

آلية الإخطار بالرقابة القبلية للمجلس الدستوري الجزائري بين مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2016 ومتطلبات إرساء دولة القانون

أ. نذير العلواني

طالب دكتوراه- تخصص الدولة والمؤسسات

مخبر القانون والعقار-كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة البليدة 02.

ملخص البحث:

إن الإصلاحات المقررة على عملية الإخطار في الرقابة القبلية أمام المجلس الدستوري بالرغم من محاسنها في توسيع حق ممارسته لجهات أخرى بغية تدعيم أسس دولة القانون وحماية مبدأ سمو الدستور، إلا أنها تطرح العديد من الإشكاليات حول جدية هذه الإصلاحات ودقتها في تنظيم العمل الرقابي للمجلس الدستوري، لاسيما من حيث وجود عدة ثغرات تعترى النصوص الدستورية المعدلة تبين عدم تجانسها فيما بينها وبين ما ورد في النظام الداخلي للمجلس الدستوري، كعدم التحديد الدقيق لاختصاص المجلس الدستوري بالإخطار بالرقابة القبلية في شقها المتعلق برقابة الدستورية، مما أثر بشكل مباشر على طبيعة الحكم الصادر في هذه الرقابة والرقابة القبلية عموما بين الرأي أم القرار. وهذا مقارنة بدقة النظام الداخلي للمجلس الدستوري في هذه المسائل، والذي أثار في نفس الوقت إشكالية مدى أحقية النص الإجرائي في تقييد النص الدستوري الذي هو أسمى مرتبة في الهرم القانوني. إلى جانب ذلك ترتب عن توسيع الإخطار أمام الأقلية البرلمانية وضع شروط تمييزية في النظام الداخلي تقييد من سلطتها في ممارسة حق الإخطار بشكل لا نجد له مثيل في الشروط المفروضة على الجهات السياسية الأخرى المخول لها هذا الحق، مما تثير بعض الاستفهامات حول جدوى هذا التمييز في طريقة تحريك المجلس الدستوري بالرغم من وحدة موضوع الإخطار والهدف من الرقابة الدستورية في النهاية.

Résumer

Les réformes prévues pour le processus de la saisine, malgré ses positives de l'élargir le droit de l'exercer de ce procédure aux autre autorités , afin de renforcer les fondements de l'état de droit et le garant du principe de la primauté de la Constitution, mais elle soulève de nombreuses problématiques sur le sérieux de ces réformes et l'exactitude à organiser le travail de surveillance du Conseil constitutionnel, notamment en présence de plusieurs lacunes de dispositions constitutionnelles qui sont modifiée montrent non homogènes entre eux et le règlement intérieur du Conseil constitutionnel, en se qui concerne le non précision de la compétence du Conseil constitutionnel par la saisine du contrôle de constitutionnalité priori, ce qui a eu un effet direct sur la nature du jugement qui va prendre afin de ce type de contrôle ou bien le contrôle priori en général entre l'avis ou la décision. Et tout ça en comparaison avec les disposition strictement du règlement intérieur du Conseil constitutionnel dans ces questions, qui soulève en même temps la problématique de droit de

ce règlement interne de limiter le texte constitutionnel qui est la plus haute rang dans la hiérarchie juridique. L'autre chose de l'effet de cette élargissement de la saisine exactement face à la minorité parlementaire, c'est de l'inclure des conditions discriminatoires dans le règlement intérieur pour restreindre son droit de l'exercice de ce procédure, car en ne voit pas comme ces conditions imposées aux autres acteurs politiques autorisé à ce droit, ce qui soulève certaines interrogations sur l'importance de cette distinction dans la méthode de saisir le Conseil constitutionnel malgré l'unité de l'objet de ce saisine et le but du contrôle constitutionnel en fin de compte.

مقدمة:

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين من أهم الضمانات التي تحمي مبدأ سمو الدستور، وهي نتيجة قانونية لتحقيق هذا السمو،¹ ويقصد بها "مراقبة مدى توافق أو تعارض القواعد الأدنى درجة للقواعد القانونية العليا المتمثلة في القواعد الدستورية، والتي تفضي إلى تسليط جزاء على النصوص القانونية التي يثبت عدم دستورتها بإلغائها إذا كانت سارية المفعول أو منع صدورها إذا لم تصبح بعد واجبة التنفيذ"²، وأن الغرض من هذه الرقابة هو ضمان تفوق الدستور حتى يظل النص الدستوري هو الأساس لبناء واستمرارية الدولة.³

باعتبار أن هذه الآلية الرقابية تعد وسيلة لإرساء مقومات دولة القانون فإن المؤسس الدستوري الجزائري تبناها منذ أول دستور في سنة 1963 مروراً بدستوري 1989 و 1996، وخولت مهمة هذه الرقابة إلى هيئة مستقلة تتمثل في المجلس الدستوري، الذي يمارس اختصاصاته إما في إطار الرقابة القبلية لدخول النص حيز التنفيذ أو في إطار الرقابة البعدية في الحالة العكسية، وبموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 تم إعادة النظر في بعض الجوانب المتعلقة بهذه الهيئة من حيث تشكيلتها وكيفية عملها، ولعل توسيع إجراء الإخطار أمامها في الرقابة القبلية يعد أهم إصلاح في ذلك، حيث إلى جانب حق الإخطار الممنوح لرئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان فإنه تم توسيع سلطة ممارسة هذا الإجراء إلى كل من الوزير الأول والأقلية البرلمانية في حدود 30 عضواً من مجلس الأمة و 50 نائباً من المجلس الشعبي الوطني، مع تعديل في حدود ممارسة هذا الإخطار بأن يقتصر فقط على الرقابة القبلية لدخول النص حيز التنفيذ (التي هي موضوع دراستنا) من دون أن يمتد إلى الرقابة البعدية للدفع بعدم الدستورية المقرر للأفراد.

¹. مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 05.

². جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، (بدون السنة الجامعية)، ص 06.

³. عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية، دليل مختصر للتجارب الدستورية، نظرياً- تطبيقياً، دار الهدى، 2016، ص 161.

إن هذه التعديلات التي تم إدخالها على عملية إخطار المجلس الدستوري بالرغم من محاسنها في تدعيم ثوابت دولة القانون، إلا أنها تطرح العديد من الإشكاليات حول مدى جدتها في بلوغ هذا الهدف لاسيما بخصوص الرقابة القبلية، سواء من حيث الثغرات التي تعترى النصوص الدستورية، كمسألة أولوية تحديد اختصاص المجلس الدستوري بالإخطار في الرقابة، هل العبرة للنص الدستوري أم للنظام الإجرائي لعمل المجلس الذي هو نظام داخلي؟ وكذا مسألة طبيعة الحكم الصادر بشأن هذه الرقابة هل الرأي أم القرار؟، ومن حيث الغرض الحقيقي في توسيع هذا الإخطار من خلال البحث عن مدى صحة إدراج شروط تمييزية تجاه الأقلية البرلمانية لتحريك المجلس بالإخطار في الرقابة القبلية مقارنة بالجهات السياسية الأخرى، خلافا لما هو معمول به في الأنظمة المقارنة التي استلهم منها المشرع الدستوري الجزائري هذه التعديلات.

