

الرّقابة على الدّستورية وتطوّر تطبيقاتها في الجزائر

Oversight of constitutionality and the development of its applications in Algeria

الدكتور مولود علي العرنان⁽¹⁾

أستاذ محاضر "ب"

جامعة الاخوة منتوري - قسنطينة 1 (الجزائر)

alm25000@hotmail.fr

تاريخ النشر
10 أكتوبر 2024

تاريخ القبول:
26 سبتمبر 2024

تاريخ الارسال:
02 جويلية 2024

الملخص:

يتناول هذا المقال بالتحليل تطوّر تطبيقات الرّقابة على الدّستورية في الجزائر، كآلية لضمان سموّ الدّستور، بدايةً من أوّل دستور لسنة 1963 وانتهاءً بدستور 01 نوفمبر 2020 ساري المفعول. في هذا السياق يستعرض المقال بداية الرّقابة السياسيّة على الدّستورية وفقاً لسياق تسلسليّ، فيُبيّن الأبعاد العضويّة والوظيفيّة لهذه الآلية في دساتير مرحلتَي الاحادية الحزبيّة ثمّ في مرحلة التعدديّة، وإسقاط ذلك على السياقات السياسيّة والايدولوجيّة السّائدة. في محورٍ ثاني يتناول الرّقابة على الدّستورية بواسطة محكمة دستوريّة، التي أقرّها دستور 01 نوفمبر 2020، ويناقش مدى تطابقها مع مقتضيات الآليات الرقابية المعروفة، من خلال استقراء تشكيلتها واختصاصاتها مع محاولة تكييفها. المقال يُختتم بقراءة تحليليّة لموقف المؤسس الدّستوريّ، وبعض الاقتراحات التي من شأنها أن تفصل في الجدل الذي يُثيره دستور 2020 بخصوص هذه المسألة.

الكلمات المفتاحية: الرّقابة، السياسيّة، القضائيّة، الدّستورية، الإخطار، المحكّمة، الدّستورية.

Abstract:

This article analyzes the evolution of constitutional oversight forms in Algeria, as a mechanism to ensure the supremacy of the constitution, starting with the first constitution of 1963 and ending with November,1, 2020 one, currently in effect. Firstly The article reviews political oversight of constitutionality according to a sequential context, to show its organic and functional dimensions, in the constitutions of the unilateral party phase and the pluralistic one's. In the second part, it deals with the oversight of constitutionality by a constitutional court brought by the Constitution of 2020, discussing its conformity with the requirements of judicial and political oversight, according to its composition and competencies. The article concludes with an analytical reading of the Algerian constitutional founder's position, especially about the controversy raised by its position on this issue in the 2020 constitution.

Keywords: Oversight – Politicah – Judicial - constitutionality-Constitutional court.



مقدمة :

يقوم النظام القانوني أساساً على مبدأ تدرج النصوص، وأن الدستور هو القانون الأساسي أو الأسمى في الهرم التشريعي لأيّة دولة، ما يترتب عنه بدايةً ضرورة مطابقة بقية النصوص التي تصدرها أو تُصدّق عليها السلطات المختصة لمضامينه وقواعده. من أجل ذلك ظهرت آليات دستورية، تعمل على ضمان احترام مطابقة هذه النصوص بشئى أنواعها ومستوياتها للمبادئ والأحكام التي يتضمنها الدستور، مطابقةً تتجسّد من خلال الحرص على ألاّ يقع تعارضٌ بين مضامين المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية التي تُصدّق عليها الدولة، أو النصوص القانونية والتنظيمية التي تُصدرها، وبين مبادئ وأحكام الدستور. هذه الآليات - على اختلاف تطبيقاتها - هي التي تُعرف اصطلاحاً بالرقابة على دستورية القوانين.

لكننا نود أن نشير بدايةً الى أننا نميل الى استعمال مصطلح الرقابة على الدستورية بصفة مطلقة مثلما ورد في عنوان المقال، عوض مصطلح الرقابة على دستورية القوانين المتعارف عليه. وهذا التوجّه مردهُ الى أن مفهوم الرقابة على الدستورية يُعد أكثر إماماً بالموضوع، كونه يشمل الحرص على سمو الدستور على كلّ النصوص والمواثيق الأخرى في الدولة، ولا يقتصر على مراقبة دستورية النصوص التشريعية وحدها مثلما يُستشف من المصطلح المألوف. وبالعودة الى آليات الرقابة على الدستورية وتتبع مسار تطورها، يُلاحظ أن هناك طرقاً مختلفة لتكوين وتشكيل الهيئات التي تُسند لها هذه المهمة. فتمّة من يُسندها الى هيئة سياسية، فسُميت بالتالي بالرقابة السياسية، وهناك من أوكلها الى هيئة قضائية باختصاص قضائيّ تُسمى بالرقابة القضائية، ولكل مرجعيّاته الفكرية والتاريخية في تبني هذا التوجّه أو ذاك.

والمؤسس الدستوريّ الجزائريّ لم يجد عن هذا المسار في التأسيس لهذه الآلية، إذ اختلفت تصوراتُه بخصوصها من مرحلة تاريخية الى أخرى، تصورات لا يمكن في تقديرنا فصل مبرراتها وغايتها عن المتغيّرات السياسية والمؤسّساتية التي عرفتها الجزائر خلال كلّ مرحلة. بالتالي فإنّ مضمون اشكالية هذه المقاربة يمكن أن يتمحور حول التساؤل التالي: إلى أي مدى يتوافق التأسيس الدستوري الجزائري للرقابة على الدستورية مع الأسس المبدئية لهذه الآلية، وماهي المحدّدات التي أملت توجّهاته في هذا السياق؟ والأکید أنّ هذه الاشكالية تتضمن جملة من التساؤلات الفرعية التي سنحرص على تشريحها في صميم هذا الموضوع الذي سنتناوله في محورين اثنين: نُخصّص أولهما، والذي نضعه تحت عنوان: الرقابة السياسية على الدستورية في الجزائر: حتمية إيديولوجية وتكامل مؤسّساتي لاستعراض تطبيقات هذه الآلية وتطورها في الدساتير الجزائرية الى غاية 2020. في حين نُخصّص المحور الثاني الذي نورده تحت عنوان الرقابة على دستورية القوانين بواسطة محكمة دستورية: تأرجح بين الرقابة السياسية

والمقضائية لتحليل وتأصيل آلية الرقابة بواسطة محكمة دستورية التي أسسها دستور 2020، من خلال استقراء بُعديها العضوي والوظيفي، قصد الوصول إلى محاولة تكييفها وفقاً للأطر الرقابية المألوفة، المقضائية والسياسية. ومن الواضح أننا سننطلق من استقراء أسس ومضامين آلية الرقابة منهج مركب بين الاستقرائي والتحليلي، حيث سننطلق من استقراء أسس ومضامين النصوص الدستورية السياسية بواسطة مجلس دستوري في الجزائر، من خلال تحليل مضامين النصوص الدستورية التي تناولتها، بدءاً بدستور 1963 وانتهاء بدستور 1996، بما في ذلك التعديل الأساسي لسنة 2016، حيث نقف على مضامينها ونسجل تطور نظره المؤسس الدستوري لها مُحاولين ربطها بواقعها ووقائها التاريخية، التي قد تكون حددت هذا التوجه أو ذاك في مسعى المؤسس الدستوري.

وبتناولنا لهذا الموضوع لا ندعي في ذلك إبداعاً، كونه من المواضيع الكلاسيكية في الأدبيات الدستورية، شملته العديد من الكتابات الفقهية والمقالات الأكاديمية، منها ما وُشّح به صدر هذه المجلة الغراء. لكننا نسعى بهذه المحاولة إلى تناوله في إطار مقارنة نحسبها متجددةً، نجتهد من خلالها في تكييف ما جاء به المؤسس الدستوري الجزائري في مختلف النصوص التأسيسية، وفقاً لسياقاتها التاريخية والأيديولوجية، وذلك على تباين مضامينها، وربما غاياتها أيضاً، لنصل في النهاية إلى تقدير موقف المؤسس الدستوري، ومحاولة استقراء آفاقه. ولاشك في أن أهمية هذه المقاربة تكمن في أن البناء المؤسسي والدستوري في الجزائر ما يزال يشهد تغييرات وتطورات متجددة، تعكسها الدساتير المعدلة، بل المتغيرة باستمرار فعسى أن تكون هذه المقاربة مساهمة - بشكل ما - في بلورة رؤية جديدة أكثر وضوحاً بخصوص مسألة الرقابة على الدستورية. والله نسأل في ذلك التوفيق.

