

المجلس الدستوري:

تشكيل وصلاحيات

أ/ العام رشيدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد خيضر - بسكرة

Résumé:

L'état de droit se conforme par la création de façon réel et pratique, de plusieurs institutions, parmi ces institutions le conseil constitutionnel qui à pour mission majeure la bonne application des textes juridiques qui nous mène vers la démocratie.

La constitution algérienne de 1963 pris en considération ce point mais le texte n'a pas été appliqué tandis que la constitution de 1976 n'a pas pris compte de ce point, en revanche la constitution de 1989 et de 1996 étaient pour la création d'un pour contribuer à créer un état démocratique, et de là ils ont pris en considération la constitution d'un conseil constitutionnel et son mode de travail.

الملخص:

دولة القانون تتكون من أجهزة تضمن تطبيق هذا المصطلح بشكل فعلي ومن بين هذه الأجهزة المجلس الدستوري الذي يسهر على تطبيق القوانين، والجزائر تبنت فكرة الديمقراطية ولتتفيذها على أرض الواقع نصت في كل دساتيرها، على إنشاء مجلس دستوري الذي يعتبر من بين الركائز الأساسية لدولة القانون، إلا أن دستور 1976 لم يشر له لأسباب خاصة، أما دستور 1963 فقد نص على إنشاء هذا الجهاز ولكنه لم ير النور لتعليق العمل بهذا الدستور، مباشرة يعد صدوره آنذاك، إلا أن دستور 1989 و 1996 نصا على إنشاء هذا الجهاز وحددا تشكيلته وعمله.... الخ، وهذا ما سنتعرض له في هذا المقال.

مقدمة:

دولة القانون من المطالب الشرعية لتدعيم الديمقراطية في أي دولة، ولإرساء قواعدها يجب أن تتوفر على مجموعة من المؤسسات، منها ما تقوم بسن القواعد القانونية العادلة إلى حد ما، ومنها التي تسهر على التطبيق الجيد لهذه القواعد، وما بين سن القواعد القانونية وتطبيقها يجب مراعاة مدى تطابقها والتشريع الأساسي في الدولة، وللقيام بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، أوكلت الدول هذه المهمة لجهاز تختلف تسميته وتشكيلته من دولة لأخرى، فالبعض من هذه الدول أطلقت عليه تسمية " محكمة دستورية " والبعض الآخر "المجلس الدستوري"...إلخ.

والجزائر من الدول التي تبنت التسمية الأخيرة عبر كل دساتيرها فقد أقر دستور 1963 الرقابة على دستورية القوانين عن طريق المجلس الدستوري، إلا أن هذا المجلس لم يجد تطبيقه على أرض الواقع لتعليق العمل بأحكام هذا الدستور، وبقي هناك فراغ قانوني لغاية صدور دستور 1976 الذي أغفل هذه النقطة، رغم المطالبة الملحة على إنشاء هذا الجهاز أثناء مناقشة مشروع دستور 1976، إلا أنه علل هذا الإغفال بوجود أجهزة مراقبة شعبية سياسية كافية للقيام بهذه المهمة، وبالتالي لا جدوى من إنشاء جهاز آخر للمراقبة على دستورية القوانين لأن تعدد أجهزة المراقبة سوف تعقد العمل التشريعي، وبقي الأمر على حاله، وبعد تدني المستوى الاقتصادي، الاجتماعي والسياسي للمواطنين، قام الشارع الجزائري بكل الوسائل بالمطالبة بالإصلاحات في كل المجالات ف جاء التعديل الدستوري في فيفري 1989 من بين التعديلات التي أدخلت على الدستور الجزائري آنذاك إنشاء مجلس دستوري والذي يمتاز بمهمة أساسية ألا وهي مراقبة دستورية القوانين، وتؤكد ذلك في التعديل الدستوري الموالي والذي كان في سنة 1996.

فهل تشكيلة المجلس الدستوري تعد كافية وضامنة للسير الحسن لهذا الجهاز؟ وما طبيعة صلاحياته المحددة بنصوص قانونية ؟ وهل يعد الإخطار الوسيلة المثلى لمباشرة عمله ؟ وانطلاقا من هذه التساؤلات سندرس الموضوع في النقاط التالية :

- تشكيل المجلس الدستوري.

- صلاحيات المجلس الدستوري.

- الإخطار.

