

إخطار المجلس الدستوري الجزائري: نطاق ممدود وجدوى محدودة

براهيمي جمال (1)

(1) أستاذ محاضر قسم "ب"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، 15000 تيزي وزو، الجزائر

البريد الإلكتروني: djamalbrahimi081@gmail.com

الملخص:

رغم الإصلاحات التي أجراها المؤسس الجزائري في التعديل الدستوري الأخير، إلا أن صبغة عدم الفعالية مازالت مطبوعة على منظومة الرقابة على دستورية القوانين، بسبب عدم تلاؤم الإطار القانوني المنظم لمؤسسة الرقابة مع الواقع السياسي والتنظيم المؤسسي، الأمر الذي يحول دون إعمال هذه القواعد القانونية والتنظيمية، من ثمة شلّ عمل المجلس الدستوري، المكلف بإحقاق مبدأ سم والدستور على سائر القوانين التي تدنوه درجة. وعليه لا يمكن تصور إعادة الفعالية للرقابة على دستورية القوانين دون إجراء إصلاحات شاملة للنظام السياسي القائم، بداية من إيجاد حلول جذرية كفيلة بإرساء أسس هيئة رقابة مستقلة ذات أداء فعال، من خلال إقامة التوازن بين السلطات الثلاثة الممثلة فيها مع الرفع من حصة الجهاز القضائي، اعتماد معيار الكفاءة والنزاهة لا الولاء في اختيار أعضائها، ويعتبر التوسيع الحقيقي من عدد الجهات التي يحق لها إخطار المجلس الدستوري أمرا أكثر من ضروري، وذلك بتمكين نواب البرلمان، المواطنين، القضاء، وحتى المجلس نفسه من هذا الحق شريطة ضمانا استقلالية المجلس الدستوري، حتى لا يكون أي تعديل على نظام الإخطار إجراء صوري بلا جدوى.

الكلمات المفتاحية:

حق الإخطار، المجلس الدستوري، رقابة الدستورية، عدم الفعالية.

تاريخ إرسال المقال: 2020/09/23، تاريخ قبول المقال: 2020/12/03، تاريخ نشر المقال: 2020/12/31

لتهميش المقال: براهيمي جمال، " إخطار المجلس الدستوري الجزائري: نطاق ممدود وجدوى محدودة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 04، 2020، ص ص. 357-375.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: براهيمي جمال، djamalbrahimi081@gmail.com

Notification of the Algerian Constitutional Council: Extended Scope & Limited Feasibility

Summary:

Despite the reforms made by the Algerian founder in the recent constitutional amendment, the ineffectiveness is still printed on the system of censorship of the constitutionality of laws, due to the incompatibility of the legal framework governing the institution of control with the political reality and institutional organization, which prevents the implementation of these legal and regulatory rules. Thus, the work of the Constitutional Council, charged with realizing the principle of the supremacy of the Constitution, has been paralyzed by all other laws below it.

Thus, it is inconceivable to re-establish control over the constitutionality of laws without sweeping reforms of the existing political system, starting with radical solutions to establish the basis of an effective and independent oversight body by balancing the three powers represented in it and increasing the share of the judiciary. The criterion of competence and integrity rather than loyalty in the selection of its members, and the real enlargement of the number of bodies entitled to notify the Constitutional Council is more than necessary, by enabling the deputies of parliament, citizens, the judiciary, and even the Council itself of this right provided that the independence of the Constitutional Council is guaranteed. Even for No modification to the notification system shall be a fictitious procedure.

Keywords:

Notification's right, Constitutional Council, Constitutionality control.

Saisine du Conseil constitutionnel algérien: portée élargie et faisabilité limitée

Résumé :

Malgré les réformes apportées par le fondateur algérien dans le récent amendement constitutionnel, le système de censure de la constitutionnalité des lois demeure inefficace, en raison de l'incompatibilité du cadre juridique régissant l'institution du contrôle avec la réalité politique et l'organisation institutionnelle, ce qui empêche l'application de ces règles légales et réglementaires. Ainsi, les travaux du Conseil constitutionnel, chargé de réaliser le principe de la suprématie de la Constitution, ont été paralysés par toutes les autres lois inférieures.

Il est donc inconcevable de rétablir le contrôle de la constitutionnalité des lois sans procéder à des réformes radicales du système politique en place, à commencer par des solutions radicales pour établir la base d'un organe de contrôle efficace et indépendant en équilibrant les trois pouvoirs représentés et en augmentant la part du pouvoir judiciaire. Le critère de compétence et d'intégrité plutôt que la loyauté dans la sélection de ses membres et le réel élargissement du nombre d'organes habilités à notifier le Conseil constitutionnel sont plus que nécessaires, en permettant aux députés du Parlement, aux citoyens, au pouvoir judiciaire et même au Conseil lui-même de garantir l'indépendance du Conseil constitutionnel. Même à Aucune modification du système de saisine ne doit être une procédure fictive.

Mots clés :

Droit de Saisine, Conseil constitutionnel, le contrôle de la constitutionnalité, inefficacité.

مقدمة

تقوم أي منظومة للحقوق والحريات على اعتراف المؤسس الدستوري بها بشكل أساسي في الدستور أولاً، ليضمن سموها وحصانتها، وتأطيرها وفقاً لمبادئ النظام السياسي للدولة، بعده يأتي دور المشرع لتفصيلها حسب الحاجيات العامة ومتطلبات الواقع في شكل قواعد قانونية واقعية قبل تطبيقها مباشرة من قبل المواطنين، ويبرر اختصاص المشرع بهذا التنظيم، باعتباره الوكيل عن صاحب الحقوق والحريات الشعب، لذا يستلزم تنظيمها من قبل ممثليه.

لكن الخطر يذقّ عندما يتقاعس البرلمان عن هذا التنظيم (التشريع)، ويتركه لسلطة الحكومة، مما يفقد الشعب السيطرة على هذا المجال، ويسمح بتطبيق هذه القوانين من قبل السلطة التنفيذية ذاتها بواسطة إدارتها العامة، التي قد ترتب قيوداً على تلك الحقوق والحريات أو تعدمها.

ففي هذه الحالة يصبح تدخل المجلس الدستوري في إطار ما يسمى بالرقابة على دستورية القوانين لضبط التصرفات القانونية لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يضمن صيانة الحقوق والحريات العامة للأفراد أمراً واجباً ومحتوماً.

لكن إذا كانت فعالية وجدوى أية رقابة دستورية تتوقف على عاملين متلازمين، يتمثل الأول في إسناد مهمة الرقابة لهيئة تتوفر على مقومات الاستقلالية إزاء الهيئات التي تتولى ضبط نشاطها أو تصرفاتها القانونية، ونعني بهذه الهيئات سلطتي التشريع والتنفيذ، أما العامل الثاني فيتمثل في اعتماد إجراءات ناجعة لتحريك الرقابة الدستورية ونقصد بها إجراءات الإخطار التي تسمح لجهاز الرقابة الاضطلاع بمهامه بشكل فعال. فإن الإشكالية تطرح حول مدى تكريس هاذين العاملين في نظام الرقابة على دستورية القوانين الجزائري، وما جدوى نظام الإخطار الجزائري في فرض حماية واحترام الحقوق والحريات الأساسية للأفراد؟

المبحث الأول: واقع حق إخطار المجلس الدستوري في التشريع الجزائري

تعتبر آلية إخطار المجلس الدستوري أهم إجراءات المنازعة الدستورية، خاصة في النظام الكلساني، الذي لا يعترف بآليات أخرى لتحريك العدالة الدستورية كالدفع بعدم الدستورية أو الدعوى الدستورية إلا بهذه الآلية، فحجم عمل المجلس الدستوري متوقف على حجم أعمال إخطاره، الأمر الذي يدعو إلى دراسة تنظيم الآلية، من خلال إبراز مختلف القواعد والأحكام التي تنظم حق الإخطار في الجزائر (المطلب الأول)، ليتسنى من بعدها إظهار الدور الذي يؤديه الإخطار في حماية وصيانة الحقوق العامة للأفراد وحرياتهم (المطلب الثاني).

