حدود الرقابة الدستورية : مقاربة في النظم المقارنة

الدكتور محمد لمين لعجال أعجال

أستاذ مكلف بالدروس في قسم العلوم السياسية

رئيس قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة :

تحتل النصوص الدستورية المكانة الأسمى في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني لأي بلد، حيث تضفي الشرعية على ممارسات السلطة وتكفل الحماية القانونية والرقابة على عمل السلطات، فكقاعدة عامة لا يجوز لأي نص قانوني أن يخالف الدستور. ولهذا اعتبر سواء المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية المتخصصة، حسب الأنظمة السياسية والقانونية لكل دولة من الدول، بمثابة هيئات تهتم بعملية مراقبة دستورية القوانين.تقر بعض الدساتير صراحة على بطلان القوانين التي تخالف الدستور، كالدستور التشيكوسلوفاكي لسنة 1920، الدستور الايرلندي لسنة 1937.

ولكن عدم النص في الدستور صراحة على بطلان القوانين المخالفة لأحكامه لا يؤثر في اعتبار هذه القوانين باطلة، فهذا البطلان نتيجة حتمية لسمو الدستور على سائر القوانين. وعلى هذا الأساس، برزت إشكالية حدود الرقابة الدستورية على القوانين، من هنا طرح التساؤل التالي:هل الرقابة الدستورية تنسحب إلى جميع القوانين مهما كان مصدرها؟أم للرقابة الدستورية حدودا لا يمكن تجاوزها؟ ما هي الجهات التي تضطلع بالرقابة الدستورية ؟

من هنا جاءت هذه المداخلة التي تحاول تسليط نوع من الضوء على هذه الإشكالية المطروحة، مبرزين في المقام الأول النوعين الرئيسيين للرقابة والمتمثلة في الرقابة السياسية والرقابة القضائية ثم التطرق إلى بعض تجارب الدول في هذا المجال للإجابة على السؤال الرئيسي والمتمثل في مدى محدودية الرقابة الدستورية، وقد تم الاقتصار على الجزائر، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية، ايطاليا.

أولا / أنواع الرقابة الدستورية :

طبقا لاختلاف الأنظمة السياسية والقانونية المطبقة في كل دولة من الدول، إلا أنه يمكن التمييز بشكل عام بين نوعين من الرقابة: الرقابة السياسية والرقابة القضائية.

1 – الرقابة السياسية:

هي رقابة وقائية سابقة على صدور القانون، بحيث تمنع إصدار قانون مخالف لأحكام الدستور، وهي أكثر فعالية من غيرها من صور الرقابة البعدية، هذه الرقابة تفترض وجود هيئة أنشاها الدستور، تكون مهمتها التحقق من مطابقة أعمال السلطات العامة وبخاصة السلطة التشريعية لأحكام الدستور، بحيث تتمتع تلك الهيئة بمكانة عليا تستطيع من خلالها توقيع الجزاء، أو الحد من الاختصاصات، أو منع تنفيد الأعمال الصادرة المعارضة لأحكام الدستور. وقد اتخذت هذه الرقابة السياسية صورتان تبعا للنظام السياسي المعتنق، تمثلت في الآتي:

المجلس الدستوري، الهيئة النيابية.

أ – المجلس الدستوري:

يتمثل في هيئة عليا منصوص عليها في الدستور، ويتكون المجلس الدستوري عادة من عدد متساوي من أعضاء كلا المجلسين المكونين للبرلمان، بالإضافة إلى أعضاء من المحكمة العليا، تتمثل المهمة الأساسية للمجلس الدستوري في التحقق من مدى مطابقة القانون للدستور قبل صدوره، أي رقابة وقائية تحمي الدستور من الاعتداء على أحكامه من قبل السلطات العامة[1].

ظهرت هذه الفكرة لأول مرة بفرنسا مند صدور دستور 1789.وتم التأكيد عليها في التعديل الدستوري الفرنسي الصادر في 1974/10/29 في المادة 61الفقرة 2، حيث تنص على ما يلي:"إذا اتضح للمجلس مخالفة قانون للدستور الأعلى، أعلن ذلك مما يترتب عنه عدم صدور ذلك القانون، لأن قرار المجلس ملزم لكافة السلطات العامة ولا يقبل الطعن فيه". وقد انتجهت الجزائر هذا المنهج نتطرق إليه لاحقا.