لذا فإن هذا يجربنا لفتح النقاش حول هذا الموضوع ضمن الإشكالية التالية: إلى أي مدى ساهمت التعديلات الدستورية الأخيرة في ضبط إجراء الإخطار المقدم في الرقابة القبلية أمام المجلس الدستوري بعد إعادة هيكلته بشكل يعكس الطابع الجدي لهذه الإصلاحات ويساهم في إرساء مقومات دولة القانون؟

المطلب الأول: آلية الإخطار أمام المجلس الدستوري في الرقابة القبلية بين محاسن التوسعة وغموض التحديد الدقيق لاختصاص المجلس الدستوري بشأنها

للتفصيل في هذا المطلب يتطلب علينا قبل ذلك تحديد المقصود بالإخطار أمام المجلس الدستوري في الرقابة القبلية (الفرع الأول) ثم نتطرق إلى تبيان أثر التعديل الدستوري على الرقابة القبلية للمجلس الدستوري بين محاسن توسعة الإخطار وغموض التحديد الدقيق لاختصاص المجلس بشأنها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المقصود بإخطار المجلس الدستوري في الرقابة القبلية

لتحديد المقصود بإخطار المجلس الدستوري في الرقابة القبلية يجدر بنا (أولا) تحديد معنى إجراء الإخطار، ثم تبيان مجال ومضمون هذه الرقابة المخطر بها (ثانيا).

أولا: معنى إجراء الإخطار أمام المجلس الدستوري

يقصد بمصطلح إخطار المجلس الدستوري " الإجراء الذي يسمح للمجلس الدستوري بأن يباشر عمله كجهاز مراقب"¹، لمدى دستورية نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة وفقا لأحكام الدستور كليا أو جزئيا²، فهو الوسيلة الوحيدة الممارسة من جهات محددة لتحريك هذه الرقابة، سواء كانت رقابة دستورية أو رقابة مطابقة (كما سنرى لاحقا)، أي لا يمكن للمجلس الدستوري أن يمارس هذه

¹ . رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص 187.

² . السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع،

ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 249.

الصلاحية من تلقاء نفسه¹، حيث حددت المادة 187 من دستور 1996 المعدل مؤخرًا² والمادة 08 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري³ آلية عمل المجلس الدستوري باستعمال عبارة "يخطر المجلس الدستوري...".

ثانيا: مضمون الرقابة القبلية للمجلس الدستوري

إن اعتماد مصطلح "الرقابة القبلية" يرجع بالأساس إلى النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري الذي اعتمد هذه التسمية عند تنظيمه وتفصيله لاختصاص المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، حيث ميز هذا النظام الداخلي بين نوعين من الرقابة، أحدهما تتمثل في الرقابة القبلية والثانية تتمثل في الرقابة البعدية للدفع بعدم الدستورية، وهو تصنيف جديد أحدثه النظام الداخلي بعد التعديل الدستوري الأخير. حيث تنص المادة 08 من النظام الداخلي السالف الذكر بأن المجلس الدستوري يخطر في إطار الرقابة القبلية طبقا لأحكام المادتين 186 و187 من الدستور، وبالرجوع إلى هاتين المادتين نجد أن المادة 186 تتحدث في فقرتها الأولى بأن المجلس الدستوري يفصل برأيه في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، أما الفقرة الثانية والثالثة فإنهما أشارتا إلى أن المجلس يبدئ رأيه وجوبا بعد أن يخطره رئيس الجمهورية في دستورية القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بعد مصادقة هذا الأخير عليها، في حين أن المادة 187 في فقرتها الأولى تتحدث عن الجهات صاحبة الإخطار بهذه الرقابة.

فطبقا لهذه النصوص السالفة الذكر، نجد أن مضمون ومجال الرقابة القبلية للمجلس الدستوري يتمثل في الرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات قبل دخولها حيز النفاذ وكذا في رقابة المطابقة للقوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قبل دخولها أيضا حيز النفاذ، أي بعبارة أخرى هناك نوعين من الاختصاصات التي يمارسها المجلس الدستوري في إطار الرقابة القبلية، فالأولى تندرج تحت "رقابة المطابقة" للقوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور⁴.

¹ . مسراقي سليمة، نظام الرقابة ...، المرجع السابق، ص 33.

² . بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

³ . مداولة مؤرخة في 06 أبريل 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، الصادرة بتاريخ 11 مايو 2016.

⁴ - وهذا طبقا للمادة 141 فقرة أخيرة من دستور 1996 المعدل التي تنص على أنه "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره". وكذا طبقا للمادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السالف الذكر الواردة تحت عنوان "رقابة المطابقة للقوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان" التي تنص على أنه "يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورها طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 141 من الدستور برأيه وجوبي بعد أن يخطره رئيس الجمهورية طبقا للفقرة 02 من المادة 186..."، وتضيف المادة 03 منه بأنه "يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه برأيه وجوبي...".

والثانية تندرج في "رقابة الدستورية"¹ على المعاهدات² والقوانين والتنظيمات، للإشارة أن هذه الرقابة الأخيرة (رقابة الدستورية)³ قد يكون الإخطار بشأنها قبل إصدار النص (أي رقابة سابقة وهي موضوع دراستنا) وقد يكون الإخطار⁴ بشأنها بعد صدور النص ودخوله حيز التنفيذ (أي رقابة لاحقة وبعديّة) التي تندرج في إطار الدفع بعدم الدستورية، ومنه هذا هو الاختلاف بين رقابة الدستورية ورقابة المطابقة في أن الأولى قد تكون سابقة أو لاحقة، في حين أن الثانية تكون في جميع الحالات سابقة على صدور النص فقط نظرا لأهمية القوانين العضوية وحساسية الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان في إمكانية التأثير على النظام السياسي للدولة والتوازن بين السلطات.⁵

¹ وهذا طبقا للمادة 05 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السالف الذكر الواردة تحت عنوان "رقابة الدستورية للمعاهدات والقوانين والتنظيمات".

² . بالنسبة للرقابة على المعاهدات، وباعتبار أن الدستور أوكل لرئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات والمصادقة عليها طالما أن إقامة العلاقات الدولية من صميم اختصاص السلطة التنفيذية، حيث تنص المادة 91 من الدستور فقرة 03 بقولها "يقرر السياسة الخارجية للأمم ويوجهها". مع إمكانية مشاركة البرلمان رئيس الجمهورية في إبرام بعض المعاهدات قبل المصادقة عليها التي قد تكون لها تأثير على القوانين الوطنية واختصاص البرلمان حسب ما تنص عليه المادة 111 والمادة 149 من الدستور. لذا فللمجلس الدستوري دور أساسي في الحفاظ على التوازن بين السلطات وحماية مبدأ سمو الدستور من خلال الرقابة على هذه المعاهدات، كالفصل في مدى اعتبار معاهدة أو اتفاقية ما من تلك التي يشترط فيها الحصول على موافقة البرلمان صراحة بشأنها أو أن رئيس الجمهورية قد تجاوز هذا الإجراء لذا يتعين التصدي له عن طريق إخطار المجلس الدستوري. أنظر: محمد بوسلطان، "الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 01-2013 ص 38، 39.