المطلب الأول: قواعد إخطار المجلس الدستوري الجزائري

يقصد بالإخطار إعطاء الضوء الأخضر أو الإذن للمجلس الدستوري بمراقبة مدى مطابقة القوانين التشريعية أو والتنظيمية لأحكام الدستور، فه ويمثل الإجراء القانوني الذي يستند عليه المجلس الدستوري لأداء مهامه المرتبطة بالمنازعة الدستورية.

وحق إخطار المجلس الدستوري معترف لهيئات محددة في أحكام الدستور وهي رئيس الجمهورية، رئيسي غرفتي البرلمان، الوزير الأول، ويمكن إخطاره كذلك من طرف خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة¹، أو من طرف الأفراد عن طريق الدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة².

وتتجسد عملية الإخطار حسب المادة 09 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري في شكل رسالة توجه من الجهات المختصة إلى رئيس المجلس الدستوري يحدد فيها بدقة موضوع الإخطار وترفق بالنص الذي يعرض للمجلس لإبداء رأيه فيه أو واتخاذ قرار بشأنه، ثم تفيد رسالة الإخطار في الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطارات، ويسلم إشعار باستلامها³.

ويكون التاريخ المبين في وصل استلام بداية سريان الآجال القانونية الممنوحة للمجلس الدستوري للنظر في موضوع الإخطار، والتي حددت بموجب المادة 189 من دستور 2016 في الحالات العادية بثلاثين يوما، أما في الحالات الطارئة فتقلص هذه المدة بطلب من رئس الجمهورية إلى عشرة أيام⁴، بعدما كانت محددة في دستور 1996 بعشرين يوم فقط⁵.

تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن القواعد المنظمة لعمل المجلس الدستوري الجزائري لم تبين ما إذا كان ينبغي أن تتضمن الرسالة أسباب الإخطار أم أنها ترفق بمذكرة خاصة بهذه الأسباب على غرار ما يجري في دول أخرى، ولكن التجربة الميدانية في هذا المجال تثبت بأن غالبية رسائل الإخطار الموجهة

¹ - أنظر نص المادة 187 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 14، صادر في 07 مارس 2016.

² - أنظر نص المادة 188 من القانون نفسه.

³ - العام رشيدة، المجلس الدستوري-تشكيل وصلاحيات-، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005، ص 08.

⁴ - تجدر الإشارة إلى أنه إذا تعلق الأمر بإخطار المجلس الدستوري عن طريق الدفع بعد الدستورية فإن الآجال الممنوحة للمجلس للفصل في الدفع ه وأربعة (4) أشهر التي تلي الإخطار قابلة للتمديد مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة (4) أشهر. أنظر الفقرة الثانية من المادة 189 من القانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري.

⁵ - أنظر نص المادة 167 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

للمجلس الدستوري منذ إنشائه هي غير مسببة، الأمر الذي دفع المجلس الدستوري في كل مرة إلى البحث بنفسه ضمن النص موضوع الإخطار عن أسباب عدم الدستورية أو المطابقة⁶.

أما عن مواعيد مباشرة الإخطار فإن المشرع الدستوري الجزائري لم يحددها بدقة، وإنما ترك الأمر لتقدير أصحاب الحق في الإخطار، إذ يجوز في مجال الرقابة الاختيارية للقوانين العادية (التشريعية والتنظيمية والمعاهدات) أن يخطر المجلس الدستوري قبل أو بعد دخولها حيز التنفيذ⁷. وهذا بخلاف المشرع الفرنسي الذي حصر في المادة 61 من دستور 1958 الفترة التي يمكن فيها إخطار المجلس الدستوري بالقوانين بالفترة ما بين المصادقة عليها من طرف البرلمان وقبل إصدارها من طرف رئيس الجمهورية⁸. أما فيما يتعلق بمهلة الإخطار في مجال الرقابة الإلزامية للقوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، فإنها تثير كذلك كثيرا من الإبهام حول مدى وجوب إخطار المجلس الدستوري قبل إصدار القانون أم أنه يمكن القيام بذلك حتى بعد الإصدار، خاصة وأن المادة 186 الفقرة 1 و2 من دستور 2016 إكتفت فقط بإلزام المجلس الدستوري بأن يبدي رأيه في دستورية القوانين العضوية ومطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان. مع العلم أن عبارة " بعد أن يصادق عليها البرلمان" تشمل الفترة قبل إصدار القانون ودخوله حيز التنفيذ والفترة التي تلي إصداره⁹.

والحديث عن الإخطار يتطلب التطرق إلى مختلف تصنيفاته التي يمكن اختزالها في نوعين أساسيين هما:
أولا - الإخطار الاختياري: ويتعلق بالفصل في مدى دستورية المعاهدات والقوانين العادية والقوانين التنظيمية، وسمي الإخطار الاختياري بهذا الإسم نظرا لما لأصحاب الحق من حرية الاختيار بين إخطار أو عدم إخطار المجلس الدستوري بهذه القوانين، وأعتقد أن الصفة الاختيارية للإخطار فيما يخص النصوص السالفة الذكر تعود إلى كونها أعمال كثيرة جدا، بحيث ل وأخضعت للرقابة الوجودية لأدت إلى إتقال كاهل المجلس الدستوري وإلى عجزه عن مسايرة وتيرة التشريع والتنظيم وبالتالي عرقلتها¹⁰.

⁶ علواش فريد، المجلس الدستوري الجزائري: التنظيم والاختصاصات، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005، ص 04.

⁷ فحسب المادة 06 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري فإن الرقابة السابقة للقوانين تكون بين فترتي مصادقة البرلمان على النص وقبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية، أما فترة الرقابة اللاحقة فتكون مفتوحة ابتداء من إصدار النص ودخوله حيز التنفيذ. أنظر النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المصادق عليه في 28 يولي و2000، المعدل بموجب المداولة المؤرخة في 14 يولي و2009، الجريدة الرسمية عدد 04، صادر في 18 يناير 2009.

⁸ C f. A. GUESMI, Le contrôle de constitutionnalité en Algérie- réalité et perspectives, R A S J E P, n° 1 et 2, 1991, p. 74 -75.

⁹ أنظر المادة 186/1 و2 القانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري.

¹⁰ بوسالم رابح، المجلس الدستوري الجزائري-تنظيمه وطبيعته-، مذكر لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة متنوري بقسنطينة، 2005، ص 29.