ب – الهيئة النيابية:

انتشرت هذه الصورة في الدول ذات الأنظمة الاشتراكية، الهدف منها حماية حقوق الأفراد من اعتداءات السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، حيث أوكلت مهمة الرقابة إلى المجالس الشعبية المنتخبة، وقد طبقت هذه الصورة في الإتحاد السوفيتي قبل سنة1991، بحيث أوكلت إلى مجلس السوفيات الأعلى، تكمن مهمته في تفسير قوانين الإتحاد السوفيتي، كما تؤمن مطابقة دساتير وقوانين الجمهوريات المتحدة لدستور وقوانين الإتحاد السوفيتي، كما تلغي قرارات وأوامر مجلس وزراء الجمهوريات المتحدة إذا كانت غير مطابقة للقانون والدستور السوفيتي[2].

مما تقدم يمكن القول بأن الرقابة على دستورية القوانين لها طبيعة قانونية فنية خاصة، تتطلب مهارات ومؤهلات وكفاءات قانونية عالية، نظرا لطبيعة وخطورة عملها والمتمثل في تحديد مدى مطابقة الإجراءات والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية مع نصوص الدستور وأحكامه، سواء بصفة صريحة أو ضمنية، وعليه فمن غير المعقول ادن أن توضع هذه المهمة الصعبة والمصيرية للنظام القانوني للدولة في أيدي هيئة سياسية، قد لا تتوفر لدى أفرادها القدرة على فهم المشاكل القانونية، أو تكون عرضة للأهواء السياسية على حساب سيادة القانون، ولهذه الأسباب وجهت عدة انتقادات لهذا الأسلوب من الرقابة يمكن إيجازها في الآتي:

– إن الأخذ بنظام الرقابة السياسية يشكل خطرا سياسيا، بحيث لا يتصور أن تكون الهيئة السياسية المعينة لهذا الغرض محايدة، بل قد تخضع لنزوات سياسية وتتأثر بالأطماع التي يمكن أن تخضع لها الهيئات السياسية الأخرى، ومن هنا تنتفي فعالية الرقابة.

– إن إسناد مهمة الرقابة إلى نفس الهيئة التي تقوم بالتشريع كما في الأنظمة الاشتراكية، من شانه أن يلغي الرقابة الموضوعية للقوانين، نتيجة سيطرة السلطة التنفيذية على هذه الهيئة، ومن ثمة تلتزم بتعاليمها وتكون رقابتها على أعمال البرلمان مثارا لتصادم مستمر بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، كما حدث مؤخرا في الإتحاد السوفيتي في عهد 'بوريس يلسين' في التسعينيات والذي ساهم في تفكك الإتحاد السوفيتي بعد دلك.

لهذه الأسباب، ظهرت رقابة أخرى تمثلت في الرقابة القضائية والتي اتخذت عدة صور تمثلت في الآتي:

2 – الرقابة القضائية:

إن إسناد مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى جهة قضائية، افترضتها الظروف السياسية والقانونية، باعتبارها مهمة شاقة ومعقدة، تتطلب تكوينا قانونيا معتبرا، نظرا لجسامة الموضوع، وهو التعرف على ما إذا كانت السلطات العامة باختلاف أنواعها في تصرفاتها القانونية تعتبر متطابقة مع أ حكام الدستور ونصوصه بصفة صريحة أو ضمنية.

إن إسناد هذه المهمة إلى جهة قضائية تضمن لها الحياد والاستقلالية في القرار، لهو قرار جريء باعتبار أن القضاء مستقل ومحايد في معظم الأنظمة السياسية على اختلاف أنواعها. ودلك لكون الجهة القضائية، تضمن إتباع إجراءات قانونية تحترم المبادئ الأولية للتقاضي، مثل علانية الجلسات، حرية التقاضي، تسبيب الأحكام، تعدد القضاة وتنوعهم، مما يكسب هذه الرقابة القضائية الفعالية المرجوة منها. وفي هذا الصدد، نجد هناك نوعان من الرقابة القضائية، اتبعتهما الدول على اختلاف أنظمتها السياسية تمثلتا في:

– الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية بإلغاء القانون.