المبحث الأول:

الرقابة السياسية على الدستورية في الجزائر: حتمية أيديولوجية وتكامل مؤسسي

من المعلوم أن الرقابة السياسية على الدستورية تتجلى في طريقتين اثنتين: طريقة الرقابة بواسطة هيئة نيابية، وطريقة الرقابة بواسطة مجلس دستوري التي تُعد الأكثر شيوعاً، بعد أن ظهرت وتبلورت في فرنسا، عقب انتصار ثورة 1789، بكل ما حملته من تكريس لقيم الديمقراطية وإعلاء للإرادة الشعبية مقابل السلطة التنفيذية.

وقد أخذت الجزائر بهذه الطريقة منذ أول دستور للجمهورية الصادر في 10 سبتمبر 1963، ليختفي هذا التوجه في دستور 1976، ويعود مجدداً ضمن دستور جديد ومرحلة سياسية وإيديولوجية جديدة، ظهرت مع دستور 1989 وامتدت كذلك في دستور 1996،

واستمرت الى غاية صدور دستور 2020. وستتناول تطبيقات هذه الآلية في الجزائر في محورين اثنين، نخصص أولهما لقراءة البعد العضوي في هذه الآلية ومدى تأثره بالبعد السياسي والمؤسساتي القائم. وفي محور ثاني نحاول تحليل اختصاصات هذه الهيئة الدستورية وطبيعة سلطات الاخطار وتطور ذلك في مختلف الدساتير التي أسست للنظام الدستوري، لنصل إلى تقييم هذه التجربة المؤسسية بالنظر الى سياقاتها الايديولوجية والمؤسسية أيضاً.

المطلب الأول: البعد العضوي لآلية الرقابة السياسية على الدستورية بواسطة مجلس دستوري

نتناول في هذا السياق الجوانب الشكلية في تكون المجلس الدستوري، بمعنى طريقة تشكيله، طبيعة الاعضاء، مدة العضوية وغيرها. وعلى اعتبار أن الجزائر عرفت مرحلتين فارقتين: مرحلة الأحادية الحزبية التي امتدت من الاستقلال الى غاية 1989، ومرحلة التعددية التي أقرها دستور 1989، بما حملت من تغييرات ايديولوجية ومؤسسية، فإننا سنتناول هذا المحور وفقاً لذلك في فرعين اثنين نخصص أولهما لدساتير فترة الأحادية الحزبية وايديولوجيتها الفكرية والمؤسسية في حين نخصص الفرع الثاني لضمون دستوري 1989 و1996 اللذين كرّسا نظاما ايديولوجيا جديدا قائما على التعددية ومحاولة الفصل بين السلطات.

الفرع الأول: في دساتير مرحلة الأحادية الحزبية 1963-1989

تمتد هذه المرحلة زمنياً من الاستقلال الى غاية 1989 وصدور دستور يُقر بالتعددية السياسية. وقد عرفت هذه المرحلة اعتماد نصين دستوريين، أولهما في 10 سبتمبر 1963 وثانيهما في 22 نوفمبر 1976. أولاً - في دستور 1963:

سبقت الإشارة الى أن المؤسس الدستوري الجزائري تبنى فكرة الرقابة على دستورية القوانين بواسطة مجلس دستوري في أول دستور للجمهورية، حيث تناول هذه المؤسسة في مادتين اثنتين، جاءتا بشكل مقتضب، وهما المادتان 63 و64. غير أن استقراء مضمون دستور 1963، يُبين أن المؤسس الدستوري لم يُشر في هاتين المادتين ولا في غيرهما إلى انشاء مجلس دستوري أصلاً، حيث جاءت المادة 63 لتتص مباشرة على تشكيلته، وكان الأمر بديهياً في منطق المؤسس الدستوري لتلك الفترة. لكن يبقى هذا في تقديرنا قصيراً كان من الأجدر تجاوزه من خلال النص أولاً على إنشاء هذه الهيئة، ثم التطرق فيما بعد الى الجوانب المتصلة بتشكيلتها، اختصاصاتها وكذا كفاءات الاخطار. وبالعودة الى تشكيلة المجلس الدستوري، نجدها جاءت تمثيلية للسلطات الثلاثة في الدولة، إذ نصت المادة 63 أن المجلس يتكون من سبعة (07) أعضاء، ثلاثة ينتسبون له بحكم القانون، ممثلين للسلطة القضائية، وثلاثة يتم تعيينهم من طرف

المجلس الوطني ممثلين للسلطة التشريعية، في حين يُمثل السلطة التنفيذية عضو يُعيّنه رئيس الجمهورية. وعليه وفقا لهذا المنظور، يتشكّل المجلس الدستوريّ في ظل دستور 1963 على النحو التالي:

- الرئيس الأوّل للمحكمة العليا.
- رئيسا الغرفتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا.
- ثلاثة نواب من المجلس الوطني يُعيّنهم المجلس ممثلين للسلطة التشريعية.
- عضو واحد يُعيّنه رئيس الجمهورية.

وهكذا يبدو حرص المؤسس الدستوري لتلك الفترة على إقرار نظام توافقيّ في تمثيل المؤسسات القائمة داخل هذا المجلس الدستوري، الذي منحه سلطة انتخاب رئيسه من بين الأعضاء، مُخالفاً بذلك توجه المرجعية الفرنسية ذاتها، التي تُخصّص رئيس الجمهورية بصلاحيّة تعيين رئيس المجلس الدستوريّ من بين أعضاءه². لكنّ بالموازاة مع هذا كلّ، يُمكن التساؤل الى أيّ مدى تمّ تكريس هذا المبدأ عملياً؟ وهل استمرّ ذلك في المرحلة اللاحقة؟ هذا ما نتعرضُ فيما يلي.

ثانيا - غياب التجسيد العملي لآلية المجلس الدستوري في دستور 1963 وإغفاله في دستور 1976 :

من حيث المبدأ لا يُمكن تقييم تجربة المجلس الدستوري في ظل دستور 1963 من الناحية العملية، ذلك أنّ هذه المؤسسة لم تجد لها تطبيقاً على أرض الواقع، كون الدستور ذاته لم يُعمر سوى شهرين تقريباً. حيث علّق بتاريخ 3 أكتوبر 1963 ثمّ جمّد بصفة كلية بعد حركة 19 جوان 1965³ أو ما سُمّي بالتّصحیح الثوري.

هذا الاخير أحدث تغييراً جذرياً في المؤسسات الدستورية للبلاد التي ظلت مُعلقةً لأكثر من 10 سنوات، حكمتها قواعدُ أمر 10 جويلية 1965، الى غاية صدور دستور 1976⁴، الذي أعاد التأسيس للنظام الدستوري. لكن المؤسس الدستوري الجزائري لتلك الفترة لم يتطرق أصلاً لفكره الرقابة على الدستورية، مُنسجماً في ذلك مع منطق الفكر الاشتراكي الذي تبناه، إذ يقوم نظام الحكم في ظل هذه الأيديولوجية على مبدأ التّكامل بين السلطات وليس الفصل بينها، ومن ثمّ تقتلص في ظله كل وظيفة رقابية. لكن وفي مسعى لا يتماشى مع هذا المنهج، أوصى المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني سنة 1983، وهو الحزب الوحيد الحاكم، بإنشاء هيئة عليا للفصل في دستورية القوانين، ضماناً لاحترام الدستور⁵، لكنّ ذلك بقي دون صدى على الصعيد العملي.

الفرع الثاني: في دساتير مرحلة التعددية السياسية

عرفت هذه المرحلة صدور دستورين اثنين، دستور 1989⁶ ودستور 1996 الذي طالته بدوره عدّة تعديلات، منها ما كان له تأثير كبير على موضوعنا⁷. وقد استحدث كلّ منهما تغييرات دستورية يُمكنُ اعتبارها جوهرية، مقارنة بالنّظام الدّستوريّ والمؤسّساتي المعهود الى غاية 1989.

لذلك نتناول هذا المحور في نقطتين اثنتين: نُخصّص أولاهما لاستعراض أهمّ التحوّلات الدّستورية والمؤسّساتية المستحدثة في ظل هذين النّصّين، في حين نُخصّص الثانية لتناول كيفية التأسيس للرّقابة السياسية في هذين الدستورين تّالياً.