ثانيا: الإخطار الوجوبي: ويتعلق بالرقابة الإلزامية والسابقة التي يجب على المجلس الدستوري أن يمارسها على كل القوانين العضوية وعلى النظام الداخلي لغرفتي البرلمان للتأكد من مدى مطابقتها مع أحكام الدستور قبل أن تصبح واجبة التنفيذ وإلا اعتبرت هذه النصوص غير دستورية لعيب في الإجراء¹¹. فقد أوجبت الفقرتين 2 و3 من المادة 186 من الدستور الحالي وكذا النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري أن تكون هذه الرقابة سابقة برأي وجوبي بعد أن يخطر المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية¹². وفي خارج الحالتين المذكورتين أعلاه (الإخطار الاختياري والوجوبي) يجتمع المجلس الدستوري بقوة القانون، أي دون الحاجة إلى إخطار من أي كان في حالتي حدوث المانع لرئيس الجمهورية، أو شغور رئاسة الجمهورية لأي سبب كان، أو اقتران شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة وليقوم بجميع التحقيقات حول حقيقة ذلك¹³. كما يجتمع وجوبا في حالات مشمولة بطابع الاستعجال والظروف الاستثنائية المنصوص عليها في المواد 105، 107 و109 من الدستور 2016 بناء على استشارة رئيس الجمهورية¹⁴. وفي جميع الحالات يتوج عمل المجلس الدستوري في فحص مدى مطابقة أ دستورية التصرف القانوني محل الإخطار، إما بإبداء رأي إذا كان هذا التصرف لم يصير بعد واجب التنفيذ، أي في إطار الرقابة السابقة بصورتها الوجوبية والاختيارية، أو بإصدار قرار إزاء النصوص السارية المفعول، وهذا في سياق الرقابة اللاحقة. وتكون آراء وقرارات المجلس نهائية غير قابلة لأي طعن، وحائزة لقوة الشيء المقضى به بمجرد صدورها ولها حجية ملزمة في مواجهة كل السلطات¹⁵.

المطلب الثاني: دور الإخطار في ضمان حقوق الإنسان الجزائري

إذا كان من المهام الأساسية للمجلس الدستوري السهر على عدم تعارض القوانين الصادرة عن الهيئات المختصة لكل الأحكام المنصوص عليها في الدستور بما فيها المتعلقة بالحقوق والحريات العامة للأفراد، فإن ممارسته لهذه الوظيفة يتوقف على مدى إخطاره من طرف الجهات المعنية بذلك، مع العلم أن الإخطار هي

¹¹ - نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق بجامعة تيزي وزو، 2010، ص 265.

¹² - أنظر المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مرجع سابق.

¹³ - أنظر المادة 102 القانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري.

¹⁴ - أنظر المادة 51 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مرجع سابق.

¹⁵ - هذا ما أشارت إليه المادة 3/191 من الدستور بنصها على أن " تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية " وأكدته كذلك المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مرجع سابق.

الآلية القانونية الوحيدة التي يتحرك المجلس الدستوري على أساسها لمراقبة دستورية أ ومطابقة أي تصرف قانوني مع الدستور. لذلك فإن الإخطار يؤدي دورا مهما جدا في ضمان وحماية حقوق الإنسان.

وفي هذا الإطار فقد تم إخطار المجلس الدستوري الجزائري في عدة مناسبات لبسط رقابته على مجموعة قوانين فتصدى لها لأنها تتضمن نصوصا تتنافى مع المبادئ الدستورية المكرسة لحقوق والحريات العامة. فقد صرح في قراره رقم 91/04 بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة 54 من القانون الانتخابي رقم 91-91 المؤرخ في 15/10/1991، التي نصت على أنه " يمكن لأحد الزوجين التصويت عن الآخر مع إثبات الرابطة الزوجية عن طريق تقديم دفتر العائلي بالإضافة إلى البطاقتين الانتخابيتين" لأن هذه الفقرة تتعارض مع مبدأ الممارسة الشخصية للحق الانتخابي الذي يعتبر حقا من حقوق السياسية الأساسية للأفراد، كما تتعارض كذلك مع مبدأ الاقتراع العام المباشر والسري¹⁶.

أما في رأيه رقم 97 /01 فقد دافع المجلس الدستوري بقوة عن مبدأ المساواة بين المواطنين ومبدأ حرية الإقامة حينما تصدى للمادة 13 من قانون الأحزاب السياسية التي اشترطت على الأعضاء المؤسسين للحزب أن يكونوا حاصلين على الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة منذ (10) سنوات على الأقل، وأن يتوفروا على إقامة منتظمة على التراب الوطني، بحيث اعتبر أن الشرط الأول محل بمقتضيات المادة 29 من الدستور تؤكد على أن المواطنين سواسية أمام القانون، وأنه لا يمكن التذرع بأي تمييز يعود سببه إلى ... شرط أو ظرف آخر، شخصي أو جماعي. كما أن هذا الشرط يتنافى مع المادة 31 من الدستور التي تجعل من هدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية.

أما الشرط الثاني، فاعتبره محل بمقتضيات المادة 44 من الدستور التي تؤكد حق كل مواطن في التمتع بحرية اختيار موطن إقامته. لأن المؤسس الدستوري عندما اقتصر في هذه المادة على ذكر حرية اختيار موطن الإقامة دون ربطه بالإقليم، كان يهدف إلى تمكين المواطن من ممارسة إحدى الحريات الأساسية المكرسة في الدستور والمتمثلة في حرية اختيار موطن إقامته داخل أ وخارج التراب الوطني¹⁷.

¹⁶ - أنظر قرار المجلس الدستوري رقم - 4 ق. ق. - م د 91 - مؤرخ في 20 ربيع الثاني عام 1412 الموافق 28 أكتوبر 1991، يتعلق بالفقرة الثانية من المادة 54 من القانون رقم 91-91 المؤرخ في 15 أكتوبر سنة 1991 الذي يعدل ويتم القانون رقم 89-13 المؤرخ في 7 غشت سنة 1991 والمتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، عدد 05، مؤرخ في 30 أكتوبر 1991.

¹⁷ - أنظر رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم/ 01 ر. أ. ق. ع. ض. م/ 97 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، الجريدة الرسمية، عدد 01، مؤرخ في 6 مارس سنة 1997.

مرة أخرى استنادا إلى المادتين 29 و 31 من الدستور السالفين الذكر أدلى المجلس الدستوري في رأيه رقم 2000/10 بعدم دستورية المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي وضعت شروط خاصة للنواب على أساس الانتماء الحزبي الأصلي، واعتبر أن جعل هذه المادة حق تشكيل المجموعات البرلمانية يقتصر فقط على النواب المنتمين أصلا للأحزاب السياسية الممثلة في المجلس الشعبي الوطني دون سواهم، وبمثابة تمييزا بين النواب، مما يعد مساسا بمبدأ المساواة بين هذه الفئة من الأفراد، ويستوجب بالنتيجة التصريح بعدم مطابقتها بالدستور¹⁸.

ولم يعض المجلس الدستوري الطرف في رأيه رقم: 2004/01 عن الدفاع عن مبدأ عدم انتهاك الحياة الخاصة للمواطن وقرر عدم دستورية حق اللجان الانتخابية البلدية في الإطلاع على القائمة الانتخابية والحصول على نسخة منها استنادا للمادتين 35 و 39 الفقرة الأولى من الدستور¹⁹، اللتان قد أسستا لمبدأ عدم انتهاك الحياة الخاصة للمواطن، وأقرتا حمايته بموجب القانون لتكون بذلك المخالفات المرتكبة ضد الحقوق المكرسة في هذا المبدأ معاقبا عليها قانونا²⁰.

كذلك فعل في رأي له رقم 2004/02 بحيث قام بحماية الحق النقابي للقضاة، ودافع عن عدم تقييده، فصرح المجلس الدستوري بخصوص المادة 35 من القانون الأساسي للقضاة التي تنص على أن " الحق النقابي معترف به للقاضي في حدود الأحكام المنصوص عليها في المواد 7 و 12 و 16 من هذا القانون " أنها غير دستورية وفقا للاعتبارات التالية:

- اعتبارا أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين، دون قيد أو شرط، بمقتضى المادة 56 من الدستور.
- اعتبارا أن المشرع ضيق في المادة 35 الفقرة الأولى، من القانون العضوي، موضوع الإخطار، عند الإحالة إلى المادة 16 من نفس القانون، ومن حرية ممارسة القاضي لحقه النقابي، وذلك بإجباره على التصريح بذلك لوزير العدل حتى يتمكن عند الاقتضاء، من اتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على استقلالية وكرامة القضاء.

