجع سابق، ص. 199.
- 8- نفس المرجع، ص. 20.
- 9- نفس المرجع، ص. 44.
- 10- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ج. 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص. 106.
- 11- عبد الحكيم ابراهيم بدر خان، مرجع سابق، ص. 88.
- 12- سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص. 467.
- 13- عبد الحكيم ابراهيم بدر خان، مرجع سابق، ص. 106.
- 14- الغوثي بن ملح، القانون القضائي الجزائري، ج. 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص. 146.
- 15- عبد الحكيم ابراهيم بدر خان، مرجع سابق، ص. 91.
- 16- المجلس الدستوري، الرأي رقم 08 ل 21 فيفري 1990 المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي المحدد لتنظيم وتسيير المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، الجريدة الرسمية الصادرة في 19 مارس 1999، عدد 15.