أولاً - التغييرات المبادئ والمؤسّساتية في دساتير مرحلة التعددية:

ينبغي الإشارة بدايةً الى أنّ دستور 1989 جاء عقب سلسلة من الاحداث الاجتماعية العنيفة التي هزّت المجتمع الجزائري أواخر سنة 1988⁸، والتي قرأتها السلطات العمومية إذّاك على أنّها تعبيرٌ عن الحاجة لإحداث تغييرات جذرية على أكثر من صعيد. وهكذا أقرّت نموذجاً دستورياً جديداً قائماً على "الليبرالية" السياسية والاقتصادية، مُنهيّةً بذلك عهد النظام المؤسّساتي القائم على الاحادية الحزبية. غير أنّ هذا النّصّ الدّستوري لم يُعمر طويلاً، حيث تعطلّت المؤسّسات والنظام الدستوريّ سنة 1992 عقب استقالة رئيس الجمهورية واقترائها بشغور منصب رئيس المجلس الشعبي الوطني، لتدخل البلاد بعدها في حالة فراغ مؤسّساتي لم ينتهِ إلّا بصدر دستور 1996 الذي أعاد التأسيس للنظام الدّستوري من جديد.

ويُمكن القول أنّ دساتير هذه المرحلة، رغم تباين مضامينها، إلا أنّها أسّست لمبادئ دستورية ونظام مؤسّساتي مُغاير لما عهدته الجزائر في المرحلة السابقة، وقد كانت له انعكاسات على موضوع دراستنا، سيما ما تعلّق بالتغييرات التالية:

- إقرار نظام التعددية السياسية، من خلال الاعتراف بالأحزاب السياسية كمؤسّسات دستورية تعملُ على الوصول إلى السّلطة وممارستها.

- إقرار نظام ازدواجية القضاء بإنشاء مجلسٍ للدّولة، محاكم إدارية، ومحكمة تنازع للفصل في منازعات الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدّولة

- اعتماد نظام الثنائية البرلمانية، من خلال إنشاء مجلسٍ للأمة كغرفة ثانية.

- إقرار مستوى آخر للتشريع بواسطة قوانين عضوية، تعلو على القانون العادي وتخضع لإجراءات خاصّة، وتتناول مسائل ذات طبيعة دستورية أو هامة من حيث مجالاتها⁹.

بالتالي بإمكاننا أن نتساءلَ عن انعكاسات هذه المتغيرات على آلية الرّقابة على الدّستورية بواسطة مجلس دستوريّ في دساتير هذه المرحلة.

ثانيا - الرقابة بواسطة المجلس الدستوري في دساتير مرحلة التعددية:

بعد أن تمّ إغضاله في دستور 1976، تماشيا مع الاتجاه الإيديولوجي القائم على التكامل الوظيفي بين المؤسسات، جاء التأسيس مجددا للمجلس الدستوري بمقتضى دستور 1989، الذي نصّ في المادة 153 على إنشاء هذه الهيئة، مُبَيِّنًا أنها تتكوّن - كما هو الحال في دستور 1963 - من سبعة (07) أعضاء، إثنين منهم يعيّنهما رئيس الجمهورية وإثنين ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني وإثنين تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها، مع اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الرئيس خلافا لدستور 1963، الذي فضّل طريقة الانتخاب من طرف المجلس، كما رأينا.

كما حدّدت مدّة العضوية بستّ (06) سنوات غير قابلة للتجديد. وهذه الترتيبات هي عموما ذاتها التي أقرّها دستور 1996 في نصّه الأصلي، مع توسيع تشكيلته الى تسعة أعضاء، بإضافة عضوين عن مجلس الأمة، المستحدث.

بالنتيجة يتكوّن المجلس الدستوري - حسب المادة 183 - وفقا للتشكيلة التالية:

- ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس يُعيّنهم رئيس الجمهورية.
 - عضوان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، وعضوان ينتخبهما مجلس الأمة
 - عضو واحد تنتخبه المحكمة العليا وآخر ينتخبه مجلس الدولة.
- لكن بعد تعديل سنة 2016، تمّ توسيع تشكيلته لتصبح 12 عضوا كما يلي:
- أربعة أعضاء من بينهم الرئيس ونائبه، يعيّنهم رئيس الجمهورية.
 - عضوان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، وعضوان ينتخبهما مجلس الأمة
 - عضوان تنتخبهما المحكمة العليا، وعضوان ينتخبهما مجلس الدولة.
- وقد حدّد هذا الدستور مدّة العضوية بدايةً بستّ سنوات، قبل أن تُمدّد بمقتضى ذات التعديل الى ثمانى، غير قابلة للتجديد، على أن يُجدّد نصفُ الأعضاء عند انتصاف العهد، مثلما جاءت به المادة 164، لكن دون أن يشمل هذا التجديد الرئيس ونائبه.
- وبقراءة متأنية في تشكيلة هذه الهيئة، نلاحظ في النصّ الأوّل لدستور 1996 أن من بين الاعضاء التسعة الذين يُضمّمهم المجلس إثنان فقط يمثلون السلطة القضائية، في حين يمثل الباقيون هيئات ذات طابع سياسي في جوهرها. كما أن رئيس المجلس ونائبه يُعيّنهم رئيس الجمهورية. وفي تقديرنا كان من الأولى أن يُترك

أمر الرئيس للانتخاب، دعماً لسلطته واستقلاليته¹⁰، مثلما كان الشأن في دستور 1963.

ورغم أن تعديل سنة 2016 حاول إعطاء شيء من التوازن في تمثيل المؤسسات داخل المجلس، بعد أن دعم تمثيل الجهات القضائية بأربع أعضاء بدل اثنين سابقا، إلا أن ذلك لم يُغيّر في تقديرنا كثيرا في التوازنات، حيث ظلّ المستوى السياسي ممثلا في الهيئتين التنفيذية والتشريعية

مهمتنا على تشكيلة المجلس، بثمانية أعضاء، من بينهم الرئيس ونائبه، "المحصنين" من عملية التجديد النصفي.

المطلب الثاني: البعد الوظيفي للمجلس الدستوري كآلية لرقابة المطابقة

بعد أن تناولنا في المطلب الأول الجانب العضوي في هذه الهيئة الرقابية نُعرِّجُ في هذا المطلب على استقراء الجانب الوظيفي منها، بمعنى ما تعلق باختصاصات من جهة، وكذا الهيئات المخولة سلطة الاخطار من جهة أخرى. وتماشيا مع التقسيم المنهجي المتبع، نتناول ذلك في مرحلتين: الأولى في دستور 1963 وما بعده الى غاية 1989، والثانية نخصصها لدستوري مرحلة التعددية السياسية لسنّتي 1989 و1996، بما في ذلك التعديلات اللاحقة لسنة 2016. لنصل الى تقييم تطبيقات الرقابة السياسية بواسطة مجلس دستوري في الجزائر.

الفرع الأول: من حيث الاختصاصات

دون التقليل من أهمية الجانب العضوي في دراسة مكانة أو مركز أية مؤسسة مهما كانت طبيعتها، فإنّ البحث في وظيفتها، أي الاختصاصات المخولة لها، من شأنه أن يُشكل فكرة أكثر إلماا بقيمتها المؤسساتية، وهذا ما ينطبق على مؤسسة المجلس الدستوري، كما نحاول استبيانه فيما يأتي.

أولا - في دستور 1963: اختصاصات مقتضبة:

جاءت الإشارة الى اختصاصات المجلس الدستوري في دستور 1963 مقتضبة شأن النص الدستوري ذاته، الذي لم يتعد في مجمله 78 مادة. فقد نصّت المادة 64 على أن المجلس الدستوري يختص بالفصل في دستورية القوانين الصادرة عن المجلس الوطني. وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد أخرج من مجال اختصاص المجلس صلاحية الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، وكذا مراقبة الانتخابات والفصل في نزاعاتها. لكنّ من المهم الإشارة الى أن عدم إدراج الرقابة على المعاهدات الدولية ضمن مجال اختصاص المجلس الدستوري يعدّ في تقديرنا إخلالا بضمانات سمو الدستور، إذ يمكن أن يصادق رئيس الجمهورية على معاهدات أو اتفاقيات دولية، قد تتضمن أحكامها ما يتناقض والمبادئ التي يقرّها الدستور.

نقول هذا رغم أن المادة 42 نصّت على أن التوقيع على المعاهدات الدولية والمصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية يكون بعد استشارة رئيس المجلس الوطني، إلا أن ذلك لا يمكن أن يشكل بديلا عن الضمانات التي توفرها آلية الرقابة الدستورية عن طريق المجلس الدستوري.