أولا : تشكيل المجلس الدستوري:

يعتبر المجلس الدستوري من الأجهزة القليلة في الدولة التي بها تمثيل لكل السلطات فهو يتشكل من تسعة أعضاء¹، ثلاثة منهم يعينهم رئيس الجمهورية ومن بينهم رئيس المجلس فهل هذا التعيين لا يؤثر على استقلالية المجلس في اتخاذ قراراته وآرائه ؟ وأربعة أعضاء ممثلين للسلطة التشريعية اثنين عن كل غرفة، ففي هذا المجال كان على المشرع أن يحدد أن هؤلاء يجب انتخابهم من بين أعضاء الغرفتين لأن نص الدستور جاء على النحو التالي: "اثان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني واثان ينتخبهما مجلس الأمة"، نلاحظ عدم التدقيق والعمومية المميزة للنص يمكن أن يجعله عرضة للتأويل، أما العضوين الباقيين فيمثلان الجهاز القضائي فينتخب عضو عن مجلس الدولة وآخر عن المحكمة العليا، تدمم العضوية لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد على أن يجدد المجلس جزئيا كل ثلاث سنوات ويعتبر هذا الإجراء إيجابيا للسير الحسن لهذا الجهاز، حيث كل تجديد جزئي يكون للأعضاء الجدد فرصة الاحتكاك بأعضاء دامت عضويتهم على الأقل ثلاث سنوات فيستفيدون من خبرتهم كما أنه يعطي نفسا جديدا للمجلس.

إن المشرع الجزائري متأثر بالتشريع الفرنسي إلا أن هذا الأخير أضاف أعضاء آخرين بقوة القانون، وهم رؤساء الجمهورية السابقون الذين اعتبرهم المشرع² أعضاء لمدى الحياة فلا يستقيلون ولا يجبرون على ذلك ولا يستبدلون.³

إن أعضاء المجلس الدستوري بمجرد تولي مناصبهم لدى المجلس يجب عليهم التخلي عن أي وظيفة أو عضوية أو مهمة والهدف من هذا الإجراء ضمان استقلاليتهم التامة لأداء مهامهم خاصة اتجاه الجهة المعينة لهم، كما "يمنع السماح بذكر صفة العضو في أية وثيقة يزعم نشرها تتعلق بنشاط عام أو خاص، وهذا لمنع العضو من استغلال صفته لأغراض شخصية"⁴ ولا يمكنهم الانتماء إلى حزب سياسي أو المشاركة في تظاهرات ذات طابع سياسي، لكن في المقابل لهم الحق في المشاركة في الملتقيات والمنتديات العلمية والثقافية، بعد تصريح من المجلس شريطة عدم تأثير هذه المشاركة على استقلالية وعمل العضو داخل المجلس، وهذا بعدم اتخاذ أي موقف علني في أي موضوع مع التزامهم التحفظ في كل تصرفاتهم.

ثانيا : صلاحيات المجلس الدستوري:

لقد صاغ المشرع صلاحيات المجلس الدستوري في نقاط محددة كالتالي:

- المجلس الدستوري كمرقب لمدى دستورية القوانين .
- المجلس الدستوري كمرقب للانتخابات والاستفتاءات .

- المجلس الدستوري كجهاز استشاري.

- 1- المجلس الدستوري كمراقب لمدى دستورية القوانين:

تعتبر هذه الوظيفة الأساسية للمجلس الدستوري، بحيث ذكرت على سبيل الحصر في الدستور الجزائري⁵ واعتبرت كل من:

- النصوص العضوية .
- النظام الداخلي لتنظيم غرفتي البرلمان.
- المعاهدات، القوانين والتنظيمات هي المجال المحدد لعمل المجلس الدستوري سواء عن طريق الرقابة السابقة أو اللاحقة.

فبالنسبة للقوانين العضوية هي تلك النصوص التي لا يمكن سنها إلا بعد مراقبتها من طرف المجلس وإصدار قرار بمطابقتها ومن ثم يقوم رئيس الجمهورية بالصادقة عليها ونشرها وفي حالة رفضها كلياً أو جزئياً⁶ فعلى رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات حسب ما جاء في قرار المجلس فإذا كانت المطابقة جزئية ولا تؤثر على باقي النصوص فله إصدار القانون ونشره، أما إذا كان لها تأثير على باقي النصوص ففي هذه الحالة لا يباشر عملية الصدور والنشر، وإنما يعيد القانون ككل إلى البرلمان لإدخال تعديلات على ضوء ما جاء في رأس المجلس الدستوري ويسلمه مرة أخرى رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري لمراقبة مدى دستورية على ضوء التعديلات الجديدة.