– الرقابة عن طريق الدفع الفرعي بعدم دستورية القانون.

أ – الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية:

تتمثل هذه الصورة في قيام صاحب الشأن الذي تضرر من القانون بالطعن فيه مباشرة، دون الحاجة إلى أن ينتظر تطبيق القانون عليه، ويطلب إلغائه من المحكمة المختصة، حيث تقوم هذه الأخيرة بالتحقق من مخالفة القانون لأحكام الدستور، إذ تبادر بإلغائه، إلغاء

يسرى على الكافة وبأثر رجعي أو بالنسبة للمستقبل، إذا ثبت مخالفته لأحكام الدستور.يكون هذا الإلغاء على جميع التصرفات القانونية اللاحقة التي انبثقت من جراء ذلك القانون ومن هنا تكمن الخطورة نظرا للنتائج المترتبة عن ذلك والتي تعتبر حاسمة وفعالة ولا رجعة فيها، ولهذا عمد الفقه إلى وضع هذه المهمة في يد محكمة واحدة مختصة، وتجنيب ذلك المحاكم العادية، وعند التطبيق نجد هذه الرقابة تضطلع بها إحدى الهيئتين تبعا للنظام القانوني للدولة[3].

أ – 1 – الاختصاص للمحكمة العليا في النظام القضائي العادي:

يعهد هذا الاختصاص إلى المحكمة العليا (محكمة النقض) بممارسة مهمة الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدعوى الأصلية إلى جانب اختصاصاتها القضائية الأخرى (القضايا المدنية، التجارية، الجزائية). من أمثلة الدول التي اتبعت هذا الإجراء، فينيزويلا 1931، كوبل 1934، وسويسرا في دستورها الحالي. إذ نجد في الدستور السويسري، أن طريق الطعن مفتوح أمام كل فرد له مصلحة مشروعة في إلغاء القانون غير الدستوري، سواء كانت تلك المصلحة حالية أو مستقبلية، غير أن اختصاص المحكمة المذكورة لا يمتد إلى القوانين الإتحادية، وإنما يقتصر على القوانين الصادرة من مجالس الكونتونات (الولايات).

أ – 2 – الاختصاص لمحكمة دستورية متخصصة:

هده الصورة تجعل الرقابة من اختصاص محكمة خاصة تنشأ لهذا الغرض، ومن هنا نجد أن باب الطعن ليس مفتوحا أمام الأفراد كما في الصورة الأولى، ولكن تعتبر هذه المحكمة هيئة تحكيم لفض النزاعات بين السلطات العامة المختلفة فيما يخص قانون مخالف للدستور صدر من إحدى السلطات العامة.

مما تقدم يمكن حصر مميزات الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية في أنها تركز سلطة الرقابة في جهة واحدة وبدلك يكون الفصل في النزاع حاسما، على خلاف الأمر في حالة الأخذ بنظام الرقابة عن طريق الدفع أمام المحاكم المختلفة، والتي يمكن أن تكون أحكامها متضاربة في مسألة واحدة. يمكن مراعاة الاعتبارات السياسية عند إنشاء هذه المحكمة المتخصصة، وعدم قصرها على النظام القانوني المحض وبذلك يتحقق التوفيق بين الاعتبارات السياسية والقانونية التي تتطلب فهما خاصا للمشكلة الدستورية . ولكن في هذه الحالة الأخيرة (محكمة متخصصة)، تكمن الخطورة في أن تصبح تلك المحكمة تتمتع بصلاحيات واسعة قد تسرف في بسط رقابتها، وتمتد إلى كافة أوجه النشاط التشريعي مما يؤدى إلى عرقلة حركة التشريع، ولهذا ولمواجهة هذه المخاطر تم التفكير في نوع آخر من الرقابة نتطرق إليه الآن.