ثانيا - في دستوري 1989 و1996 : تجديد في قالب الاستمرارية ؟

كفل دستور 1989 للمجلس الدستوري اختصاصات واسعة مقارنة بدستور 1963، حيث اعتبره بالمطلق جهة مكلفة باحترام الدستور. في هذا الإطار يختص المجلس الدستوري حسب المادة 155 بالرقابة على دستورية المعاهدات بالفصل في مدى دستوريته، وكذلك القوانين والتنظيمات، أما برأي قبل أن تصبح نافذة أو بقرار في الحالة العكسية، كما يفصل في دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. من الناحية الإجرائية أشارت المادة 157 الى أن المجلس الدستوري يتداول في جلسة مغلقة، ويُعطي رأيه أو يُصدر قراره في ظرف العشرين يوما الموالية لتاريخ الاخطار. ويترتب عن رأي المجلس الدستوري بخصوص المعاهدات الدولية عدم المصادقة عليها إذا رأى أنها غير دستورية، كما يترتب عن قراره بعدم دستورية القوانين والتنظيمات فقدان هذه الأخيرة لأثرها ابتداء من يوم قرار المجلس، مثلما جاء في المادتين 158 و159. وعلى نفس المنوال تقريبا جاء النص الأولي لدستور 1996 الذي حدد في المادة 165 منه مهمة المجلس في السهر على احترام الدستور من خلال الفصل في دستورية المعاهدات والاتفاقيات والقوانين والتنظيمات. كما يختص أيضا بالمراقبة القبلية لدى دستورية القوانين العضوية. عدا ذلك أبقى المؤسس الدستوري لسنة 1996 في النص الأصلي على نفس الاختصاصات المخولة للمجلس في دستور 1989، وكذا على طريقة عمله والآثار القانونية التي تترتب عن أراءه أو قراراته.

لكن التعديل الدستوري لسنة 2016 أضاف للمجلس الدستوري صفة أساسية هي الاستقلالية، كما حمل إضافة لافقة بخصوص اختصاصات هذه الهيئة، حيث جاءت المادة 188 بعد التعديل لتنص بأنه يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي¹¹ الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. وفي هذه الحالة إذا ارتأى المجلس الدستوي أن النص موضوع الاحالة غير دستوري، فإنه يفقد أثره من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري، مبيّنا في المادة 188 ذاتها بأن كفايات هذه الاحالة ستكون موضوع قانون عضوي¹².

وهكذا يمكن القول خلاصة أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تدرج تصاعديا في توسيع اختصاصات المجلس الدستوري. إذ بعد أن جاءت مقتضبة في دستور 1963، حيث كانت مقتصرة على مراقبة النصوص التشريعية الصادرة عن المجلس الوطني، ومعدلة في دستور 1989، رغم توسيعها لتشمل المعاهدات الدولية والتنظيمات، جاء دستور 1996 المعدل ليزيدها اتساعا، مع تمكين المجلس من اختصاص النظر في إحالات الدفع التي قد تقدمها المحكمة العليا أو مجلس

الدولة بعدم دستورية القوانين، ولو أن ذلك كان بصفة مؤقتة، كون المؤسس الدستوري قد أحال الشروع في العمل بها الى 03 سنوات بعد بداية سريان هذه الاحكام، حسبما تضمنته المادة 155 من ذات التعديل، التي وردت ضمن الاحكام الانتقالية.

الفرع الثاني: من حيث الهيئات المخولة سلطة الاخطار

تكمُن أهمية استقراء سلطات الاخطار في آلية عمل المجلس الدستوري في بيان مدى تمكين مختلف الهيئات الدستورية من إستبيان رأي أو قرار المجلس الدستوري بخصوص مختلف المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصه. وسنتناول تطور ذلك أيضاً في سياق نفس التقسيم الذي اتُّبع عند تناول جانب الاختصاصات.

أولاً - في دستور 1963:

كما الحال بخصوص اختصاصات المجلس الدستوري، فقد حصر المؤسس الدستوري لسنة 1963 سلطة الإخطار في هئتين اثنتين: رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني. وبالعودة الى المؤسسات الدستورية التي أوجدها دستور 1963 نجد أن ذلك يتناسق مع السياق العام للبناء المؤسساتي للدولة في تلك المرحلة المتميز بعدم وجود مؤسسات دستورية ذات صلة بالمسألة. حيث لم يتضمن دستور 1963 مركز رئيس حكومة، أو وزيراً أولاً، بعد أن أسند الوظيفة التنفيذية برمتها الى رئيس الدولة، حسب المادة 39. كما لم ينص على إنشاء مجلس للأمة، بعد أن تبنّى نظام الغرفة الواحدة في المؤسسة التشريعية.

ثانياً - في دساتير مرحلة التعددية السياسية: 1989-1996:

نصّ دستور 1989 في المادة 166 على: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني المجلس الدستوري". بينما أضاف دستور 1996 - في الصيغة الأصلية - هيئة ثالثة هي رئيس مجلس الأمة، وذلك بعد أن تمّ استحداث هذه المؤسسة الدستورية. غير أن التعديل الدستوري الجوهري لسنة 2016، قد وسّع في الهيئات المخولة سلطة الإخطار لتشمل الوزير الأول ومجموعة محدّدة العدد من نواب الغرفتين. فقد جاء في المادة 187 على أنه: "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول. كما يُمكن إخطاره من قبل خمسين (50) نائباً أو ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة"، دون أن تمتد هذه الصلاحية الى الدّفع بعدم الدستورية المبين في المادة 188، والمكفولة حصرياً للمحكمة العليا ومجلس الدولة، حسب المادة 189 الموالية. وبذلك يكون المؤسس الدستوري لسنة 2016 قد وسّع بشكل لافت من سلطات الاخطار، تماماً مثلما وسّع قبل ذلك في اختصاصات المجلس ذاته.

خلاصة: وبعد تناولنا لآلية الرقابة السياسية بواسطة مجلس دستوري وتطور تطبيقاتها الى غاية دستور 2020، يمكن القول أن هذه الآلية عكست في تشكيلتها ووظيفيتها طبيعة المرحلة التي عاشها النظام المؤسسي الجزائري، سواء في مرحلة الأحادية، التي تميزت بتبني نهج ايدولوجي قائم على التكامل بين الوظائف الأساسية في الدولة، التنفيذية التشريعية والقضائية، أو مرحلة التعددية، بما حملته من تجديد مبادئ ومؤسسي. بالنتيجة فإن اعتماد هذه الآلية وكيفية تجسيدها في هذه المرحلة الى غاية 2020، ليس إلا انعكاس للتوجه السائد في البناء المؤسسي الجزائري القائم على هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات والمؤسسات، فقد تبين كيف أن لرئيس الجمهورية الصلاحيات الأوسع في تعيين أعضاء ورئيس المجلس، إذ يعين ثلث الاعضاء بمن فيهم الرئيس ونائبه في دستور 1996 وكذلك يعين الرئيس في دستور 1989.

اكثر من ذلك رأينا كيف تم "إعفاؤهما" من أية عملية تجديد نصفي قد تطالهما، وفي ذلك تكريس واضح لهيمنة مؤسسة رئيس الجمهورية، ممثلة للسلطة التنفيذية على هذه المؤسسة. ورغم أن نظام الرقابة السياسية على دستورية القوانين كآلية قد ظهر وانتشر في خضم تنامي الافكار التحررية التي أعقبت سقوط الانظمة الملكية، فإنه يمكن أن يتأثر بنفوذ سطات التعيين¹³، ما قد يتنافى والمقاصد الكلية لهذه الآلية ذاتها. أما من حيث الاختصاصات، ورغم أنها تدرجت على سلم القوة والتنوع من دستور لآخر، إلا أنها ظلت في عمومها مرهونة بآلية الاخطار التي تحتكرها في أغلب الحالات هيئات تهيم عليها السلطة التنفيذية، كرئيس الجمهورية ذاته أو الوزير الأول ورئيس مجلس الأمة والرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، الذين يعيّنهم جميعاً رئيس الجمهورية. هكذا يبدو جلياً أن آلية الرقابة على الدستورية في الجزائر والى غاية 2020 قد اتخذت طابعا سياسياً شكلاً ومضموناً، مظهرها وجوهاً، وذلك من خلال طبيعة تشكيلة المجلس الدستوري ونظام التعيين وكذا من حيث سلطات الاخطار، لينطبق عليها وصف رقابة سياسية بامتياز. فهل يمكن القول أن إقرار هذه الرقابة لم يكن الغرض الحقيقي منه حماية الدستور من تجاوزات محتملة بقدر ما كانت مجرد مجاراة للنظم السائدة ومحاولة الظهور بمظهر التجديد المؤسسي، خاصة في ظل التغيرات الجوهرية التي جاءت بها دساتير مرحلة التعددية ؟ بغض النظر عن طبيعة الإجابة عن هذا التساؤل، فإن هناك من الآراء من يُشدّد على أن طريقة الرقابة السياسية في ذاتها لا تعتمد سوى الأنظمة التي لا تُعير أهمية كبيرة للدستور أصلاً. في هذا السياق يقول أ. إلياس جوادي مُنتقداً هذه الطريقة وبشكل فيه كثير من "القسوة": "إن الظاهر البارز في الدول التي لم تتقبل بعدُ بفكره الرقابة على دستورية القوانين عن طريق القضاء والمحاكم العادية أو من خلال قضاء

مختص تكمن في أن الحياة السياسية وعمل المؤسسات فيها يسير بمعزل عن القواعد الدستورية، بمعنى أن الدستور يعيش على هامش الحياة السياسية¹⁴. فهل استوعب المؤسس الدستوري ذلك كليا أو جزئيا في دستور 2020 ساري المفعول؟ هذا ما نحاول استقراءه في المبحث الثاني الذي نتناول فيه الرقابة بواسطة محكمة دستورية، التي جاء بها دستور 01 نوفمبر 2020.