وفي حالة الرفض الكلي للنص فلا يمكن لرئيس الجمهورية القيام بالصادقة عليه، نستنتج من هذا أن هذه الرقابة إجراء وجوبياً⁷ على النصوص القانونية العضوية وبالتالي تكون الرقابة سابقة.

أما النظام الداخلي لغرفتي البرلمان فيخضع كذلك للرقابة السابقة ولنفس إجراءات مراقبة القوانين العضوية، فالملاحظ أن رئيس الجمهورية هو الجهة المخطرة بالنسبة للفئتين (القوانين العضوية والأنظمة الداخلية) عكس ما تبناه المشرع الفرنسي حيث منح حق الإخطار بالنسبة للقوانين العضوية لرئيس الحكومة وبالنسبة للأنظمة الداخلية لرئيسي غرفتي البرلمان⁸.

أما عن المعاهدات الدولية، فإنها تخضع للرقابة السابقة واللاحقة، فبالنسبة للرقابة السابقة نرى أن رئيس الجمهورية هو وحده الذي يمكنه أن يخطر المجلس الدستوري بها، لأنه هو المشرف بصفة مباشرة أو غير مباشرة على إبرامها، وخاصة تلك المعاهدات البسيطة التي تدخل حيز التنفيذ بمجرد التوقيع عليها من السلطة التنفيذية، فهنا ليس

للبرلمان أي دور أما المعاهدات التي تحتاج لمصادقة هذا الجهاز فهنا يمكن لرئيسي غرفتي البرلمان القيام بإخطار المجلس الدستوري، أما بالنسبة للرقابة اللاحقة، فنرى أنها غير ممكنة لأن المعاهدات بعد دخولها حيز التنفيذ تسمى على القانون⁹ وهذا ما أكدته النصوص التشريعية وحتى المجلس الدستوري في قراره رقم 01 المؤرخ في 1989/08/20، والمعروف أن المجلس الدستوري الجزائري لم يخطر منذ نشأته بنص قانوني محتواه معاهدة دولية.

إن القوانين والتنظيمات تكون محل مراقبة سابقة قبل دخولها حيز التنفيذ، وأما بعد دخولها حيز التنفيذ فتكون المراقبة لاحقة، والملاحظ أن المجلس الدستوري لم يخطر بنص تنظيمي لمراقبة مدى دستوريته، ولكن قام المجلس في عدة مناسبات بتحديد المجال التنظيمي وهذا عند دراسته لنصوص تشريعية، فإنه لا يحدد في هذا الإطار المجال التشريعي والتنظيمي لتلك النصوص، وهذا ما قام به في رأيه رقم 04 المؤرخ في 1989/07/13 عندما اعتبر المادة 1/11 من نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان من المجال التنظيمي ولا مجال لذكره في هذا النص التشريعي، إن الرقابة اللاحقة للقوانين يمكن القول أنها رقابة مجحفة وفي هذه الحالة يمكن التساؤل عن مصير الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة من جراء النصوص القانونية التي اعتبرها المجلس الدستوري غير مطابقة للدستور؟ وبالتالي إلغائها، مع العلم أن قرارات وآراء المجلس الدستوري نهائية لا يجوز الطعن فيها وتسري في نفس الوقت على كل أجهزة الدولة.

2- المجلس الدستوري كمراقب للانتخابات والاستفتاءات:

في المجال الانتخابي فإن المجلس الدستوري يقوم بدراسة ملفات الترشح للرئاسيات وإصدار قائمة المرشحين المقبولة ملفاتهم وتبرير رفض الملفات، وبعدها يقوم بإعلان نتائج الانتخابات والاستفتاءات بعد دراسة المحاضر الانتخابية المرسلة إليه وذلك في الآجال المحددة قانونا، وفي نفس الإطار يقوم المجلس بدراسة الطعون المتعلقة بهذه العمليات في جلسات مغلقة، وتكون مقدمة له من طرف المعنيين بالأمر أو باسم الحزب الذي ينتمون إليه، وذلك في آجال محددة قانونا، فبالنسبة للاستفتاء تقدم كأقصى حد في اليوم الموالي لإنهاء الاستفتاء بالنسبة للانتخابات الرئاسية، وتكون في نفس يوم الانتخاب لدى مكتب التصويت نفسه، أما بالنسبة للانتخابات التشريعية فتكون في خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية، نلاحظ أن هذه الآجال جد ضيقة، ففي كثير من الأحيان لا يمكن للطاعنين في الانتخابات جمع كل الأدلة على الاختراقات والتجاوزات محل الطعن في وقت وجيز ممل بفوت فرصة الطعن عليهم.