¹⁸ - أنظر حيثيات رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم / 10 ر. ن. د. / م د 2000 مؤرخ في 9 صفر عام 1421 الموافق 13 ماي وسنة 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية، عدد 46، مؤرخ في 30 يولي و 2000.

¹⁹ - مع العلم أن المادة 41 من الدستور تنص على أنه " يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات، وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية". وتنص المادة 46 من الدستور على أنه " لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة، وحرمة شرفه، ويحميها القانون...".

²⁰ - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم / 01 ر.ق.ع.م.د. / 04 مؤرخ في 14 ذي الحجة عام 1424 الموافق 5 فبراير سنة 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، الجريدة الرسمية، عدد 09، مؤرخ في 11 فيفري 2004 .

- واعتبارا أنه إذا كان للمشرع الحق في وضع شروط لممارسة الحق النقابي نظرا لخصوصية مهنة القاضي، إلا أنه لا يستطيع تقييد هذا الحق الدستوري²¹.

وفيما يخص المادة 41 الفقرة 02 من نفس القانون التي اشترطت في توظيف الطلبة القضاة المتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة منذ عشر (10) سنوات على الأقل، رأى المجلس الدستوري أن هذا الشرط يخل بمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون ، المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، لأن قانون الجنسية الجزائرية الصادر بموجب الأمر رقم 86/70 المؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1970 ، ينص على مبدأ عام في المادة 15 منه يقضي بتمتع الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ اكتسابها ، ويستثنى من هذا المبدأ العام، بموجب المادة 16 من نفس الأمر، إسناد نيابة انتخابية للأجنبي الجنس بالجنسية الجزائرية خلال أجل خمس (5)سنوات من تاريخ اكتسابها ما لم يعف من هذا الشرط بموجب مرسوم التجنس، واعتبارا بالنتيجة فإن هذا الاستثناء المنصوص عليه في المادة 16 من قانون الجنسية الجزائرية ورد على سبيل الحصر ولا يتعلق بمهنة القضاء ، وبالتالي فإن شطر الجملة " ...منذ عشر (10) سنوات على الأقل " . الوارد في المادة 41 الفقرة 02 يخل بمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون ، المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور²².

بالإضافة إلى آراء وقرارات المجلس الدستوري المشار إليها أعلاه، هناك آراء وقرارات أخرى كثيرة لا يسعنا المجال لذكرها كلها، أين تصدى من خلالها المجلس لنصوص تتضمن أحكام متعارضة مع المبادئ الدستورية الضامنة لحقوق والحريات العامة للأفراد وأوصى باستبعادها لعدم دستوريتها²³، وهذا دليل على الدور الفعال والإيجابي الذي يلعبه المجلس الدستوري بعد إخطاره من الجهات المختصة في ضمان حماية وصيانة حقوق الإنسان في الجزائر.

المبحث الثاني: وجهة نظر تقييمية لمنظومة الإخطار في التشريع الجزائري

الملاحظ من خلال الإجراء القانوني الذي يستند عليه المجلس الدستوري في أداء مهامه المرتبطة بالمنازعة الدستورية، في شقها المتعلق برقابة المطابقة والدستورية، أنه لا يعبر عن أي إرادة لدى المؤسس

²¹ أنظر رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم / 02 ر . ق . ع / م . د . 04 مؤرخ في 06 رجب عام 1425 الموافق ل 22 غشت عام 2004 . يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون، الأساسي للقضاء، للدستور، ج.ج.ج. عدد 57، مؤرخ في 08 سبتمبر 2004 .

²² أنظر رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم / 02 ر . ق . ع / م . د . 2004، مرجع سابق.

²³ نذكر منها الرأي رقم 13 ر . ق . ع / م . د . 02 مؤرخ في 11 رمضان عام 1423 الموافق 16 نوفمبر سنة 2002 يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، الجريدة الرسمية، عدد 76، صادر بتاريخ 24 نوفمبر سنة 2002 .

في إضفاء الفعالية على دور المجلس الدستوري في مجال حماية الحقوق والحريات العامة بصيانة مبدأ سم والدستور.

ويظهر ذلك جليا من خلال جعل تحرك المجلس الدستوري لوضع حد للخروقات المحتملة على حقوق الأفراد وحررياتهم التي يتضمنها الدستور رهن إشارة جهات تؤدي دورا كبيرا في الوظيفة التشريعية التي تخضع لرقابة المجلس. ولا شك أن اختزال حق الإخطار في مثل هذه الجهات جدير بتغذية المخاوف الناتجة عن احتمالات الانحراف بوظيفة الرقابة على دستورية القوانين إلى رقابة الملائمة، في إطار الصراع الذي قد يطرأ بين هذه الجهات صاحبة حق الإخطار، خاصة إذا اقترن ذلك باستقلالية هاشة للمجلس الدستوري²⁴. وما يزيد هذا العائق أكثر حدة وتفاقما، محدودية مجال الإخطار واحتكاره من طرف بعض الهيئات سيما فيما يخص الرقابة الإلزامية (المطلب الأول). فضلا عن الدور الصوري الذي يلعبه بعض الهيئات في إخطار المجلس الدستوري، ناهيك عن حرمان جهات أساسية من حق الإخطار يفترض أن تكون هي أول المعنيين بمؤسسة الرقابة على دستورية القوانين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حصر مجال إخطار المجلس الدستوري في الجهات التي يتولى رقابة نشاطها

إن من أهم أسباب عدم فعالية وجدوى منظومة إخطار المجلس الدستوري في الجزائر ه وتضييق مجال الإخطار وحصره في هيئات (رئيس جمهورية، وزير الأول، رئيسي غرفتي البرلمان) لها دور كبير في اتخاذ الأعمال والتصرفات القانونية التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري، إذا لا يعقل لهيئات ساهمت، كل في حدود صلاحيتها المبينة في الدستور في سن قانون ما أن تبادر هي بنفسها وبشكل إرادي إلى إخطار المجلس الدستوري به وإثارة عدم دستوريته²⁵. أ وبالأحرى لا يمكن لهذه الهيئات أن تكون في نفس الوقت هي الحكم وهي الخصم.

ولا يكمن سبب إجماع جهات الإخطار عن أعمال هذا الحق في كون ذلك يعد بمثابة فرض لرقابة إرادية على أعمالها فحسب، بل لعل أخرى مختلفة، كتمتع بعض هذه الجهات بوسائل رقابية بديلة تبدو أكثر فعالية، وه وحال رئيس الجمهورية (الفرع الأول). فيما يفتقد بعضها الآخر لمقومات المجابهة التي تجعلها تبادر بتحريك الرقابة على دستورية القوانين، ويتعلق الأمر برئيسي غرفتي البرلمان (الفرع الثاني).

²⁴ - شيهوب مسعود، الرقابة على دستورية، النموذج الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، عدد 01، 2005، ص 19.

²⁵ - حساني محمد منير، توسعة حق إخطار المجلس الدستوري للبرلمانيين تامين للوظيفة التشريعية، تم تصفحه في 22 مارس 2017 على الساعة التاسعة والرابع صباحا، مقال منشور في الموقع الإلكتروني: www.arablaw.com

الفرع الأول: احتكار رئيس الجمهورية لحق إخطار المجلس الدستوري

جعل المؤسس الدستوري الجزائري عملية إخطار المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين العضوية حكرا على رئيس الجمهورية، بينما يتقاسم هذا الأخير حق الإخطار مع باقي الجهات المختصة فيما يتعلق برقابة دستورية القوانين العادية والتنظيمات.

يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري وجوبا لإبداء رأيه في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان وقبل إصدارها²⁶. ويبدو واختيار المؤسس لرئيس الجمهورية دون سواه للاضطلاع بهذه المهمة أمرا منطوقا وهذا ليس فقط لأهمية ومكانة هذه الفئة من القوانين والتوقيت أ والمرحلة التي تتم فيها رقابتها، أي قبيل إصدارها وهي الصلاحية التي تؤول لرئيس الجمهورية، إنما لكونه حامي الدستور²⁷.

مع هذا وتحسبا للطابع الإلزامي للإخطار ولرقابة المطابقة الشاملة لكافة الأحكام التي يتضمنها النص القانوني العضوي التي يمارسها المجلس الدستوري، حتى وإن لم يثر عدم دستورتها رئيس الجمهورية، فيستحسن ل وأسندت مهمة إخطار المجلس الدستوري بشأن هذه الفئة من القوانين للوزير الأول كما فعل المشرع الفرنسي²⁸، وذلك توافقا مع الدور الإداري والتنسيقي المهم الذي يؤديه هذا الأخير على مستوى السلطة التنفيذية، أ وعلى الأقل تمكينه من حق تفويض صلاحية الإخطار في هذه الحالة للوزير الأول، باعتباره المكلف بتقديم مشروع القانون العضوي، والدفاع عنه أمام غرفتي البرلمان، وهذا من باب التخفيف من وطأة الصلاحيات الدستورية الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية.

وجعل المشرع الدستوري كذلك من عملية إخطار المجلس الدستوري بشأن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان اختصاصا مانعا لرئيس الجمهورية دون أن يشاركه في ذلك أحد²⁹. وهذا الأمر كان موضع انتقاد شديد من الفقه الدستوري، إذ يرى الفقه أنه إذا كان انفراد رئيس الجمهورية بحق إخطار المجلس الدستوري أمرا صائبا بخصوص القوانين العضوية، لكونه المشرف على إجراء إصدارها الذي يؤجل يشكل وجوبي إلى ما بعد إبداء المجلس الدستوري لرأيه فيه، فإن الأمر مخالفا فيما يتعلق بالنظام الداخلي لكل من غرفتي

²⁶ - أنظر المادة 2/186 من الدستور الجزائري لعام 2016، مرجع سابق.

²⁷ - تنص المادة 84 من الدستور الجزائري لعام 2016 على " يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة، وه وحمي

الدستور"

²⁸ - LASCOT M, le premier ministre clef de voûte des institutions, **R.D.P**, n 01, 1981, p 105 et suivantes.

²⁹ - أنظر المادة 186 الفقرة الثالثة من الدستور لعام 2016 والمادة 05 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مرجع سابق.

البرلمان الذي لا يخضع لإجراء الإصدار، ويكون ساري المفعول بمجرد تصويت الغرفة البرلمانية المعنية عليه، وبعد إعلان المجلس الدستوري مطابقتها للدستور³⁰.

اعتبارا لما سبق يرى الفقه أنه من الأجدر إسناد مهمة إخطار المجلس الدستوري بخصوص الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، لرئيس كل غرفة بالنسبة للنظام الداخلي للغرفة التي يترأسها، مثلما ما ه ومعمول به في القانون الفرنسي³¹، لأن رقابة المجلس الدستوري لهذه النصوص تشمل جميع الأحكام المحتواة في نظام الداخلي محل الإخطار بالرقابة ولا تقتصر فقط على الأحكام التي يثير عدم دستورتها رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الاختصاص كما ه والحال في القوانين العضوية.

لا تعتبر القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وحدها المجال المحفوظ لرئيس الجمهورية لإثارة دستورتها أمام المجلس الدستوري، بل ثمة حالات أخرى ينفرد بها رئيس الجمهورية بمقتضاها في إخطار المجلس الدستوري لطلب الاستشارة في مسائل ذات صلة بالسير المؤسساتي للدولة، كاستشارته قبل إعلان حالة الطوارئ أو تقرير الحالة الاستثنائية، لمواجهة خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة، أو حالة الحرب³².

ليس هذا فحسب، بل أن امتلاك رئيس الجمهورية أدوات الاعتراض الرئاسي (كمطالبة البرلمان إجراء قراءة أو مداولة ثانية على قانون تم التصويت عليه³³، الإمتناع عن إصدار ونشر هذا القانون³⁴، والاحتكام إلى إرادة الشعب لإلغاء قانون³⁵) التي قد تغنيه عن استعمال آلية إخطار المجلس الدستوري للتصدي لأي قانون. تعد ضمن العناصر المسببة في عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، كون النص

³⁰-BENABBOU-KIRANE (F), *Droit parlementaire algérien*, tome 02, O.P.U, Alger, 2009, p 54 suiv.

³¹-حسب المادة 17 من الأمر المؤرخ في 7 نوفمبر 1958 المتضمن التعديل الدستوري الفرنسي، فإن حق إخطار المجلس الدستوري بخصوص الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان يؤول إلى رئيس كل غرفة بالنسبة للنظام الداخلي للغرفة التي يترأسها، مشار إليه عند، نبالي فطة، مرجع سابق، ص 267.

³²- أنظر المواد من 105-109 من الدستور الجزائري لعام 2016.

³³- تنص المادة 145 من الدستور الجزائري لعام 2016 على أنه " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره " وفي هذه الحالة لا يتم إقراره إلا بأغلبية 3/2 أعضاء البرلمان.

³⁴- خولت المادة 144 من الدستور 2016 صلاحية إصدار القانون لرئيس الجمهورية خلال 30 يوما من تاريخ تسلمه إياه، غير أنها لم تقدم حلا بديلا ولم ترتب أي جزاء في حالة إعراض رئيس الجمهورية عن ممارسة هذا الاختصاص، وقد يلجا رئيس الجمهورية إلى هذا الاختيار بنية تعطيل تطبيق القانون، إما بدافع ربح الوقت أو ودفاعا عن مصالح حزبية.

³⁵- وهذا بناء على المادة 3/8 من الدستور 2016 التي تنص " لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة" والمادة 8/ 91 التي تنص " ... يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء...".

الذي يخول رئيس الجمهورية حق إخطار المجلس الدستوري أخرى تكبح وضعه موضع التنفيذ، وفي استخدامها بالعرض الذي قد يتوخاه من إقدامه على إخطار المجلس الدستوري.

الفرع الثاني: صورية حق رئيسي غرفتي البرلمان في إخطار المجلس الدستوري

إن إضفاء الفعالية على الرقابة على دستورية القوانين، وفقا لنظام سير عمل المجلس الدستوري الساري المفعول، والقائم على آلية الإخطار، يرتبط أساسا بطبيعة العلاقة الموجودة بين الجهات التي تحوز على صلاحية إخطار المجلس، والتي ينبغي أن تتسم بالاستقلالية والمعارضة، وهاتين السمتان مفقودتين في الرابطة بين البرلمان الجزائري ورئيس الجمهورية، لتبقى صبغة الولاء والتبعية ووحدة اللون السياسي الميزة التي طبعت على تلك العلاقة على مر الزمان. الأمر الذي جعل منح المشرع رئيسي غرفتين البرلمان حق إخطار المجلس الدستوري أمرا صوريا فقط وموقوف النفاذ.

فبالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الوطني الجزائري فإن انتمائه إلى الأغلبية البرلمانية (كما هـ والحال بالنسبة لحزب الأفلان حاليا)، التي تصوت على القوانين، وتسير على نفس التوجه السياسي الذي يسلكه رئيس الجمهورية، غالبا ما يدفعه إلى الامتناع عن استعمال حقه في إخطار المجلس الدستوري، لأن أي عملية إخطار يقدم عليها رئيس المجلس الشعبي يمكن أن تفسر على أنها تمرد على قناعات الحزب وتحدي لرئيس الجمهورية. ولعل أحسن دليل على ذلك هـ والعدد المحتشم من الإخطارات التي قام بها رئيس المجلس الشعبي الوطني³⁶ بالمقارنة مع الكم الهائل من النصوص القانونية، التي صدرت منذ إنشاء المجلس الدستوري. بالإضافة إلى عدم تسجيل أية إخطار من طرفه بخصوص المراسيم الرئاسية، والتي من المفروض أن تكون محل إخطارات عدة لرئيسي غرفتي البرلمان لعدم تدخلهما بأي حال من الأحوال في إصدار هذه المراسيم³⁷.

وأما عن رئيس المجلس الأمة، فقد أثبتت التجربة الدستورية في الجزائر مدى حرص رئيس الجمهورية على أن يكون رئيس مجلس الأمة من المنتمين لزمته السياسية من بين أعضاء المعينون في الثلث الرئاسي، وهذه الممارسة شكلت ولازالت تشكل علة حقيقية تصد بشكل أ وبأخر رئيس مجلس الأمة

³⁶ - أخطر المجلس الدستوري الجزائري منذ إنشائه في 1989 من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني 03 مرات بخصوص النصوص التشريعية، المرة الأولى حول مطابقة النظام الداخلي للدستور وأصدر فيها المجلس القرار رقم 89/03 المؤرخ في 10 ديسمبر 1989. المرة الثانية حول دستورية القانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية البلدية، وصدر فيها المجلس الدستوري رأيه رقم 89/2، أما المرة الثالثة فكانت بخصوص دستورية القانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية، وأصدر بشأنها المجلس الرأي رقم 89/03، أنظر: أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 1، 1997. ونشير إلى أن رئيس المجلس الشعبي الوطني لم يخطر المجلس الدستوري إطلاقا.

³⁷ - حساني محمد منير، مرجع سابق، ص 14.

عن إخطار المجلس الدستوري من أجل بسط رقابته على دستورية القوانين لا سيما التنظيمية منها التي تصدر عن السلطة التنفيذية. وهذه الحقيقة يفسرها العدد الضئيل جدا من الإخطارات التي تلقاها المجلس الدستوري من رئيس مجلس الأمة منذ 20 سنة من إنشائه بموجب دستور 1996، والذي لم يتعدى إخطارا واحدا موضوعه حقوق مادية للنواب يتعلق بفحص دستورية القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعض والبرلمان³⁸.

اعتبارا لما سبق يمكن القول أن رئيسي غرفتي البرلمان قد أخلا بالتزاماتهما الدستورية في هذا الجانب، إذ أن واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيًا لثقة الشعب ويتحسس لتطلعاته في مقدمتها الحفاظ على حقوقهم وحررياتهم الدستورية ضد أي خرق محتمل من طرف المشرع أ والسلطة التنفيذية³⁹. وهو الواجب الذي عجز رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة عن تأديته بواسطة سلطتهما في إخطار المجلس الدستوري.

المطلب الثاني: محاولة إصلاح غير مجدية لحق إخطار المجلس الدستوري

نتيجة للقصور الكبير الذي أصاب منظومة الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، والذي انعكست آثاره سلبا على أداء المجلس الدستوري ، وبعد أن أصبح مطلب تعديل القواعد المنظمة لعمل المجلس الدستوري أمرا يفرض نفسه ويحقق الإجماع لدى كافة الباحثين، قام المشرع من خلال التعديل الدستوري 2016 بمحاولة إضفاء فعالية أكثر على مهام المجلس الدستوري المرتبطة بمراقبة دستورية القوانين، وذلك برفع القيود الإجرائية المفروضة عليه التي تجعله عاجزا عن إيقاف سلطتي التنفيذ والتشريع عن حدهما في مساعيها الرامية إلى التضييق على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد. غير أن نية المشرع في إحداث إصلاحات عميقة في هذا المجال كانت غير صادقة، بحيث اكتفى بتعديلات هامشية سطحية بخصوص توسيع دائرة الجهات المخول لها حق الإخطار أقل ما يقال عنها أنها رماد في العيون (الفرع الأول)، فيما قام بالمقابل بإقصاء جهات فاعلة من حق إخطار مجلس الدستوري (الفرع الثاني)

³⁸ - وه والإخطار الذي أصدر المجلس الدستوري بشأنه: الرأي رقم 98/04، مؤرخ في 13 جوان 1998، جريدة رسمية صادرة في 16 جوان 1998.

³⁹ - هذا ما أقره المجلس الدستوري الجزائري في رأيه رقم / 04 ر. ق / م د. 98 / المؤرخ في 13 يونيو 1998 حينما صرح بأن " ...واجب البرلمان، في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيًا لثقة الشعب، ويضلل يتحسس تطلعاته، هي أن يجسد البرلمان (...) ، حين سنّه للنصوص القانونية وفاءه للشعب مصدر سلطته وان يسهر، في نفس الوقت، على تجسيد آماله وتطلعاته..."

الفرع الأول: التوسيع الصوري لحق إخطار المجلس الدستوري إلى أطراف أخرى

لقد اعترف المشرع الجزائري في التعديل الدستوري الأخير بحق نواب البرلمان في إخطار المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، بعدما كان حق الإخطار يقتصر فقط على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، واشترط القانون لممارسة هذا الحق أن تكون رسالة الإخطار موقعة على الأقل من طرف 50 نائبا أو من 30 عضوا في مجلس الأمة⁴⁰.

يرى بعض أساتذة القانون الدستوري أن إقرار المشرع الجزائري حق الإخطار لنواب البرلمان وإن كان سيشكل حلا لظاهرة عدم فعالية أداء المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، وذلك بالسماح للأقلية البرلمانية (المعارضة) باستعمال هذا الحق لبعث الديناميكية في المجلس الدستوري، وإخراجه من دوامة الجمود والقيود المفروضة عليه جراء قلة استعمال كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان لحقهم في إثارة عدم دستورية القوانين، ما يجعله يؤدي دوره في تأطير وضبط المنظومة القانونية للدولة بشكل فعال، إلا أن عدم اختياره الضوابط الإجرائية السليمة التي تنظم تدخل المعارضة لممارسة حقها في الإخطار من شأنه أن يفرغ هذه المبادرة من محتواها ويجعلها بدون جدوى.

ويتعلق الأمر هنا بالنصاب المطلوب استيفائه حتى تتمكن المعارضة من الطعن في دستورية قانون ما، والذي حدده الدستور الجزائري ب 50 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة، وهذا النصاب في نظرنا مبالغا فيه ويفوق طاقة المعارضة البرلمانية الجزائرية، علما أن عدد المقاعد التي تحوزها الأحزاب المحسوبة على المعارضة على مستوى البرلمان لا تتجاوز في الغالب 30 مقعدا، إن لم نقول هناك أحزاب غائبة كلية عن التمثيل البرلماني. وه وما قد يشكل عقبة حقيقية أمام إعمال هذه الفئة لحق الإخطار⁴¹.