المبحث الثاني:

الرقابة على دستورية القوانين بواسطة محكمة دستورية تارجح بين الرقابة السياسية والرقابة القضائية جاءت الرقابة القضائية بعد سلسلة الانتقادات التي طالت الرقابة السياسية سيما من حيث عدم فاعليتها أو خضوعها للسلطة التنفيذية، وهي حالياً النموذج الأكثر انتشاراً بعد أن انحسرت الرقابة السياسية في غالبية الدول الديمقراطية، التي اقتنعت أن "هذا النموذج الفرنسي" لا يساهم في ضمان سمو الدستور، بدليل أنه لم يُبَّع خارج فرنسا سوى في مستعمراتها السابقة، مثل الجزائر - كما رأينا - تونس المغرب، موريتانيا ولبنان وبعض الدول الإفريقية، كتشاد والموزمبيق والسنغال. بل حتى بعض هذه الدول اتجهت مؤخراً نحو مجاراة هذا "التيار العالمي"، فعدلت دساتيرها لتتبنى آلية الرقابة عن طريق محكمة دستورية، مثل المملكة المغربية وتونس¹⁵ وكذلك الجزائر موضوع هذا المحور الثاني من مقالنا، الذي نتناوله في مطلبين اثنين، نُخصّص أولهما لتحليل آليات الرقابة على الدستورية بواسطة محكمة دستورية، كما جاءت في دستور 2020 وثانيهما لتقييم هذه الرقابة ومحاولة تكييفها وفقاً لمقتضيات الآليات الرقابية المألوفة.

المطلب الأول: البعد العضوي والوظيفي للمحكمة الدستورية

بعد أن تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الرقابة السياسية على دستورية القوانين بواسطة مجلس دستوري في دساتير 1963، 1989 و 1996، جاء دستور 2020 بآلية مخالفة لذلك، حيث نص على إنشاء محكمة دستورية وصفها بالمستقلة تكلف بضمان احترام الدستور وتعمل على ضبط المؤسسات ونشاط السلطات العمومية، وذلك بنص المادة 190 منه، وبذلك يكون قد تخلّى عن آلية الرقابة السياسية عن طريق مجلس دستوري لصالح الرقابة عن طريق محكمة دستورية. وتتناول هذا التوجّه الجديد للمؤسس الدستوري الجزائري في فرعين اثنتين نخصص أولهما للبعد العضوي المتعلق بتشكيله المحكمة الدستورية، وثانيهما لاستقراء البعد الوظيفي، أي بيان اختصاصاتها وطرق الاخطار بها.

الفرع الأول: البعد العضوي للمحكمة الدستورية

نصّت المادة 186 من دستور 2020 على أن المحكمة الدستورية تتشكل من اثني عشر 12 عضواً، كما حدّدت المادة الموالية شروط العضوية في هذه المحكمة وهي شروط تتعلق بالسّن التي تمّ تحديدها ب 50 سنة على الأقل، بالإضافة الى شروط الكفاءة والخبرة، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وعدم التعرّض لعقوبة سالبة للحريّة، وأخيراً الحياد السياسي، الذي يتجلى من خلال عدم الانتماء الحزبي. من جانب آخر أقرّ المؤسس الدستوري في ذات المادة بتنافي العضوية في هذه الهيئة مع أية مهام أخرى، بما في ذلك المهنة الحرّة. وعليه يلاحظ توسّع نطاق التنافي ليشمل وظائف القطاع العام والقطاع الخاص كليهما، وكذا أيّ تكليف أو مهمة أخرى، سواء كانت مربحة أو غير مربحة، بما في ذلك العضوية في الجمعيات والنوادي الرياضية¹⁶.

وبالعودة الى طريقة تشكيل المحكمة الدستورية، نجد أن هؤلاء الاعضاء الذين تدوم عهدهم ست سنوات ويجدّد نصفهم كلّ ثلاث سنوات ينضمون الى المحكمة الدستورية إمّا عن طريق التعيين أو بالانتخاب.

أولاً - طريقة التعيين:

أبقى المؤسس الدستوري لسنة 2020 على اختصاص رئيس الجمهورية في التعيين، على غرار ما كان عليه الحال بخصوص طريقة تشكيل المجلس الدستوري في دستور 1996، وربما بصورة أشد. إذ من أصل اثني عشر عضواً الذين تتألف منهم المحكمة الدستورية، يُعيّن رئيس الجمهورية أربعة أعضاء، كما يختصّ بتعيين رئيس المحكمة الدستورية، الذي يجب أن تتوفر فيه الشروط ذاتها المتعلقة برئيس الجمهورية، باستثناء شرط السّن¹⁷.

ثانياً - الانتخاب:

تضمّنت المادة 186 من دستور 2020 المشار اليها سابقاً إجراء يقضي بأن من بين الاعضاء الاثني عشر الذين تتشكّل منهم المحكمة الدستورية، ثمانية يتمّ انتخابهم من طرف عدّة هيئات، فالمحكمة العليا ومجلس الدولة، كلاهما ينتخب عضواً واحداً من بين أعضائهما، بينما ستة يتمّ انتخابهم بالاقتراع من بين أساتذة القانون الدستوري. بالنتيجة يتضح أن المحكمة الدستورية تتمتع بقدر من الاستقلالية من حيث التشكيلة، مقارنةً بالمجلس الدستوري، استقلاليةً تتجلى مظاهرها فيما يلي:

- تكريس طريق الانتخاب في اختيار ثلثي الأعضاء (08 من أصل 12)

- عدم الانتماء الحزبي لأعضائها.

- التوقف عن ممارسة أية عضوية، أو وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى أو أي نشاط آخر أو مهنة حرّة.

- أداء اليمين قبل مباشرة المهام أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا.

- التمتع بالحصانة عن أداء الاعمال المرتبطة بالمهام الدستورية.

ولاشكّ في أنّ في هذا القدر من الاستقلالية تقوية لدورها المؤسساتي، سواء في ممارستها

لاختصاصاتها أو في علاقاتها مع بقية المؤسسات الدستورية.

الفرع الثاني: اختصاصات المحكمة الدستورية في مجال رقابة المطابقة وسلطات الاخطار

نصّ المؤسس الدستوري في دستور 2020 على اختصاصات المحكمة الدستورية وكذا على

الهيئات المخولة بإخطارها- في مجال رقابة المطابقة- في المواد 190 وما بعدها، وتضمنت مواد أخرى اختصاصات أخرى متنوعة¹⁸.

أولا - اختصاصات المحكمة الدستورية في مجال رقابة المطابقة:

تتمتع المحكمة الدستورية بجملة من الاختصاصات في مواضيع متفرقة ويترتب على ممارستها-وفقا لإجراءات معينة-جملة من الآثار القانونية. ففي مجال رقابة المطابقة تختص المحكمة الدستورية حسب المادة 190 على وجه الخصوص - بعد إخطارها من الهيئات المخولة- بالفصل بقرار في دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها والقوانين قبل إصدارها. أما بخصوص التنظيمات فيمكن إخطار المحكمة قصد النظر في مدى دستورتيتها خلال شهر ابتداء من تاريخ نشرها.