³ . نعني برقابة الدستورية على القوانين هي تلك التي الممارسة على القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية في إطار المجالات المحددة في المادة 140 من الدستور المعدل، والقول بالقوانين العادية دون الاكتفاء بمصطلح "القوانين" كما ورد في النص الدستوري، مفاده هو استبعاد فكرة القوانين العضوية من رقابة الدستورية وأن القوانين العادية يمكن أن تخضع للرقابة السابقة أو اللاحقة، ذلك أن المجلس الدستوري في إحدى أحكامه اعتبر أن رقابة المطابقة على القوانين العضوية تعتبر رقابة مانعة لرقابة الدستورية. أنظر: السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 255.

⁴ . حيث باعتبار أن السلطة التنفيذية هي المختصة في إعداد هذه التنظيمات دون مشاركة البرلمان خلافا للمعاهدات الدولية كما رأينا سابقا، والتي منح الدستور صلاحية إصدارها إما إلى رئيس الجمهورية في المجال غير المخصص للدستور في شكل مراسيم رئاسية، وإما تلك التي يصدرها الوزير الأول في مجال تنفيذ القوانين في شكل مراسيم تنفيذية وفقا للمادة 143 من الدستور، وبالرغم من أن النص الدستوري صريح حول إمكانية إخضاع التنظيمات لرقابة المجلس الدستوري إلا أن هذه المسألة طرحت إشكال في أي من هذه النصوص التنظيمية معنية بالرقابة الدستورية، هل كلا المرسومين الرئاسي والتنفيذي، وفي جميع الحالات؟ طالما أن التنظيمات وردت بصفة عامة. نجد أن الأستاذ شربال عبد القادر -على سبيل المثال- يعتبر أنه ليس كل نص تنظيمي يخضع للرقابة الدستورية بل تخضع فقط تلك التي يطلق عليها بالتشريعات الفرعية الصادرة عن السلطة التنفيذية، لأنه يمكن أن يفهم من محل الرقابة الدستورية القانون بمعناه الواسع، وأن يؤلّد مراكز قانونية عامة ومجردة سواء صدرت في شكل تشريعات أصلية أو فرعية. أنظر: شربال عبد القادر، آراء وقرارات المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 41، 42.

⁵ . ذلك أن المطابقة تعني التقيّد الصارم شكلا وموضوعا بأحكام الدستور ولا يجوز تخطيتها نصّا وروحا، لأن رقابة المجلس في هذه الحالة تنصب على كامل النص موضوع الإخطار، في حين أن رقابة الدستورية يمكن أن لا تنصب على كامل النص وإنما قد تكون جزئية على بعض الأحكام حسب ما تتضمنه رسالة الإخطار. أنظر: السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 252. شربال عبد القادر، المرجع السابق، ص 38، 39.

الفرع الثاني: أثر التعديل الدستوري على الرقابة القبلية للمجلس الدستوري بين محاسن وتوسعة الإخطار وغموض التحديد الدقيق لاختصاص المجلس بشأنها

إن تحديد المقصود بإخطار المجلس الدستوري في الرقابة القبلية يجعلنا نبحث عن مستجدات التعديل الدستوري في هذا المجال من خلال إبراز محاسن هذا التعديل في توسيع حق الإخطار بشأنها (أولاً) ومدى تأثير هذا التعديل في على مسألة أولوية تحديد اختصاص المجلس الدستوري في هذه الرقابة (ثانياً).

أولاً: محاسن التعديل الدستوري في توسعة الإخطار أمام المجلس الدستوري في الرقابة القبلية
إن مسألة توسيع الإخطار أمام المجلس الدستوري لطالما كانت أحد أهم المطالب الأساسية للطبقة السياسية في الجزائر، لاسيما في السنوات الأخيرة وعدم حصره فقط في الجهات التقليدية، أسوة بالعديد من الدول التي أقرت في دساتيرها هذه التوسعة وبالتحديد في المنطقة المغاربية والعربية عموماً والتي تأثرت هي الأخرى بالدول التي سبقتها في هذا المجال كفرنسا، وهذا نظراً لما لهذا التوسيع أثر هام في إرساء وتحقيق مقومات دولة القانون، وهو ما دفع بالمشروع الدستوري إلى الاستجابة لهذا المطلب سنة 2016 عند تعديله للدستور بفتح المجال أمام جهات أخرى لتحريك المجلس الدستوري على غرار تلك المعروفة سابقاً.

حيث كانت سلطة الإخطار في الرقابة القبلية محصورة سابقاً في جهات تقليدية ثلاث تتمثل في رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، لكن بموجب التعديل الأخير تجاوز هذا الحصر بإضافة ثلاث جهات أخرى من خلال تعديل المادة 166 السابقة¹ والتي تقابلها المادة 187 من الدستور الحالية بقولها "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي أو الوزير الأول. كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائباً أو ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة...". للإشارة أن هذه الجهات السالفة الذكر لها حق الإخطار فقط بمناسبة الرقابة القبلية للمجلس الدستوري دون أن تمتد سلطتها للرقابة البعدية للدفع بعدم الدستورية التي أصبحت حكرًا على أحد المتنازعين في نزاع أمام جهة قضائية، ويتم تحريكها بناءً على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحدهما أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور² وبالتالي فإن توسيع حق اللجوء إلى المجلس الدستوري أصبح يتم بموجب آليتين أساسيتين، آلية الإخطار وآلية الإحالة من الجهات القضائية³.

¹ . تنص المادة 166 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 على أنه "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري".

² . أنظر المادة 188 الجديدة من الدستور يعد التعديل الأخير.

³ . كوسة عمار، آلية إخطار المجلس الدستوري في الجزائر: من نظام الإخطار المقيد إلى نظام الإخطار الموسع، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة، عدد 09، جانفي 2018، ص 429.

وهو تعديل يأتي تماشياً مع ما هو مكرس في الأنظمة الدستورية المقارنة في هذا المجال لاسيما النظام الفرنسي.¹

باعتبار أن دراستنا تقتصر على سلطة الإخطار في الرقابة القبلية فإن توسيع هذا الإجراء إلى ست (06) جهات بدل من ثلاث (03) فقط كما كان سابقاً لا شك أن له أهمية بالغة في تدعيم أسس دولة القانون، حيث بالنسبة لمنح الوزير الأول حق الإخطار فإن هذا يرجع لمكانة هذه الشخصية في النظام الدستوري الجزائري بعد التعديل الأخير، حيث بالرغم من أن تعيينه يتم من طرف رئيس الجمهورية إلا أن هذا الأخير مقيد دستورياً في ممارسة هذه الصلاحية بوجوب استشارة الأغلبية البرلمانية²، طالما أن هذه الأغلبية منبثقة عن إرادة الشعب، وبالتالي منحه هذه الصلاحية سيعزز من الممارسة الديمقراطية ويساهم في ترقية وحماية الحقوق والحريات بطريقة غير مباشرة.