وبناء على المادة 58 و59 من دستور الفرنسي 1958 نلاحظ أن المجلس الدستوري له وجود أكبر في هذه العمليات حيث يكون حاضرا في كل المراحل الانتخابية ما عدا في مرحلة الحملة الانتخابية.¹⁰

3- المجلس الدستوري كجهاز استشاري: يجتمع المجلس الدستوري بصفة وجوبية لإثبات استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير أو مزمع وهذا بتقديم إقتراح تصريح للبرلمان بثبوت مانع، وكذلك يجتمع بقوة القانون في حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية بالوفاة أو الإستقالة لإثبات الحالة.

ويقوم رئيس الجمهورية بإستشارة المجلس الدستوري في حالات خاصة إلى جانب أجهزة أخرى في الدولة لإتخاذ قرار يهم الدولة ومؤسساتها، فيستشار رئيس المجلس الدستوري عندما يريد رئيس الجمهورية إعلان حالتي الطوارئ والحصار¹¹، والملاحظ أن المشرع الجزائري ذكر رئيس المجلس بالتحديد، فهل هذا يعني أن عليه أن يقدم رأيه لرئيس الجمهورية بصفة فورية وآنية دون الرجوع إلى باقي أعضاء المجلس؟

وهل هاتين الحالتين أكثر خطورة من الحالات الأخرى مما يجعل رئيس الجمهورية مجبر على سماع رأس رئيس المجلس الدستوري، ولا يعطيه فرصة الإجتماع بباقي الأعضاء تقاديا لتأزم الأوضاع، ومن هنا فهذا النص جاء لمعالجة الوضع بصفة سريعة ولا مجال للإجتماع والتشاور. كما يستشار المجلس الدستوري بكل أعضائه في الحالة الاستثنائية¹² وعند إقرارها يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر، والمعروف أن هذه النصوص يمكن أن تكون محل مراقبة دستورية، إلا أنه من الصعب في هذه الظروف إخطار المجلس الدستوري بها.

والملاحظ أن المشرع الدستوري أغفل دور المجلس الدستوري في حالة التعبئة والحرب رغم ذكر المؤسسات التي يستشيرها رئيس الجمهورية في هاتين الحالتين، والغريب في الأمر أن رأي المجلس الدستوري ضروري في حالة وضع حد للحرب عن طريق إتفاقية، وكان الأولى أن يستشار المجلس الدستوري كبقية أجهزة الدولة قبل إقرار هاتين الحالتين.

ثالثا : الإخطار:

هو الإجراء الذي يسمح للمجلس الدستوري مباشرة عمله، ولقد منح هذا الحق لكل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان¹³، والملاحظ في المجال العملي أن عدد الإخطارات المقدمة هي أغلبها من رئيس الجمهورية، إلا أنها تبقى ضئيلة مقارنة مع العدد الكبير للنصوص الصادرة سنويا، وهذا راجع لحصر هذه الإخطارات في هذه

الأجهزة فقط، فكان على المشرع أن يمنحها لمؤسسات مثل رئيس الحكومة أو عدد من النواب كما هو الحال بالنسبة لفرنسا أو حتى للجهاز القضائي بما أنه يتعامل مع النصوص بصفة مباشرة وهناك البعض الذي ينادي بفتح مجال الإخطار للأفراد العاديين، نقول في هذا الصدد من الأحسن عدم منح هذا الحق للأفراد، لأن هناك أجهزة تنوب عنهم في ذلك وكذلك بتأثر المجلس بعدد الإخطارات التي ترفع له لكثرتها، فبالتالي يصبح عمله غير دقيق ولا يمكنها احترام مواعيد البت في الإخطار المقدم له، والتي هي عشرون يوما من تاريخ تسجيل الإخطار لدى أمانة المجلس الدستوري، ويعين رئيس المجلس الدستوري مقرر يهتم بموضوع الإخطار، وذلك بدراسته وجمع المعلومات عن طريق الإطلاع على الكتب والوثائق المتعلقة بالموضوع، كما له أن يستشير ويسمع أي شخص يمكن أن يساعده في عمله، ثم يحضر تقريرا أو مشروع قرار أو رأي، ثم يجتمع المجلس في جلسة مغلقة يناقش فيها الموضوع على ضوء ما قدمه المقرر، ويتخذ القرار أو الرأي بالأغلبية وفي حالة تساوي الأصوات يعد صوت الرئيس مرجحا لإحدى الكفتين، ويبلغ القرار أو الرأي إلى الجهة المخطرة وفي كل الحالات إلى رئيس الجمهورية سواء كان الجهة المخطرة أم لا.