غير أنّه بالنسبة للقانون العضوي، تختص المحكمة الدستورية وجوبا بإصدار قرارها بخصوص مدى دستوريته بعد مصادقة البرلمان وقبل إصداره، وذلك طبقا للمادة 140. كما نصّت المادة 198 على وجوب إخطار المحكمة الدستورية من طرف رئيس الجمهورية بخصوص دستورية الأوامر التي يتخذها في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو أثناء العطلة البرلمانية، والتي يتعين على المحكمة الفصل فيها في أجل اقصاه 10 أيام ابتداء من تاريخ الاخطار. كما تختص المحكمة الدستورية بالنظر في مطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان مع الدستور، طبقا للمادة 190 دائما. في نفس السياق يمكن للمحكمة الدستورية أن تبدي رأيا، عند إخطارها من قبل الهيئات المشار إليها آنفا في تفسير حكم أو عدّة احكام دستورية، وكذلك بخصوص المنازعات التي قد تنشأ بين السلطات الدستورية. كما تتمتع أيضا بصلاحيّة الفصل في الإخطارات بالدفع بعدم الدستورية التي قد تتلقاها من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أنّ الحكم التشريعي أو التنظيمي¹⁹ الذي يتوقّف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور. أما من الناحية الاجرائية فقد أقرّ الدستور جملة من الاجراءات التي ينبغي على المحكمة الدستورية العمل وفقها، مشيرا في نفس الوقت في المادة 196 الى أنّ إجراءات الإخطار والاحالة المثبتة أمام

المحكمة الدستورية سٌيحدّدها قانون عضوي²⁰، غير أنّنا نكتفي في هذا المقال بالتركيز على الإجراءات الواردة في الدّستور. في هذا السياق نصّت المادة 197 على أنّ المحكمة الدّستورية تتداول في جلسات مغلقة وتتخذ قراراتها في ظرف أقصاه 30 يوما ابتداء من تاريخ الاخطار. ويمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب تخفيض هذا الأجل الى 10 أيام في حالة وجود طارئ. والملاحظ من هذه الصياغة أنّ هذا التخفيض يقع بصفة تلقائية ومباشرة، بناء على طلب رئيس الجمهورية. بمعنى أنّه ليس للمحكمة الدّستورية أن ترفض أو تراجع هذا الطلب، وفي هذا هيمنة بيّنة لإرادته السّلطة التنفيذية على المحكمة الدّستورية، حيث كان من الملائم أن يُترك لها تقدير المدّة التي بإمكانها الفصل فيها في المسألة المعروضة أمامها وعدم تقييدها بعشره أيام قد تكون وقد لا تكون كافية للإمام بجميع الجوانب المتعلقة بالمسألة محل الاخطار. من جانب آخر أقرّت المادة 194 من ذات الدّستور أنّ المحكمة الدّستورية تتخذ قراراتها بأغلبية أعضائها الحاضرين، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مُرجّحاً. غير أنّه بخصوص القرارات المتعلّقة برقابة القوانين العضوية فإنّها تتخذها بالأغلبية المطلقة للأعضاء.

وبخصوص الآثار القانونية المترتبة على قراراتها فقد بيّنتها المادة 198 من ذات الدّستور. حيث أشارت الى أنّ قرارات المحكمة الدّستورية تكتسي صبغة نهائية ومُلزمة لجميع السّلطات العمومية والسّلطات الإدارية والقضائية. كما أشارت الى أنّ قراراتها تترتب عنها نتائج قطعية بحيث إذا رأت عدم دستورية معاهد أو اتفاق أو اتفاقية فلا يمكن التصديق عليها كما لا يمكن إصدار نصّ تشريعي قرّرت عدم دستوريته. أمّا إذا قرّرت عدم دستورية أمر أو تنظيم معين، فإنّ هذا النص يفقد أثره، ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدّستورية. وفي حالة عدم دستورية حكم قانوني أو تنظيمي بناء على إخطار بالدفع بعدم الدستورية طبقا لمادة 195 من ذات الدّستور، فإنّ الحكم التشريعي أو التنظيمي يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يُحدّده قرار المحكمة الدّستورية.

وهنا نلاحظ أنّ الدّستور لم يتضمن أي حكم بخصوص النّظام الداخلي لغرفتي البرلمان قد يترتب عن تصريح المحكمة الدّستورية بعدم مطابقتها للدّستور، لكننا نرى أنّه من البهيدي أن يُستبعد العمل به، وعلى الغرفة المعنية إعادة النظر فيه على ضوء ما تضمّنه قرار المحكمة الدستورية، وإعادة عرضه عليها للرأي. وهكذا يتضح أنّه بالنظر إلى النتائج المترتبة عن قرارات المحكمة الدّستورية فإنّ صلاحياتها في مجال رقابة المطابقة هي بدرجة "سلطات"، بمعنى أنّها ذات آثار قانونية مباشرة على صيرورة النصّ موضوع الاخطار.

ثانيا - سلطات الاخطار:

تتوزع سلطة إخطار المحكمة الدستورية حسب المادة 197 بين مختلف الهيئات الدستورية والقضائية، كما تختلف باختلاف طبيعة المسألة موضوع الاخطار. في هذا السياق قضت ذات المادة بأن المحكمة الدستورية يمكن أن تُخطَر من قبل رئيس الجمهورية وجوبا في مجال القوانين العضوية والأوامر الصادرة في مسائل استعجالية عند شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية. كما يمكن أن تُخطَر من قبل رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني رئيس الحكومة أو الوزير الأول - حسب الحالة -، وكذلك من قبل 40 نائب من المجلس الشعبي الوطني أو 25 عضو من مجلس الأمة. وتختص هذه الهيئات بالإخطار في مجال المطابقة، عدا ما تعلق باختصاص الدّفع بعدم الدستورية المتعلق بنصّ تشريعيّ أو تنظيميّ، المكفول حصرياً للمحكمة العليا ومجلس الدولة طبقاً للمادة 195. والواضح أنّ هذه السلطات هي ذاتها التي كانت تتمتع بذات الصّلاحية في عهد الرّقابة السياسيّة، مع تقليص في العدد المطلوب للاخطار لنواب الغرفتين من 50 و30 نائب على التوالي من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في التعديل الدستوري لسنة 2016 الى 40 نائب و25 عضو على التوالي أيضاً.

بالنتيجة يمكن القول أنّ آلية الرّقابة عن طريق المحكمة الدستورية شكّلت تطوراً لافتاً سواءً من حيث التشكيلة أو الاختصاص، مقارنةً بما كانت عليه آلية المجلس الدستوريّ.

المطلب الثاني: طبيعة الرّقابة على الدستورية بواسطة المحكمة الدستورية سياسية أم قضائية؟

من الواضح أنّ المؤسّس الدستوريّ بتبنيّه الرّقابة على الدستورية بواسطة محكمة دستورية قد تخلّى بصفة واضحة عن الرّقابة بواسطة مجلس دستوريّ، فهل امتدّ هذا التخلّي أيضاً الى آلية الرّقابة السياسيّة ذاتها، وتبنيّ الرّقابة القضائية؟ بدايةً يمكن القول أنّ التوجّه الجديد للمؤسّس الدستوريّ بتبنيّ نظام الرّقابة عن طريق محكمة دستورية لا ينمّ صراحةً أو بصفة قطعية عن تخليه عن الرّقابة السياسيّة كمضمون، حيث تختلف القراءات في طبيعة الرّقابة التي تقوم بها المحكمة الدستورية بين من يراها سياسيّة الطابع ومن يراها رقابة قضائية مثلما سنفصل ذلك.

الفرع الأول: رقابة المحكمة الدستورية رقابة سياسية؟

بالنّظر الى مجموعة من المعطيات المستنتجة من مضامين الدّستور ذاته يمكن الإقرار بأنّ الرّقابة على دستورية القوانين التي تمارسها المحكمة الدستورية ليست سوى امتداداً للرّقابة السياسيّة، هذه المعطيات تتعلق بالصياغة الدستورية ذاتها، وكذا انطلاقاً من طبيعة تشكيلة المحكمة الدستورية وآلية الاخطار.

أولا - من التبويب الدستوري:

صنّف المؤسّس الدّستوريّ مؤسّسات السّلطة القضائيّة ضمن الفصل الثالث من الباب الثاني المعنون بـ بتنظيم السّطات والفصل بينها²¹. في مقابل هذا جاء النّص على المحكمة الدّستوريّة وتنظيمها تحت الفصل الأوّل من الباب الرابع الذي يحمل عنوان: مؤسّسات الرّقابة²². وبطبيعة الحال فإنّ في ذلك إشارة بيّنة بأنّ المؤسّس الدّستوريّ لم يُصنّف المحكمة الدّستوريّة كسلطة ولا ضمن الهيئات القضائية، بل صنّفها مؤسسة رقابية، بالتالي فهي لا تنتمي إلى السّلطة القضائيّة.

من جهة أخرى لم يرد ذكر أعضاء المحكمة الدّستوريّة بصفة قضاة، إذ اكتفى المؤسّس الدّستوريّ بتوصيفهم بأعضاء المحكمة الدّستوريّة²³. زياده على ذلك احتفظ المؤسّس الدّستوريّ بآلية الاخطار التي كانت سائدة في نظام الرّقابة السياسيّة بواسطة المجلس الدّستوريّ، كما وردت في المادة 193. والإخطار كما هو معلوم يكون لدى مؤسسة ذات طابع سياسيّ، على اعتبار أنّ المحكمة تتعامل مع دعاوى. إذن انطلاقا من هذه الإعتبارات يمكن القول بأنّ المؤسّس الدّستوريّ يعتبر المحكمة الدّستوريّة هيئة سياسيّة، بالنتيجة فهي تمارس رقابة دستوريّة ذات طبيعة سياسيّة.