أمّا بخصوص منح البرلمانين إمكانية الإخطار إلى جانب باقي الجهات في حدود (30) عضواً من مجلس الأمة أو (50) نائباً من المجلس الشعبي الوطني، فإن هذا يدعم مسعى المؤسس الدستوري في تجسيد قاعدة أن الشعب مصدر كل سلطة وصاحب السيادة الوطنية لوحده، وأنه يمارسها عن طريق مؤسساته الدستورية أو بواسطة ممثليه المنتخبين³، ومنه فإن هذه الآلية ستساهم في تفعيل الديمقراطية التمثيلية والتعبير عن الإرادة الحقيقية للشعب ليس فقط على مستوى غرفتي البرلمان وإنما حتى أمام المجلس الدستوري عن طريق الإخطار، بمعنى أصبح البرلمان لا يقتصر دوره فقط في سلطة تقرير العمل التشريعي وإنما حتى سلطة المنع بواسطة تحريك الرقابة الدستورية، أضف إلى ذلك أن هذا الإخطار من شأنه أن يتجاوز النقص الذي يعتري التمثيل المبني فقط على الأغلبية⁴ ليساهم في تعزيز مكانة الأقلية البرلمانية، وقد ذهب البعض في وصف هذه الخطوة بأنها تهدف إلى "دمقرطة إخطار المجلس الدستوري Démocratiser la saisine du conseil" والمشاركة في استخدامه لاسيما من جانب المعارضة البرلمانية، لأن الديمقراطية لا تعني حكومة

¹ . محمد أمين لعجال أعجال، "حدود الرقابة الدستورية: مقارنة في النظم المقارنة"، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 04، مارس 2008، ص 139.

² . تنص المادة 91 من دستور 1996 بعد التعديل بأنه "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تحولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: ... يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه".

³ . المادة 08 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 07 قبل التعديل الأخير.

⁴ . محمد منير حساني، "توسعة إخطار المجلس الدستوري للبرلمانيين تأميناً للوظيفة التشريعية"، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني، المنظم بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 15-16 فيفري 2012، متوفر على الموقع: <https://manifest.univ-ouargla.dz>

الأغلبية فقط وإنما الديمقراطية هي كذلك تلك التي تعترف بالحقوق والحريات في المقام الأول بما فيها حقوق المعارضة.¹

ما يمكن الإشارة إليه فيما يخص حدود إخطار البرلمانين نجد أن الفقرة الأولى من المادة 186 التي تحدد مضمون رقابة الدستورية القبلية أو المادة 187 المحددة للجهات السياسية المخول لها حق الإخطار بهذه الرقابة تبدو عامة من دون أي تفصيل، أي هل سلطة البرلمانين في حق اللجوء إلى المجلس الدستوري ينصب على القوانين فقط أم تمتد إلى المعاهدات الدولية والتنظيمات التي يصدرها خاصة رئيس الجمهورية في المجالات غير المتعلقة بالقانون نلاحظ أنها تثير نوع من الغموض بعد التعديل الدستوري الأخير، ذلك أنه بغض النظر عن المادة 186 فقرة 01 والمادة 187 نجد أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، لاسيما في المادة 08 منه بأنه " يخطر المجلس الدستوري في إطار الرقابة القبلية طبقا لأحكام المادتين 186 و 187 من الدستور برسالة توجه إلى رئيسه ويصدر رأيا في النص موضوع الإخطار"، وبالتالي طبقا لما تضمنته المادة 186 و 187 من الدستور والمادة 08 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري يتضح أن توسيع حق الإخطار إلى الأقلية البرلمانية يكون في جميع مجالات الرقابة القبلية للمجلس الدستوري سواء على القوانين العادية أو التنظيمات أو المعاهدات، أي بصفة عامة، لكن وبالرجوع إلى المادة 114 المستحدثة في الدستور والمتعلقة بحقوق المعارضة نجد أنها تشير إلى أن هناك عدم انسجام بين النصوص السالفة الذكر وهذه المادة الجديدة، بحيث تنص على أن "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لاسيما منها: 6...- إخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرتان 2 و 3) من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان"، ومنه نتساءل هل هذه المادة تعني أن إخطار الأقلية البرلمانية يكون فقط في مجال القوانين² دون المعاهدات

¹. Ahmed Mahiou, " la saisine du conseil constitutionnel par les parlementaires : L'expérience française", Revue du conseil constitutionnel, N° 02 – 2013 , Alger, p 65,66.

². بالرغم من أن نص المادة 114 التي تشير إلى أن المعارضة البرلمانية لها حق الإخطار أمام المجلس الدستوري بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان، نجد أنه تثير نوع من الغموض أيضا وعدم الدقة من ناحية صياغتها، لماذا يا ترى؟ لأن التسليم بهذه الصياغة ومنح حق إخطارها في القوانين التي صوت عليها البرلمان بصفة عامة دون تحديد، يعني بأن مجال إخطارها في القوانين أوسع من الوزير الأول ورئيسي غرفتي البرلمان، لأن الإخطار في القوانين قد يكون في رقابة المطابقة الخاصة بالقوانين العضوية أو في رقابة الدستورية للقوانين العادية، مع العلم أن الإخطار بشأن القوانين العضوية حق حصري لرئيس الجمهورية دون مشاركة أي جهة سياسية أخرى، ومنه وفقا لحرفية نص المادة 114 فهذا ممكن بالنسبة للأقلية البرلمانية، لكن هذا نستبعده من جانبنا لأن هذه المادة أكيد أنها غير دقيقة استنادا إلى ما ورد في المادة 186 فقرة 02 والمادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري التي تنص على أنه "يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورها طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 141 من الدستور برأي وجوبي بعد أن يحظره رئيس الجمهورية طبقا للفقرة 02 من المادة 186 من الدستور..."، ومنه يتعين إعادة صياغة الفقرة 06 من المادة 114 كالآتي "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية لاسيما منها: 6...- إخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرة 2) من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان في غير المجالات التي يُشرع فيها بقانون عضوي".

والتنظيمات، أم أنها أيضا يمكنها أن تخطر المجلس في مجال المعاهدات والتنظيمات؟ بالإضافة إلى ذلك لا يمكن التمييز بين النواب عند ممارسة حق الإخطار بسبب انتماءاتهم السياسية في ظل عدم وجود نص قانوني يحدد التشكيلات السياسية المعارضة والتشكيلات الموالية، ومنه -في رأينا- أن مجال تحريك المجلس الدستوري من طرف البرلمانين يكون استنادا للقاعدة العامة الواردة في المادتين 186 فقرة 01 والمادة 187 من الدستور، حبذا على المشرع الدستوري التحديد الدقيق في مجال الإخطار المنصوص عليه في المادة 114 فقرة 06 السالفة الذكر، أو تبيان ذلك في المادتين 186 و187 السالفة الذكر.