أمام هذا الوضع، واعتبارا للمركز الهش الذي تحتله الأحزاب المعارضة في البرلمانية، كان على المؤسس الدستوري أن يحدد النصاب على نح ولا يتجاوز عدد النواب أو أعضاء مجلس الأمة المشكلين للمجموعة البرلمانية والمقدر ل 10 أعضاء⁴²، أو على الأقل قبوله إخطار مصدره مجموعة أعضاء مشكلة من كلا غرفتي البرلمان، حتى يكون الإشراف الفعلي والواقعي لكل الأقليات البرلمانية في عملية إخطار

⁴⁰ -أنظر المادة 2/187 من الدستور الجزائري لعام 2016.

⁴¹ - حساني محمد منير، مرجع سابق، ص 16.

⁴² - هذا ما تقضي به المادة 1/49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 84، مؤرخ في 1999/11/28، والمادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 46، مؤرخ في 2000/06/30، بنصهما على: " تتكون المجموعات البرلمانية من 10 أعضاء على الأقل".

المجلس الدستوري ومراقبة دستورية القوانين. لأن القول بخلاف ذلك يعد إقصاء غير مباشر لهذه الفئة من حق الإخطار، وأمرًا منافيا لمبدأ التعددية السياسية ويتعارض وأدبيات الديمقراطية التعددية⁴³.

إن عدم منطقية إقصاء المواطن الجزائري من حق الطعن في دستورية قانون ما كطريقة من طرق الدفاع عن حقوقه وحرياته العامة. شكل موضع انتقادات لاذعة من قبل فقهاء القانون الدستوري. الأمر الذي دفع المؤسس الجزائري إلى تضمين نصا في التعديل الدستوري الأخير عام 2016 يكرس من خلاله حق الأفراد المتقاضين في إخطار المجلس الدستوري عن طريق الدفع بعدم دستورية قانون لا مناص عن تطبيقه للفصل في النزاع المعروض أمام إحدى المحاكم⁴⁴.

وقد حدد المشرع الجزائري طريقة ممارسة هذا الحق في نفس الطريقة التي اعتمدها المشرع الفرنسي، بأن يمر الطعن بعدم الدستورية ضمن مسار البث فيه عبر مرحلتين أوليتين، تفحص من خلالهما مدى جدية فحواه، وكذا التأكد فيما لم يكن القانون المعني بالدفع محلا لقرار سابق يتعلق بدستوريته. فيقوم قاضي هيئة الحكم بعد التأكد من جدية ذلك الطعن، بإحالة الدفع بعدم الدستورية إلى المحكمة العليا أومجلس الدولة حسب الحالة. ثم تتولى هذه الأخيرة بدورها التثبت من مدى تأسيس الدفع، لتقرر فيما بعد إخطار المجلس الدستوري الذي يكون قراره حاسما بالنسبة للمصير الذي تنتهي إليه الخصومة،⁴⁵ فإذا قرر المجلس الدستوري عدم دستورية القانون المطعون في دستوريته، يستبعد تطبيق هذا القانون على الخصومة التي يكون الطاعن طرفا فيها.

ما يعاب على هذا الإجراء ويجعله غير مجدي و عديم الفعالية في الجزائر ه والمسار المطول والمعقد الذي يسلكه الدفع بعدم الدستورية انطلاقا من الهيئة القضائية التي يثار أمامها، مروراً بالمحكمة العليا أومجلس الدولة، وصولاً إلى المجلس الدستوري. فإذا أخذنا في الحسبان الوقت الذي تستغرقه كل جهة في فحص جدية وتأسيس هذا الدفع، وأضفنا إليه العراقيل البيروقراطية التي يمكن أن يصطدم بها الدفع في كل مرحلة، وكذا افتقاد القضاء الجزائري لمقومات وشروط الاستقلالية، الحياد والكفاءة، وعدم وجود قضاة متخصصين في القانون الدستوري، فإن هذا الدفع قد يستغرق عدة سنوات حتى يصل إلى المجلس الدستوري الذي يبت فيه. هذا إن لم يتم التعامل مع هذا الدفع أثناء فحص مدى جديته وتأسيسه بناء على اعتبارات سياسية بما يضيفي إلى رفض إحالته إلى المجلس الدستوري.

من جهة أخرى، فإن حق الفرد في إثارة الدفع بعدم دستورية قانون ما مسموح به فقط بمناسبة خصومة مطروحة أمام القضاء يكون الطاعن طرفا فيها، ويخشى أن يفصل القاضي في هذه الخصومة بناء على

⁴³ - بجاوي محمد، المجلس الدستوري، صلاحيات، إنجازات وأفاق، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، صادر في عام 200، ص 42.

⁴⁴ - أنظر المادة 188 من الدستور 2016.

⁴⁵ - DUGRANRUT B, faut-il accorder aux citoyens le droit de saisir le conseil constitutionnel ?, R.D.P, Paris, p 309 suiv.

قانون مشبوه في دستوريته. وهذا يعني أنه من الممكن أن يكون قانون ما قد طبق على عدة خصومات قبل أن يطعن فيه في خصومة ما ويثبت عدم دستوريته، أي أن القانون الذي يطبق بشكل عادي في خصومة ما ويفصل وفقه في حقوق الأشخاص، قد يستبعد تطبيقه في خصومة أخرى بعدها لأن أحد أطراف هذه الخصومة دفع بعدم دستوريته. والأدهى والأمر في كل هذا أن أثار قرار المجلس الدستوري القاضي بعدم دستورية هذا القانون تسري فقط على الخصومة التي يكون الطاعن طرفا فيها ولا تمتد بشكل آلي إلى غيرها من الخصومات، وهذا الوضع يتنافى مع مبدأ المساواة أمام القانون.

اعتبارا لما سبق، كان على المؤسس الدستوري على الأقل تعزيز حق الأفراد في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع بألية أخرى معمول بها في معظم دول الأنجلوسكسون وأثبتت نجاعتها في الميدان، هي الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، إذ يسمح هذا الإجراء لأي فرد اللجوء مباشرة إلى القضاء عن طريق دعوى أصلية والمطالبة بالتحقق من مدى دستورية قانون ما. والشئ الايجابي في هذا الإجراء أنه في حالة ثبوت عدم دستورية القانون المطعون فيه فإن هذا القانون يستبعد تطبيقه كلية ولا تسري أحكامه لا على الطاعن ولا على الكافة. وهذا عكس الرقابة عن طريق الدفع التي تخص فقط أطراف الخصومة.

الفرع الثاني: إقصاء جهات فاعلة من حق إخطار مجلس الدستوري

لم يتضمن التعديل الدستوري الجزائري الأخير لعام 2016 أية أحكام تسمح للسلطة القضائية حق إخطار المجلس الدستوري في مجال الرقابة الدستورية، وهذا دليل آخر على تهميش جهاز القضاء ومكانته التابعة في النظام السياسي، ليس هذا فقط بل أن تجريد القضاء من حق الإخطار ومنحه لكلا سلطتي التشريع والتنفيذ يعد ضربا صارخا للمبدأ الدستوري القاضي بتوازن السلطات، وإخلالا للتوازن التمثيلي بين السلطات الثلاثة الممثلة في تشكيلة المجلس الدستوري.