ثانيا - من تشكيلة المحكمة الدّستوريّة:

باستقراء تشكيلة المحكمة الدّستوريّة وطريقة تكوينها تتبيّن هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة تعيين أعضائها، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. فهو الذي يعيّن مباشرة ثلثهم بمن فيهم الرئيس. من جهة أخرى وعلى الرّغم من أنّ ممثلي السّلطة القضائيّة في المحكمة الدّستوريّة - المحكمة العليا ومجلس الدولة - يتمّ اختيارهم بطريق الانتخاب، إلّا أنّ هذا لا يفيد كثيرا في الخروج عن هذا السّياق كون رئيس الجمهورية هو المختص بتعيين القضاة ذاتهم، بل والرئيس الأوّل للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة. كما يرأس المجلس الأعلى للقضاء²⁴. ومؤدى هذا كله أنّ العلاقة بين السّلطة التنفيذية والسلطة القضائيّة مبنية على تبعيّة هذه الأخيرة لسلطة رئيس الجمهورية. أكثر من ذلك فإنّ تشكيلة المحكمة الدّستوريّة ليست قضائيّة كونها تضمّ قاضيين اثنين فقط من أصل اثني عشر عضوا يشكلونها.²⁵

الفرع الثاني: رقابة المحكمة الدّستوريّة رقابة قضائيّة؟

لكن بالتوازي ما سبق إيرادُه من الأوجه التي تُدعمُ جانب الرّقابة السياسيّة في المحكمة الدّستوريّة، هناك مُحددات أخرى تؤدّي إلى القول بأنّ هذه الرّقابة تحملُ مظهرا قضائيا، ويمكن أن نستقرئ ذلك من أوجه أربعة :

أولا - من الصياغة المعتمدة من المؤسس الدستوري:

لقد لجأ المؤسس الدستوري صراحة الى اعتماد مصطلح محكمة دستورية بدلا من تسمية مجلس دستوري التي كانت سائدة في الدساتير السابقة. والواضح أن في ذلك اعتراف ولو ضمني بالتوجه صوب الرقابة القضائية، على اعتبار أن مصطلح المحكمة يُطلق فقط على الهيئات القضائية دون السياسية. كما أن ابتعاده عن استعمال أسلوب التعيين لمثلي الجهات القضائية فيها ولجوءه لأسلوب الانتخاب لثلاثي أعضائها فيه إبعاد للطابع السياسي عن هؤلاء الأعضاء.

ثانيا - من وظائف المحكمة الدستورية ذات الطابع القضائي:

أشارت المادة 190 الى أن المحكمة الدستورية تصدر قرارا وإن كانت الرقابة قبلية، وهذا يختلف عما كان عليه الحال مع المجلس الدستوري الذي يُصدر رأيا في هذه الحالة. هذا الإجراء فيه إيحاء بأن المحكمة الدستورية تقوم برقابة قضائية، لأن المحكمة تُصدر قرارا وليس رأيا، رغم أن الرقابة سابقة على إصدار القانون العضوي مثلا. من جانب آخر تتميز الوظيفة القضائية بوجود عنصرين: الأول مادي وهو أن القضاء يُطبق القانون، والثاني شكلي يكمن في كون العمل القضائي يتمتع بحجية الشيء المقضي فيه²⁶، واعتبارا لكون المحكمة الدستورية تحكم بالقانون وأن قراراتها تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه، حسب المادة 198 فإن المحكمة الدستورية ومع توفر هذين العنصرين تكون بطبيعتها هيئة ذات طابع قضائي وليس سياسيا.

ثالثا - من اختصاصات المحكمة الدستورية:

من الاختصاصات الممنوحة للمحكمة الدستورية حل الخلافات التي قد تنشأ بين السلطات الدستورية، تفسير الأحكام الدستورية وإصدار قراراتها الفاصلة في النزاعات القائمة نتيجة الدفع بعدم الدستورية، زيادة على اختصاصاتها في مجال الرقابة على صحة الانتخابات والفصل في الطعون الانتخابية. كما تُمارس المحكمة الدستورية الرقابة على مدى دستورية القوانين والتنظيمات. وجل هذه الاختصاصات تتضمن مقومات للرقابة القضائية، ولا تُنقصها سوى الرقابة القضائية عن طريق الدعوى المباشرة. وإذا كان واضحا أن هذه المهام هي من صميم العمل القضائي يمكن القول بالنتيجة أن المحكمة الدستورية هي مؤسسة قضائية في المقام الأول وبالتالي فهي تمارس رقابة قضائية من خلال ممارستها لهذه الاختصاصات.

رابعا - من مشاركة الهيئات القضائية في العملية الرقابية للمحكمة:

يتم إخطار المحكمة الدستورية بعدم دستورية القوانين بطريقتين هما طريقة الدفع بعدم الدستورية والاختار، ويختلف الدفع بعدم الدستورية عن آلية الاخطار في كون هذا الأخير يتم بطريقة مباشرة أمام الهيئة المختصة. أما آلية الدفع بعدم الدستورية فتتسبب

علاقة مباشرة بين القضاء ممثلاً في المحكمة العليا ومجلس الدولة والمحكمة الدستورية، وفي هذا بطبيعة الحال إبرازٌ جليٌّ للدور القضائي للمحكمة. لكن في النهاية سواء قمنا بترجيح هذه المبررات أو تلك، المتعلقة بالطابع السياسي أو القضائي لرقابة المحكمة الدستورية، يبقى التساؤل قائماً عن الحد الذي يمكن معه لهذا الترحيح أن يجرم في طبيعة هذه الرقابة لهذا الاتجاه أو ذلك؟ لذلك نرى في ختام هذه الجدلية، وفي ظل هذه التجاذبات، أن المحكمة الدستورية تمارس رقابةً دستورية ذات طبيعة مزدوجة، تتأرجح بين كونها سياسية مرةً، بالنظر إلى طبيعة أعضائها وطريقة تعيينهم وكذا آلية الاخطار، وأخرى قضائية بالنظر إلى جوهر الاختصاصات الموكلة لها، قوة الآثار القانونية المترتبة عن قراراتها وعلاقتها المباشرة بالهيئات القضائية.

خاتمة:

تناولنا في هذا المقال بالتحليل تطبيقات الرقابة على الدستورية في الجزائر بنوعيتها السياسية، عن طريق مجلس دستوري، أو عن طريق محكمة دستورية، وذلك من خلال مختلف المواثيق الدستورية التي أسست للنظام الدستوري في الجزائر. رأينا كيف أن ذلك لم يتجرّد في واقع الحال من خاصيات طالته بحكم مجموعة من المحددات والمعطيات المرتبطة بطبيعة النظام السياسي ذاته. في هذا المنظور، رأينا كيف أن الرقابة السياسية بواسطة مجلس دستوري قد هيمنت على النظام الدستوري الجزائري في مرحلة يمكن وصفها " بالتحالي " المطلق للسلطة التنفيذية على النظام المؤسساتي في الدولة، رغم تخليه نهائياً عنها في دستور 1976 ليعود مجدداً لهذه الآلية بصلاحيات ضيقة أحياناً وموسعة أخرى. غير أنه وفي آخر دستور للجمهورية لسنة 2020 ساري المفعول، اعتمد نظاماً للرقابة عن طريق محكمة دستورية، متخلياً بذلك عن تقليده السابق في اعتماد الرقابة السياسية عن طريق مجلس دستوري.

لكن مرةً أخرى ينفرد المؤسس الدستوري في إطار هذه الآلية بمحاولة الجمع بين مقتضيات خصائص الرقابة السياسية والقضائية في آن واحد، وذلك في مسعى بدأ لنا واضحاً أنه يعكس التجاذبات التي أثرت في توجّهه، بين رغبة في التخلص من إرث الانظمة الدستورية السابقة، التي لا يمكن انكار تأثرها بالأيديولوجية المؤسساتية الموروثة ورغبة الانتقال بالنظام المؤسساتي إلى منحى أكثر انسجاماً مع النظام الأكثر شيوعاً، والذي تتبناه دولٌ معروفةٌ بريادتها كالولايات المتحدة وبريطانيا. لكننا نحسب أن موقف المؤسس الدستوري هذا لا يعدو أن يكون مجرد مرحلة انتقالية في سبيل اعتماد طريقة الرقابة القضائية بشكل جذري، وبكل ما تقتضيه من آليات، بما في ذلك عن طريق الدعوى المباشرة، وهذا بما يتماشى وعمليات التجديد متعددة المجالات التي ينتهجها ولو تدريجياً، وكذا مقتضيات الوضوح في البناء المؤسساتي. هذا ما نأمل أن نراه في قادم الاصلاحات الدستورية. والله المستعان.