ثانيا: أثر التعديل الدستوري على مسألة تحديد اختصاص المجلس في الرقابة القبلية بين نصوص الدستور والنظام الداخلي

إن الملفت للانتباه في التعديل الدستوري الأخير، أن المشرع الدستوري أحدث نوع من الغموض عند إعادة هيكلته لاختصاص المجلس الدستوري في الرقابة القبلية لاسيما في رقابة الدستورية مقارنة بما كان سابقا، حيث عند قراءة الفقرة الأولى من المادة 186 من الدستور المعدل حاليا نجد أنها تنص على أنه " بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات." في حين أن الفقرة الأولى من المادة 165 السابقة على التعديل تنص على أنه "يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إمّا برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية"، بمعنى أن رقابة الدستورية من خلال هذا النص الأخير تكون رقابة سابقة على دخول النص حيز التنفيذ أو لاحقة في الحالة العكسية، أي أن المؤسس الدستوري سابقا أفصح عن اختصاص المجلس الدستوري بصفة صريحة في رقابة الدستورية القبلية والبعدية وميّز بينهما من حيث طبيعة الحكم الصادر بشأنها بالرأي أو القرار، لكن هذا الوضوح والتمييز الصريح بين الرقابتين (السابقة واللاحقة) لدستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات لم يتم بهذا الشكل بعد التعديل الدستوري الأخير، حيث لم يبين بصفة دقيقة اختصاص المجلس الدستوري بشأن رقابة الدستورية القبلية والبعدية بذات الكيفية والتصياغة السابقتين في مضمون نص الفقرة الأولى من المادة 186 الحالية، ذلك أنه اكتفى فقط بالنص على أنه "...يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.."، بدون الإشارة إلى مصطلحات أو عبارات تدل على وجود رقابة قبلية أو بعدية على دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إذ تم حذف عبارتي "برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ" أو بقرار في الحالة العكسية، وأبقى على مصطلح "برأي" فقط، مما أضفى صفة العمومية على نص الفقرة الأولى من المادة 186 دون تمييز بين ما إذا كانت هذه الرقابة الدستورية قبلية أو بعدية.

أكثر من ذلك عند اللجوء إلى النظام الداخلي لعمل المجلس الدستوري لسنة 2016 وقراءة نص المادة 08 منه بقولها " يخطر المجلس الدستوري في إطار الرقابة القبلية طبقاً لأحكام المادتين 186 و187 من الدستور برسالة توجه إلى رئيسه، ويصدر رأياً في النص موضوع الإخطار"، فيُفهم من ذلك أن هذه المادة قَيِّدَت رقابة الدستورية المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 186 بأن تكون رقابة قبلية على صدور النص فقط إلى جانب رقابة المطابقة المنصوص عليها في الفقرة الثانية والثالثة من ذات المادة 186، والتي تكون في جميع الأحوال رقابة قبلية خلافاً لرقابة الدستورية كما سبقت الإشارة، ومنه فإن الإخطار المقدم بشأنها من الجهات المحددة في المادة 187 حسب المادة 08 يجب أن ينصب فقط على الرقابة القبلية، ولكن هل يمكن لنص إجرائي داخلي أن يقيد النص الدستوري؟ لأن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري القديم لسنة 2012¹، لم يكن يتضمن مثل هذا التقييد أو التجاوز للنص الدستوري، وإنما كان منسجماً تماماً مع نصوص الدستور²، ذلك أن المادة 165 بمناسبة رقابة الدستورية حددت مسبقاً وبصفة دقيقة اختصاص المجلس الدستوري في الرقابة القبلية والبعديّة، خلافاً للوضع الحالي الذي انتفت فيه هذه الدقة.

لذا كان بالأجدر على المشرع الدستوري أن يبين في نص الفقرة الأولى من المادة 186 بأن رقابة المجلس الدستوري تكون سابقة على دخول النص حيز التنفيذ، لأن الاكتفاء فقط بالإشارة إلى مصطلح الرأي في مضمون هذه الفقرة لا يدل ولا يُفهم على أن رقابة الدستورية للقوانين والمعاهدات والتنظيمات تكون قبلية فقط إذا ما أخطرت من إحدى الجهات المحددة في المادة 187، خصوصاً وأن رقابة المطابقة الواردة في الفقرتين الثانية والثالثة لذات المادة 186، قد بيّن المؤسس الدستوري بشأنها في مضمون المادة 141 من الدستور بأنها تكون رقابة سابقة بالنسبة للقوانين العضوية، وهو ما لا نجد مثل هذه المواضع الأخرى في الدستور تحدد بأن رقابة الدستورية للمعاهدات والقوانين والتنظيمات المخطر بشأنها طبقاً للمادة 187 تكون سابقة فقط.³

¹. الصادر بموجب مداولة مؤرخة في 16 أبريل 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة في 03 مايو 2012.

². حيث تنص المادة 08 منه بأنه "يخطر المجلس الدستوري برسالة توجه إلى رئيسه، وذلك في إطار أحكام المادتين 165 و166 من الدستور". ومنه فهذه المادة لم تقيد النص الدستوري بنوعية الرقابة قبلية أم بعديّة، ولا حتى التفصيل فيما ورد في المادة 165 من الدستور التي كانت تنص على الرقابة السابقة واللاحقة للمجلس الدستوري.

³. وإن كان يمكن التخفيف من هذا الغموض حول عدم التحديد الدقيق لرقابة الدستورية القبلية في نص الفقرة الأولى من المادة 186 بالنظر إلى ما ورد في مضمون المادة 144 من الدستور المعدل بطريقة غير مباشرة بقولها "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية المجلس الدستوري قبل صدور القانون يوقف هذا الاجل حتى يفصل المجلس الدستوري...". إلا أن هذه المادة لا تفيد الإلزام بأن تكون رقابة الدستورية قبلية فقط في حالة إخطارها من إحدى هذه الجهات، حتى يمكن القول بأنها تنسجم مع مضمون المادة 08 من النظام الإجرائي الداخلي، أضف إلى ذلك أن هذه الإشارة إلى رقابة الدستورية وردت ضمن آجال إصدار القانون وليس منحاً لاختصاص المجلس الدستوري. زيادة على ذلك وإن كانت هذه المادة تحص القوانين، فما مصير المعاهدات والتنظيمات التي يتم إعدادها من طرف السلطة التنفيذية؟.

إن المشرع الدستوري الجزائري في التعديل الأخير لسنة 2016 عند إعادة هيكلته لرقابة الدستورية أمام المجلس الدستوري، يتضح من أن اتبّع نفس المنهجية المعتمدة لدى النظام الدستوري الفرنسي بعد تعديل 2008، حيث كان المجلس الدستوري في فرنسا قبل هذا التعديل الأخير استنادا إلى المادة 61 من دستور 1958 ينظر في الرقابة على دستورية القوانين على أساس الرقابة القبليّة فقط، سواء في رقابة المطابقة الوجوبية للقوانين الأساسية واللوائح الخاصة بغرفتي البرلمان أو في رقابة الدستورية الاختيارية على باقي القوانين قبل صدورها في جميع الحالات، أما الرقابة البعدية على دستورية القوانين فقد تم تنظيمها في إطار المسألة الأولية الدستورية (QPC) بعد تعديل 2008¹. إلا أن تنظيم الدستور الفرنسي لرقابة الدستورية يختلف إلى حدّ ما مع نظيره الجزائري في تعديل 2016، حيث أن الأول (الفرنسي) حدّد نطاق وحدود رقابة الدستورية للمجلس الدستوري بشكل دقيق في صلب النص الدستوري المتمثل في المادة 61، أي الرقابة القبليّة والرقابة البعدية وميز بينهما بشكل دقيق²، ولم يترك ذلك للنظام الداخلي في تحديد مسألة الرقابة القبليّة، خلافا للمشرع الدستوري الجزائري الذي لم يبين بصفة واضحة في فحوى النص الدستوري ذلك المتمثل في المادة 186 من الدستور المعدل وترك المسألة للنظام الداخلي، مع العلم أن هذا الأخير لم يصدر في شكل قانون مقارنة بالنظام المحدد لعمل المجلس الدستوري الفرنسي الذي صدر في شكل قانون عضوي³.