أما بالنسبة للانتخابات والاستفتاءات يمكن للأفراد الاتصال بالمجلس الدستوري عن طريق الطعون المقدمة من طرفهم، و تعد هذه الحالة الوحيدة التي يكون فيها للشخص الطبيعي الحق في الاتصال بالمجلس الدستوري.

والملاحظ أن جلسات المجلس الدستوري تنتهي إما بقرار أو برأي، فالقرار يكون في الرقابة السابقة قبل صدور النص القانوني ونشره، أما الرأي فيكون في الرقابة اللاحقة بعد صدور النص القانوني، وكما ذكر سابقا هذه القرارات والآراء تعتبر نهائية غير قابلة للطعن من أي جهة كانت سواء المخطرة أو غيرها، كما أنها تسري على كل أشخاص الدولة (سواء المخطرة أو غيرها) أو الطبيعية.

في الأخير يمكن القول أن المجلس الدستوري من الهيئات التي لها مكانتها ووزنها في الدولة، وهو يكرس دولة القانون، عن طريق المراقبة الدقيقة للنصوص التشريعية ولأن أعضائه من الأشخاص الذين لهم ممارسة في أجهزة الدولة، وهم على دراية بالمجال القانوني أي من أهل الاختصاص وهذا ما ثبت من الناحية العملية بالنسبة لكل أعضاء المجلس الدستوري الجزائري فكلهم لهم تكوين علمي متخصص ولهم ممارسة ميدانية، رغم أن بعض الأجهزة الهامة في الدولة غير ممثلة في المجلس أو ممثلة بشكل ضئيل.

كما أن المجلس الدستوري لا يباشر عمله إلا إذا أخطر من طرف الأجهزة الثلاث المحددة في القانون مما يجعله عاجزا في كثير من الحالات، وخاصة عندما تكون نصوصا قانونية فيها خروقات واضحة للدستور وتتغاضى عليها هذه الأجهزة، فلو منح حق الإخطار لأجهزة أخرى أو منح حق العمل المباشر للمجلس الدستوري في حالات خاصة لتفادينا العديد من النصوص التي كانت مصدرا للنقد.

الهوامش:

- 1 - المادة 164 من الدستور الجزائري الصادر في 1996/11/28.
- 2- المادة 2/25 من الدستور الفرنسي الصادر في 1958/10/04.
- 3 - Henry Roussillen: Le conseil constitutionnel, 3^{eme} édition, dalloz Paris, 1996.p 32
- 4 - طه طيار: المجلس الدستوري الجزائري "تقديم وحوصلة لتجربة قصيرة" مجلة الإدارة العدد02 سنة1996 ص38.
- 5 - المادة 165 من الدستور الجزائري الصادر في 1996/11/28.
- 6 - L. Favoreux et L. Philip : le conseil constitutionnel, 3^{eme} edition, PUF, Paris, 1978, P 59.
- 7 - علي الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر والأنظمة الدستورية العربية والأجنبية-دراسة مقارنة-مطبعة الشعاع الفنية سنة 2001 ص 280.
- 8- Jean Giquel : Droit constitutionnel, institutions politiques, édition Montchrestien, 16^{eme} éd. 1999, P320.
- 9- المادة 132 من الدستور الجزائري الصادر في 1996/11/28.
- 10 - Foilliard Philippe : Droit constitutionnel et institutions politiques, CPU, 1999, P120.
- 11 - المادة 91 من الدستور الجزائري الصادر في 1996/11/28.
- 12- الدستور الجزائري الصادر في 1996/11/28.
- 13-الدستور الجزائري الصادر في 1996/11/28.