الهوامش:

¹ - ينتشر هذا النوع من الرقابة خصوصا في الدول التي تبنت النهج الاشتراكي عقب الحرب العالمية الثانية، القائم على منح الهيئات المنتخبة سلطات واسعة في التسيير المؤسساتي، كونها منبثقة عن الحزب الذي تنصهر فيه مقدرات الأمة. وتأتي في مقدمة هذه الدول تلك التي كانت يعرف بالمعسكر الشرقي كالاتحاد السوفياتي سابقا حيث أسندت مهمة الرقابة في دستور 1977 إلى هيئة رئاسة مجلس السوفيات الأعلى التي تمثل هرم السلطة التشريعية. وتمارس الرقابة على التقيد بالدستور وتفسير قوانين الاتحاد السوفياتي، كما تراقب أوامر وقرارات مجلس وزراء الجمهوريات السوفياتية.. كما تبنت هذا النوع من الرقابة أيضا كل من ألمانيا الشرقية سابقا، حيث اسند دستور 1968 مهمة الرقابة إلى مجلس الدولة الذي يتولى التأكد من دستورية مشاريع القوانين. نفس الشيء في يوغوسلافيا التي أسند دستورها الصادر سنة 1946 إلى المكتب الإداري للمجلس الشعبي مهمة التحقيق من عدم مخالفة قوانين الدويلات للقوانين الاتحادية أو للدستور الاتحادي.

وكذا جمهورية الصين الشعبية التي ينص دستورها لعام 1954 على اختصاص الجمعية الصينية لممثلي الشعب بالرقابة على تطبيق الدستور. غير أنه يؤخذ على هذه الطريقة أنها تُسند مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى الهيئة ذاتها المصدرة لها، لهذا يطلق عليها بالرقابة الذاتية، وهذا ما لا يستقيم.

² - بالعودة إلى النظام الفرنسي، ولو على سبيل الإشارة، نلاحظ أن دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958، ينص على أن المجلس الدستوري يتألف من أعضاء معينين بحكم القانون، وآخرين يتم تعيينهم بطرق مختلفة. في هذا السياق، يكتسب رؤساء الجمهورية السابقون الذين هم على قيد الحياة وبصفة قانونية عضوية المجلس الدستوري، في حين يضم المجلس تسعة أعضاء آخرين مُعينين لمدة تسعة سنوات، يتولى رئيس الجمهورية تعيين ثلاثة أعضاء ويُعين رئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ كلاهما ثلاثة آخرين، على أن يُجدد ثلث أعضائه كل ثلاث سنوات بنفس الصفة التي عُيّنوا بها. أما بالنسبة لرئيس المجلس الدستوري فإن صلاحية تعيينه تعود إلى رئيس الجمهورية الذي يختاره من بين الأعضاء المشكلين لهذه الهيئة، هؤلاء الذين لا يجوز لهم الجمع بين العضوية في المجلس وعضوية البرلمان أو الوزارة أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

³ - بمقتضى الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965، ج. ر عدد 58 بتاريخ 12 جويلية 1965. هذا الأخير الذي وضع قواعد دستورية لتنظيم عمل المؤسسات والعلاقة بينها إلى درجة اعتبر بمثابة دستور مصغر.

⁴ - دستور 22 نوفمبر 1976، ج. ر. عدد 12 الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

⁵ - لشهب حورية، "الرقابة السياسية على دستورية القوانين"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 4، 2008، ص 157

⁶ - دستور 23 فيفري 1989، ج. ر. عدد 21 الصادر بتاريخ 01 مارس 1989.

⁷ - دستور 28 نوفمبر 1996، ج. ر. رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 والذي خضع فيما بعد لثلاثة تعديلات جاءت بمقتضى القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر. رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر. رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، وآخرها وأهمها - في مجال مقالنا - تلك التي وردت بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج. ر. رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

⁸ - كان ذلك بتاريخ 05 أكتوبر 1988، تحديدا، حيث عرفت البلاد عبر مختلف مدنها موجات من الاحتجاجات، كانت اسبابها المباشرة اقتصادية، وذلك في ظل أزمة خانقة عاشها الاقتصاد الوطني عقب انهيار اسعار النفط الذي

يشكل المورد الأساسي للبلاد. لكنها اتخذت فيما بعد مظاهر سياسية وثقافية، كانت بشكل مباشر سببا في التغييرات المستحدثة في دستور 1989.

⁹ - جاء دستور 1996 بمستوى جديد من التشريع يتمثل في القانون العضوي وهو أعلى مرتبة من القانون العادي، وقد سار على ذلك المؤسس الدستوري لسنة 2020. فقد نصّ في مادته 144 وتقابلها المادة 141 من دستور 2020 على أن البرلمان يشرع بقوانين عضوية في المجالات التالية: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية. بالإضافة الى مواضيع أخرى ذكرها المؤسس الدستوري في مواد أخرى، مثل شروط وكيفية إنشاء الجمعيات، المادة 53 تنظيم حالة الطوارئ أو الحصار، المادة 97. تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، المادة 179، إجراءات وكيفية الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية المادة 196 وغيرها.

¹⁰ - نقول هذا خاصة اذا علمنا أنه زياده على الدور الرقابي، فإن رئيس المجلس الدستوري يحتل مكانة هامة في الهرم السياسي للدولة حيث يتولى رئاسة الدولة في حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور منصب رئيس مجلس الأمة وذلك طبقا للمادة 102 من ذات الدستور.

¹¹ - نلاحظ جليا هنا أن المؤسس الدستوري خصّ النص التشريعي فقط بموضوع احالة الدفع بعدم الدستورية، وهذا دون النص التنظيمي.

¹² - في هذا السياق صدر القانون العضوي رقم 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 الذي يحدد شروط وكيفية تطبيق الدفع بعدم الدستورية، ج. ر. عدد 54، 05، سبتمبر 2018.

¹³ - بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2016، ص 22.

¹⁴ - إلياس جوادي، تقييم الدور الرقابي للمجلس الدستوري (دراسة مقارنة)، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتمرست، الجواهر العدد 76، جوان 2012، ص 287.

¹⁵ - محمد بومدين: الدفع بعدم الدستورية طبقا للتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 مجرد تقليد للنموذج الفرنسي الشاذ، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أدرار، الجزائر العدد 01 لسنة 2019، ص ص 78-79.

¹⁶ - غربي أحسن، قراءة في تشكيلة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، العدد الرابع، 2020، ص 563.

¹⁷ - وهذا ما نجده منطقيا الى حد كبير على اعتبار أن رئيس المحكمة الدستورية، يتولى مهام رئيس الدولة في حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية أو وفاته مع شغور منصب رئيس مجلس الأمة لأي سبب كان، حسب المادة 94 من دستور 2020.

¹⁸ - من هذه الاختصاصات النظر في الطعون المتعلقة بالانتخابات الرئاسية والتشريعية والاستفتاء المادة 191، تثبيت الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية في حالتي الاستقالة أو الوفاة وتبليغ شهادة الشغور الى البرلمان، المادة 94، بالإضافة الى سلطاتها بإبداء الرأي في العديد من المسائل الدستورية كحلّ المجلس الشعبي الوطني، المادة 151 اعلان الحالة الاستثنائية، المادة 97 وغيرها.

- 19 - خلافا لما كان عليه الحال في التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي كان فيه اختصاص المجلس الدستوري بالنظر في إحالات الدفع بعدم الدستورية مقتصرًا على النص التشريعي، فإن اختصاص المحكمة الدستورية في هذا الخصوص امتد ليشمل النص التنظيمي أيضا.
- 20 - تنفيذا لذلك صدر القانون العضوي رقم 22-19 المؤرخ في 25 جويلية 2022، الذي يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية. ج.ر. رقم 51 الصادرة بتاريخ 31 جويلية 2022.
- 21 - المادة 163 وما بعدها من دستور 2020.
- 22 - المادة 184 من نفس الدستور.
- 23 - المادة 186 من دستور 01 نوفمبر 2020.
- 24 - المادة 91 من نفس الدستور المتعلقة بسلطة التعيين لرئيس الجمهورية وكذلك المادة 180 التي تخول رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للقضاء.
- 25 - خلوي خدوجة، الرقابة على دستورية القوانين، من مجلس دستوري الى محكمة دستورية، في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2020، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية العدد 22 جامعة اكلي محند اولحاج، البويرة، الجزائر، 2021، ص 287.
- 26 - محمد عبد اللطيف، إجراءات القضاء الدستوري، دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 1989 ص 11.