¹. كوسة عمار، محاضرات في القضاء الدستوري، أقيمت على طلبة الماستر 2، تخصص منازعات القانون العمومي، السنة الجامعية 2014/2015 ص 37-38.

². Article 61 de la loi constitutionnel n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^o République, dispose que " Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leurs mis en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférés au conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs. ", JORF, n° 0171 du 24 juillet 2008 page 11890, texte n° 02.

³. La loi organique n° 74-1101 du 26 décembre 1974 modifiant l'ordonnance n°58-1067 du 07 novembre 1958 portant la loi organique sur le conseil constitutionnel, JORF, n° 13068 du 27décembre1974.

المطلب الثاني: قواعد تأخير إجراء الإخطار المقدم في الرقابة القبلية بين مستجدات تنظيم العمل الرقابي للمجلس ومتطلبات تحقيق الفعالية في ممارسته

إن الإصلاحات الأخيرة على الرقابة القبلية للمجلس الدستوري لم تتوقف عند توسيع إجراء الإخطار بشأنها وإنما ترتب عنها إجراءات جديدة تتعلق بكيفية تحريك هذه الرقابة (الفرع الأول) وكذا ما ترتب عنها في نفس الوقت من ثغرات تتعلق بطبيعة الحكم الصادر في هذه الرقابة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: جديد إجراءات تحريك الرقابة القبلية أمام المجلس الدستوري

تتمثل أهم الشروط والقواعد المقررة لتحريك المجلس الدستوري في الرقابة القبلية في شرط الميعاد وكذا الضوابط المتعلقة بتقديم رسالة الإخطار¹، فبالنسبة لشرط الميعاد المحدد لإمكانية تحريك هذه الرقابة، نجد أنه على الجهات السياسية احترام الأجل المحدد لذلك والذي يكون في كل الاحوال قبل صدور النص، سواء بالنسبة لرقابة الدستورية الاختيارية أو رقابة المطابقة الوجوبية.

فبالنسبة للقوانين وبمفهوم المخالفة لنص المادة 144 من الدستور نجد أن ميعاد تقديم الإخطار يكون في أجل 30 يوما السابقة لإصدار النص. أما فيما يخص المعاهدات والتنظيمات فلم يحدد المشرع الدستوري المدّة الزمنية لصدور المعاهدة أو التنظيم حتى تتمكن الجهات المحددة في المادة 187 من إمكانية إخطار المجلس الدستوري قبل صدورها لبحث مدى دستورتيتها، خصوصا وأن التنظيمات تعتبر من مهام السلطة التنفيذية لاسيما الصادرة في غير المجال المخصص للقانون²، مما قد يشكل سببا في تعقيد عملية ممارسة الإخطار بشأنها خاصة من جانب البرلمانيين نظرا لعدم مشاركتهم في إعدادها فهم كغيرهم من المواطنين يستطيعون العلم بها عن طريق النشر في الجريدة الرسمية بعد صدورها، خلافا للقوانين التي تعلم بها السلطتين التنفيذية والتشريعية معا نظرا لاشتراكهما في إعدادها³.

من حيث ضوابط تقديم رسالة الإخطار أمام المجلس الدستوري، فإنه طبقا للمادة 08 من النظام الداخلي لهذا المجلس، يجب أن توجه الرسالة إلى رئيس المجلس الدستوري مرفقة بالنص موضوع الإخطار وتسجل لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار ويسلم اشعار باستلامها، مما يتضح أن الإجراءات أمام المجلس الدستوري تتم كتابة⁴، إلا أنه لم تحدد شكلية أو صيغة معينة لتقديم هذه الرسالة طالما أنها لا تنشر في الجريدة الرسمية أو في الموقع إلكتروني

1. جمال بن سالم، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 1، السنة الجامعية 2014/2015، ص 363.

2. تنص المادة 143 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري التي تقابلها المادة 125 قبل التعديل الأخير بقولها "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

3. السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 266.

4. شربال عبد القادر، المرجع السابق، ص 39، 38.

للمجلس، وبالتالي فإن صياغتها تبقى بالشكل الذي حررته الجهة صاحبة الإخطار،¹ غير أنه وبموجب التعديل الدستوري الأخير، فإن النظام الداخلي أضاف قواعد جديدة تتعلق برسالة الإخطار المقدمة من طرف الأقلية البرلمانية، بأن تتضمن الحكم أو الأحكام موضوع الإخطار والتبريرات المقدمة بشأنها، وكذا يجب أن ترفق بقائمة أسماء وألقاب وتوقيعات نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة أصحاب الإخطار، مع إثبات صفتهم عن طريق إرفاق نسخة من بطاقة النائب أو عضو مجلس الأمة. ويجب أن يودع الإخطار من قبل أحد المخبرين المفوضين لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري.²

لكن بالرغم من محاسن هذه الإجراءات في تنظيم العمل الرقابي والتحقق من صحة الإخطارات المقدمة من طرف الأقلية البرلمانية، إلا أنها تحمل بعض الغموض حول جدوى التمييز بين الإخطار المقدم من طرف البرلمانيين وبين ذلك المقدم من طرف رئيس الجمهورية والوزير الأول ورئيسي غرفتي البرلمان في هذه الرقابة، لاسيما من حيث إلزامية تحديد الحكم أو الأحكام موضوع الإخطار والتبريرات المقدمة بشأنها، حيث يتضح أنها لم تشترط على باقي الهيئات الأخرى، وإنما اكتفت نص المادة 08 السالفة الذكر من النظام الداخلي بالإشارة فقط إلى ضرورة إرفاق رسالة الإخطار بالنص الذي يعرض على المجلس. أضف إلى ذلك أنه حتى فرض تقديم بعض الوثائق الإدارية يعتبر تعقيد لممارسة الإخطار، ذلك أن إثبات صحة النواب أو أعضاء مجلس الأمة يكون من صلاحيات الأجهزة الإدارية للغرفتين ولا شأن للمجلس الدستوري في هذه العملية، ذلك أنه من المفروض أن يكتفي فقط بفحص موضوع الإخطار والنصاب المتوفر لتقديمه طبقا للدستور.

ويزداد هذا التعقيد والنظرة الخاصة تجاه البرلمانيين أكثر فيما يخص اشتراط النظام الداخلي ضرورة أن يُعلم المجلس كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ورئيس كل غرفة بالحكم أو الأحكام التي أخطر بشأنها من قبل النواب أو أعضاء مجلس الأمة،³ ذلك أن هذا الإعلام لم يتم اشتراطه في جميع الإخطارات المقدمة وإنما هو مقرر فقط تجاه البرلمانيين، وبمفهوم المخالفة أليس من حق هذه الأقلية أن تعلم بالإخطار المقدم من أي جهة من الجهات الأخرى؟ لأن الإجابة بالنفي تؤدي إلى طرح مدى استقلالية المجلس الدستوري في هذه المسألة، وبالتالي لتفادي هذا التمييز حيدا لو تم التخفيف من هذه الشروط تجاه البرلمانيين أو توحيد هذه الشروط على جميع الجهات صاحبة الإخطار بصفة موحدة، لأن مثل هذه الممارسات ستؤدي إلى تعقيد الأمر أمام هذه الفئة تحت غطاء تنظيم العمل الرقابي، ومن ثم ستفرغ هذه الجهود في توسيع الإخطار من محتواها ومن ثم إضعاف أسس دولة

¹. مسراتي سليمة، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة ماجستير في النظم السياسية والقانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2001/2000، ص.71.