لذلك يرى بعض الباحثون في القانون الدستوري بأن إقصاء هيئة القضاء من مجال الرقابة المباشرة على دستورية القوانين أمرا غير مبررا، وما دام تم إشراك القضاة بصفة غير مباشرة في هذه العملية حين يقومون بالثبوت من توفر الشروط المطلوبة لإحالة الدفع بعدم الدستورية المثار من طرف أحد المتقاضين إلى المجلس الدستوري، فكان الأجدر والأنتفع السماح كذلك للقضاة بممارسة حق إخطار المجلس الدستوري من تلقاء أنفسهم كلما دعت الضرورة إلى ذلك، لأن هذا الأمر سيساهم حتما في تعزيز السهر على التطبيق السليم للقانون الذي ه ومن صميم وظيفة جهاز القضاء. وجزير بتفعيل دور القضاء في حماية مبدأ سم والدستور وصيانة الحقوق والحريات العامة للمواطن⁴⁶.

⁴⁶ - بونيرة علي، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، صادر في عام 2004، ص 57.

لقد جاء الدستور الأخير كذلك خاليا من أي نص يسمح للمجلس الدستوري بالتصدي لأي تصرف قانوني أ وفحص مدى دستوريته من تلقاء نفسه، ما لم تبادر إحدى جهات الإخطار بإثارة عدم دستوريته. وترجع علة هذا الإقصاء إلى المخاوف التي تنتاب المشرع الدستوري حيال تمتع المجلس الدستوري لحق الإخطار الذاتي، فه ويعتقد أن تمكين المجلس من هذه الصلاحية سيجعل منه سلطة فوق كل السلطات، ويغير من طبيعة مهامه القانونية التي تتحدد في ضبط العمل التشريعي والتنظيمي لسلطتي التشريع والتنفيذ، ضمانا لمبدأ سم والدستور وصيانة للحقوق والحريات العامة، وإلباسها صبغة سياسية. كما يفقده خاصية الموضوعية والحياد اتجاه المنازعة الدستورية التي يكون فيها في نفس الوقت حكما وطرف.

ويرى البعض بأنه وإن كانت هذه المخاوف واردة حقا في ظل هشاشة نظام الرقابة المعتمد في الجزائر، إلا أنها لا تبرر تجريد الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين من حق التدخل الذاتي لإثارة عدم دستورية قانون ما سكتت أ وتقاعست جهات الإخطار عن القيام بذلك، وقد حدث وأن اجتمع المجلس الدستوري في 25 جويلية 1995 تلقائيا بدون أن يستند إلى نص دستوري أ وإخطار من قبل الهيئات المخولة هذا الحق، إثر إعادة إدراج شرط إرفاق التصريح بالترشيح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوج المترشح، في الأمر المعدل والمتمم لقانون الانتخابات، حيث سبق للمجلس الدستوري وأن فصل بعدم دستورية هذا الشرط⁴⁷. وعلى إثر هذه التجربة نعتقد أنه من الصواب أن يتم إسناد المجلس الدستوري حق الإخطار الذاتي، بشرط أن يمارس هذا الحق وفق ضوابط معينة، كأن يتم الإخطار مثلا من رئيس المجلس أ وأغلبية أعضائه، وفي حالات معينة، كأن تكون مخالفة النص للدستور صارخة لا لبس فيها⁴⁸.

وما يبرر أكثر هذا المقترح، ه واعتراف المشرع الجزائري في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري بحق هذا الأخير ممارسة نوع من الإخطار الذاتي، والمتمثل في إمكانية المجلس توسيع مجال فحصه لعدم دستورية قانون ما ليشمل أحكاما أخرى من ذات القانون لم تتضمنها رسالة الإخطار الموجهة إليه من الجهة المخطرة⁴⁹. كما أن استعانة المجلس الدستوري بهذا الحق منذ أولى قراراته لا دليل آخر على

⁴⁷ - نشير إلى أن المجلس الدستوري لم يصدر رأيا أ وقرار إثر هذا الاجتماع التلقائي، إنما أصدر بيانا غير موقع من رئيس المجلس كما ه ومألوف في قراراته وآرائه، أنظر البيان في أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 01، صادر في عام 1997.

⁴⁸ - أنظر في هذا الشأن: شيهوب مسعود، الرقابة على دستورية القوانين، النموذج الجزائري، مرجع سابق، ص 28.

⁴⁹ - تنص المادة 08 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على " إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم التصدي لأحكام أخرى لم يخطر المجلس الدستوري بشأنها ولها علاقة بأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أ وتصدى لها، وكان فصلها عن بقية النص يؤدي إلى المساس ببنيته كاملة، فإنه في هذه الحالة يعاد النص إلى الجهة المخطرة ".

أهمية هذه الآلية في تفعيل الدور الرقابي للمجلس الدستوري⁵⁰. وعليه فما دام أن الإخطار التلقائي للمجلس الدستوري مسموح بهذا الشكل، أي بصفة فرعية أو جزئية، فلا أرى مانعا في أن يمارس المجلس هذا الحق بشكل أصلي. أو تكرر هذه الآلية في صلب القانون الأساسي الدستور.

خاتمة

أفضى نظام الرقابة على دستورية القوانين الجزائري، وعلى مدار 28 سنة من تبنيه في دستور 1989 لنتائج دفعتنا إلى وصفه بالنظام غير الفعلي وللأفعال، كما تعبر عنه الحصيلة الضعيفة للمجلس الدستوري باعتباره الهيئة المنوط بها أداء وظيفة الرقابة على دستورية القوانين، والمتمثلة في ضبط نشاط السلطة التشريعية والتنفيذية ودرئ خطر المساس بحقوق وحرّيات الأفراد الأساسية لضمان سم والدستور.

ولعل من الأسباب الرئيسية للشلل الذي أصاب المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، فساد نظام الإخطار كآلية لتحريك هذه الرقابة، كونه يقتصر بشكل أساسي على جهات لها دور كبير في اتخاذ الأعمال والتصرفات القانونية التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري، وه العامل الذي يجعل هذه الهيئات تتفاحس وتحمج عن أعمال هذه الصلاحية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تتدخل بشكل مباشر في تكوين وتشكيلة الهيئة الرقابية، ما يؤثر على استقلاليتها، بالإضافة إلى إقصاء جهات مهمة من حق إخطار المجلس.

إن استمرار عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر رغم الإصلاحات التي أجراها المؤسس في التعديل الدستوري الأخير، مرده ه وعدم تلاؤم الإطار القانوني المنظم لمؤسسة الرقابة على دستورية القوانين مع الواقع السياسي والتنظيم المؤسساتي في الجزائر، الأمر الذي يحول دون أعمال هذه القواعد القانونية والتنظيمية، من ثمة شلّ عمل المجلس الدستوري، المكلف بإحقاق مبدأ سم والدستور على سائر القوانين التي تدنوه درجة. ولا يمكن تصور إعادة الفعالية للرقابة على دستورية القوانين دون إجراء إصلاح شامل للنظام السياسي القائم، بداية من إيجاد حلول جذرية كفيلة بإرساء أسس هيئة رقابة مستقلة ذات أداء فعال، من خلال إقامة التوازن بين السلطات الثلاثة الممثلة فيها مع الرفع من حصة الجهاز القضائي، اعتماد معيار الكفاءة والنزاهة لا الولاء في اختار أعضائها، ويعتبر التوسيع الحقيقي من عدد الجهات التي يحق لها إخطار المجلس الدستوري أمرا أكثر من ضروري ، وذلك بتمكين نواب البرلمان، المواطنين، القضاء، وحتى المجلس نفسه من هذا الحق شريطة ضمان استقلالية المجلس الدستوري، حتى لا يكون أي تعديل على نظام الإخطار إجراء صوري بلا جدوى.

⁵⁰ - أنظر قرارات المجلس الدستوري الجزائري رقم 01 / 89، رقم 02/89 ورقم 03/89 المنشورة في أحكام الفقه الدستوري، 1989، ص.ص 16 - 25.