². المادة 10 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، السالف الذكر.

³. المادة 11 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016 السالف الذكر.

القانون في هذا المجال، لأن رقابة المجلس الدستوري في جميع الأحوال تهدف إلى حماية سمو الدستور في النهاية.

الفرع الثاني: أثر عدم التحديد الدقيق لاختصاص المجلس الدستوري في الرقابة القبلية على طبيعة الحكم الصادر بشأنها بين نصوص الدستور والنظام الداخلي

إن مسألة عدم توضيح اختصاص المجلس الدستوري بشأن الرقابة القبلية وبالخصوص في رقابة الدستورية القبلية كما سبقت الإشارة، وهذا بسبب ما أفرزه التعديل الدستوري لاسيما في جوهر الفقرة الأولى من المادة 186، ترتب عنه غموض أيضا على مستوى النتائج المترتبة عن هذه الرقابة من حيث طبيعة الحكم الصادر بشأنها بين الرأي أم القرار، حيث تنص المادة 189 من الدستور المعدل في معرض حديثها عن آجال فصل المجلس الدستوري في رقابة الدستورية بأنه "يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف ثلاثين يوما (30) من تاريخ الإخطار... عندما يخطر المجلس الدستوري على أساس المادة 188 أعلاه، فإن قراره يصدر خلال الأشهر الأربعة (04) التي تلي تاريخ الإخطار...".

بمعنى أن المشرع الدستوري بعد التعديل الأخير لم يحدد بدقة الحكم الصادر في الرقابة القبلية لاسيما الدستورية منها، وكذلك الذي يصدر في الرقابة البعدية للدفع بعدم الدستورية، لأن الإشكال الذي يتضح في هذه المادة هو: لماذا يا تُرى نصّ المشرع الدستوري في الفقرة الأولى من المادة 189 على عبارة "يعطي رأيه" أو "يصدر قراره"، والإشارة في الفقرة الثانية من نفس المادة إلى عبارة "فإن قراره" الذي يصدر بمناسبة الدفع بعدم الدستورية؟ أهنك قصد من وراء ذلك أم يُعدُّ تكرار وسهو يمكن تصحيحه؟ خاصة وأن النص الدستوري الوارد في نص المادة 165 فقرة 01 قبل التعديل لم يستعمل هذه المصطلحات¹، مما يجعل من صياغة المادة 189 لاسيما الفقرة 01 لا تتسجم مع مضمون المادة 08 من النظام الجديد المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، والتي حددت طبيعة الحكم الصادر بشأن الرقابة القبلية للمجلس الدستوري بالرأي دون الإشارة إلى مصطلح القرار²، ذلك أن هذا

¹ . حيث تنص المادة 165 فقرة 01 من دستور 1996 قبل التعديل بأن المجلس الدستوري يفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما "برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ"، أو "بقرار في الحالة العكسية".

² . خاصة وأن رأي المجلس الدستوري الصادر بمناسبة مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري سنة 2016 قبل الموافقة عليه من طرف غرفتي البرلمان مجتمعيتين معا لم يتضمن الإشارة إلى عبارة "أو يصدر قراره" في نص المادة 167 من المشروع التي جاءت كالآتي "يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ويعطي رأيه في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ الإخطار...". وفي نفس الوقت لم يقدم أي تبرير بهذه المناسبة حول جدوى الاكتفاء فقط بعبارة "أو يعطي رأيه" وحذف عبارة "أو يصدر قراره"، ذلك أن هذين العبارتين كانتا موجودتين في المادة 167 من دستور 1996 قبل التعديل. أنظر: رأي رقم 16/01 ر.ت.د.م د مؤرخ في 28 يناير 2016 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة في 03 فبراير 2016.

الأخير يُتخذ فقط بمناسبة الرقابة البعدية للدفع بعدم الدستورية¹.

يزداد هذا الغموض أكثر عند قراءة المادة 191 من الدستور المعدل التي تتحدث عن الأجل المحدد لأثر الحكم الصادر بشأن عدم دستورية القوانين والتنظيمات بأنها تفقد أثرها ابتداء من يوم قرار المجلس، ولم تنص على أنها تفقد أثرها من تاريخ رأي المجلس، لأن الفقرة الثانية من ذات المادة أشارت إلى أن النص التشريعي إذا ما اعتُبر غير دستوري على أساس المادة 188 المتعلقة بالدفع بعدم الدستورية فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده **قرار المجلس**.

لذا فإن هذا يعد تضارب بين النصوص الدستورية في حدّ ذاتها فيما يخص تحديد طبيعة الحكم الصادر بشأن الرقابة القبلية والتمييز بينه وبين ذلك الذي يصدر في الرقابة البعدية، بخلاف ما ورد في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الذي ميّز بصفة دقيقة بين الرأي والقرار في الرقابتين، وهذا ليس فقط في المادتين 08 و09 السالفة الذكر من هذا النظام الإجرائي، وإنما على مستوى المادتين 25 و26 منه، وهذا بمناسبة الحديث عن طريقة تبليغ الرأي والقرار إلى المعنيين بهما، حيث الأول يتم تبليغه إلى رئيس الجمهورية وإلى الجهة صاحبة الإخطار، في حين أن القرار يبلغ إلى رئيس المحكمة العليا ومجلس الدولة وإلى السلطات المعنية في إطار أحكام المادة 188 من الدستور، أي أن الرأي يصدر في الرقابة القبلية أما القرار يكون في الرقابة البعدية للدفع بعدم الدستورية.

الخاتمة:

بعد دراستنا لموضوع الإخطار بالرقابة القبلية للمجلس الدستوري الجزائري بين مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2016 ومتطلبات إرساء دولة القانون، ومحاولة إبراز مدى مساهمة هذه التعديلات في ضبط إجراء الإخطار المقدم في هذه الرقابة بعد إعادة هيكلته بشكل يعكس الطابع الجدي لهذه الإصلاحات وفعالية ممارسة هذا الإجراء، نتوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات الآتية:

01- النتائج المتوصل إليها:

- أن سلطة الإخطار بشأن الرقابة القبلية تم توسيعها إلى ست (06) جهات بدل من ثلاث (03) جهات لتشمل الوزير الأول والأقلية البرلمانية كخطوة هامة نحو تدعيم دولة القانون والمؤسسات، مع غموض التحديد الدقيق لمجال الإخطار المقدم من طرف الأقلية البرلمانية بين ما إذا كان ينصب على القوانين فقط أم حتى المعاهدات والتنظيمات، وهذا في نص المادتين 114 و187 من الدستور.

¹. تنص المادة 09 فنص على أنه "يخطر المجلس الدستوري في إطار الرقابة البعدية للدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة طبقا للمادة 188 (الفقرة الأولى) من الدستور ويفصل بقرار".

- أن التعديل الدستوري الأخير على الرقابة القبلية للمجلس الدستوري بالرغم من إيجابيات توسيع الإخطار بشأنها، إلا أنه ترتب عنه ظهور عدة ثغرات تتمثل أساسا في عدم ضبط اختصاص المجلس الدستوري في هذه الرقابة من حيث رقابة الدستورية القبلية على صدور النص في صلب الفقرة الأولى من المادة 186، مما أثر ذلك بشكل مباشر على غموض في التحديد الدقيق لطبيعة الحكم الصادر في هذه الرقابة بين الرأي أو القرار وتمييزه عن ذلك الذي يصدر في الرقابة البعدية للدفع بعدم الدستورية، وهو ما ترتب عن وجود نوع من التناقض وعدم الانسجام بين النصوص الدستورية مقارنة بالنظام الإجرائي لعمل المجلس الدستوري الذي جاءت أحكامه أكثر دقة في هذه المسائل، لكن في نفس الوقت أثارت هذه الدقة مسألة مدى أحقية النص الإجرائي في تقييد النص الدستوري الذي هو أسمى مرتبة في الهرم القانوني.

- أن توسيع سلطة الإخطار بموجب التعديل الدستوري ترتب عنه إجراءات شكلية وموضوعية جديدة تضمنها النظام الداخلي، والمتعلقة بشروط ممارسة هذا الإخطار لتحريك المجلس الدستوري في الرقابة القبلية من طرف الأقلية البرلمانية، الأمر الذي طرح العديد من التساؤلات حول جدوى هذا التمييز بين البرلمانين وباقي الجهات السياسية الأخرى في تقديم الإخطار - بالرغم من أهمية البعض منها في تنظيم العمل الرقابي - لأن هذا يعتبر تقييدا لفئة دون أخرى، مما قد يؤثر في إضعاف جهود إرساء دولة القانون وإفراغ التعديل الدستوري من محتواه.

02- التوصيات المقترحة:

- فيما يخص ضرورة توضيح مجال وموضوع الإخطار المقدم من طرف الأقلية البرلمانية يتعين إعادة صياغة الفقرة 06 من المادة 114 كالتالي " تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية لاسيما منها: 6...- إخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرة 2) من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان في غير المجالات التي يُشرع فيها بقانون عضوي".

- فيما يخص مسألة التحديد الدقيق لاختصاص المجلس الدستوري في الرقابة القبلية وبالخصوص رقابة الدستورية السابقة على صدور النص، يتعين إعادة النظر في الفقرة الأولى من المادة 186 من الدستور وصياغتها بالشكل الآتي: "...يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات قبل صدورها." وهذا لتفادي الغموض الذي يعتريها حاليا في عدم تبيان نوعية الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري سابقة فقط أم حتى اللاحقة، ولتنسجم أيضا مع مضمون المادة 08 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الساري المفعول.

- فيما يخص تبيان طبيعة الحكم الصادر بشأن الرقابة القبلية للمجلس الدستوري بشكل دقيق أيضا، وتفايدي إشكالية عدم التمييز بين الرأي والقرار في النصوص الدستورية، يتعين إعادة النظر في صياغة المادة 189 من الدستور من خلال حذف عبارة "أو يصدر قراره" من نص الفقرة الأولى من

هذه المادة لتصبح على الشكل الآتي: " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ويعطي رأيه في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ الإخطار...".

وكذلك إعادة صياغة المادة 191 باستبدال عبارة "من يوم قرار المجلس" بعبارة "من يوم رأي المجلس" في الفقرة الأولى منها لتصبح على الشكل الآتي: " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد أثره ابتداء من يوم رأي المجلس." ليتم تفادي تعارض النصوص الدستورية فيما بينها من جهة وأن تتسجم من جهة أخرى مع الأحكام الواردة في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لاسيما المواد 08 - 09 و 25-26 التي ميّزت بدقة بين الرأي والقرار.

- من حيث شروط وإجراءات ممارسة الإخطار يتعين على واضعوا النظام الداخلي لعمل المجلس الدستوري إعادة النظر في الشروط التمييزية المقررة تجاه البرلمانين، وذلك بالتخفيف منها بالنسبة للوثائق الإدارية أو بتوحيدها وفرضها على جميع الجهات السياسية صاحبة الإخطار بالنسبة لتلك المتعلقة بضرورة تقديم مبررات عن الإخطار، وكذا شرط إلزامية الإعلام بالإخطار المقدم بأن يكون لجميع الجهات دون استثناء الأقلية البرلمانية، ضمانا لتجسيد استقلالية المجلس الدستوري.

قائمة المراجع:

*المؤلفات والدراسات:

- جمال بن سالم، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 1، السنة الجامعية 2014/2015.
- جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، (بدون السنة الجامعية).
- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.
- السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- شربال عبد القادر، آراء وقرارات المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور، دار هومة، الجزائر، 2012.
- عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية، دليل مختصر للتجارب الدستورية، نظريا - تطبيقيا، دار الهدى، 2016.
- كوسة عمار، آلية إخطار المجلس الدستوري في الجزائر: من نظام الإخطار المقيد إلى نظام الإخطار الموسع، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور -خنشلة، عدد 09، جانفي 2018.

- _____، محاضرات في القضاء الدستوري، أُلقيت على طلبة الماستر 2، تخصص منازعات القانون العمومي، السنة الجامعية 2015/2014، ص 37-38.
- محمد بوسلطان، "الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 01-2013.
- محمد لمين لعجال أعجال، "حدود الرقابة الدستورية: مقارنة في النظم المقارنة"، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 04، مارس 2008.
- محمد منير حساني، "توسعة إخطار المجلس الدستوري للبرلمانيين تأمين للوظيفة التشريعية"، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني، المنظم بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 15-16 فيفري 2012، متوفر على الموقع: <https://manifest.univ-ouargla.dz> تاريخ الزيارة 29-03-2017.
- مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2012.
- _____، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة ماجستير في النظم السياسية والقانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، السنة الجامعية 2001/2000.
- Ahmed Mahiou, " la saisine du conseil constitutionnel par les parlementaires : L'expérience française", Revue du conseil constitutionnel, N° 02 – 2013, Alger.

*النصوص القانونية:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادرة في 07 ديسمبر 1996.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.
- النظام الإجرائي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الصادر بموجب مداولة مؤرخة في 16 أبريل 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة في 03 مايو 2012.
- النظام الإجرائي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الصادر بموجب مداولة مؤرخة في 06 أبريل 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، الصادرة بتاريخ 11 مايو 2016.
- رأي رقم 16/01 ر.ت.د/م د مؤرخ في 28 يناير 2016 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة في 03 فبراير 2016.
- La loi organique n° 74-1101 du 26 décembre 1974 modifiant l'ordonnance n°58-1067 du 07 novembre 1958 portant la loi organique sur le conseil constitutionnel, JORF, n° 13068 du 27décembre1974.

La loi constitutionnel n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République , JORF, n° 0171 du 24 juillet 2008 page 11890, texte n° 02.