ب – الرقابة عن طريق الدفع بعدم دستورية القوانين:

تمثل هذه الرقابة الشكل الدفاعي، مقارنة بالشكل الهجومي الذي تطرقنا إليه في الصورة السابقة، إذ مضمونها يتمثل في أن ينتظر الشخص حتى يراد تطبيق القانون عليه في قضية معينة، ثم يقوم بالطعن فيه بعدم الدستورية.

فالأخذ بهذه الطريقة يفترض أن الشخص الذي يقدر أن قانونا معينا قد شابه عيب مخالف للدستور، أن له مصلحة مشروعة في منع تطبيقه، فإنه لا يبادر إلى الطعن فيه وإلغائه، وإنما يتريث إلى أن يراد تطبيقه عليه في دعوى معينة يكون طرفا فيها، وعندئذ فقط يستطيع أن يدفع هذه المحاولة وأن يطلب من القاضي عدم تطبيق ذلك القانون في الدعوى المنظورة أمامه، متعللا بأن ذلك القانون قد تضمن مخالفة لأحكام الدستور.

تتميز هذه الصورة، بأنها أقل عنفا وأكثر مرونة من سابقاتها، فتقتصر على طلب عدم تطبيق القانون في خصوصية المنازعة المعروضة أمام القاضي أي تمتنع المحكمة عن التطبيق في الدعوى المطروحة.

لكن هذه الطريقة لم تسلم من الانتقادات من أهمها أنها تضع مهمة الرقابة في أيدي جميع المحاكم على اختلاف درجاتها دون أن تختص بها محكمة معينة خاصة تنشأ للنظر في موضوع دستورية القوانين، إذ يمكن أن تقدم آراء وأحكام متضاربة من محكمة على محكمة أخرى. كذلك لا يمكن الاعتراف للمحاكم بهذه الرقابة نظرا لتدرج النظام القانوني، وعليه فلا بد من إسناد هذه المهمة إلى المحاكم العليا المختصة.

ثانيا / بعض التجارب الدولية في مدى محدودية الرقابة الدستورية:

إن السؤال الجوهري المطروح والذي يصعب الإجابة عليه بصفة قطعية، هو هل أن مهمة الرقابة على دستورية القوانين تشمل الرقابة على كافة القوانين من قوانين عادية، قوانين دستورية، قوانين صدرت عبر استفتاء شعبي، في هذا المجال نجد أن التطبيقات تختلف من دولة إلى أخرى، تبعا للنظام القانوني للدولة الذي يقيد أو لا يقيد المشرع عبر الوثيقة الدستورية (الدستور)، ويحد من صلاحياته في مجال التطرق إلى الرقابة الدستورية، وكذلك الجهة المخولة المجلس الدستوري، المحكمة العليا، أو المحكمة الدستورية، وعليه فقد طرح إشكال مفاده هل تسري الرقابة على دستورية القوانين على كافة أنواع القوانين أم لا؟ ولتوضيح أكثر لهذه الإشكالية، نتطرق إلى بعض التطبيقات الخاصة بالرقابة الدستورية في كل من فرنسا، الجزائر، الولايات المتحدة الأمريكية، إيطاليا.

1 – الرقابة الدستورية في فرنسا:

عرفت فرنسا الرقابة الدستورية مند القدم، إذ منذ 1789، حيث اضطلع المجلس الدستوري بمراقبة مدى ملاءمة القوانين مع ديباجة الدستور، طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات والمحافظة على استقلالية السلطة القضائية. لقد اضطلع دستور 1958 طبقا للفصل السابع منه بتجسيد ذلك باعتبار أن المجلس الدستوري يعتبر حامي الحقوق والحريات، نظرا للأهمية الملقاة على عاتقه مند المبادرة بالقانون إلى غاية التصويت عليه.إن الرقابة الدستورية على القوانين المنشأة منذ 1958 تحت النموذج الأنجلو – سكسوني، قد توسعت بفرنسا منذ 1971 لتشمل ديباجة الدستور، ومختلف القوانين العادية، والقوانين الدستورية المنبثقة من البرلمان قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، والقوانين العضوية قبل إصدارها، ولكن لا تمتد تلك الصلاحية إلى القوانين التي صدرت عبر استفتاء شعبي، وبهذا نجد أن الرقابة الدستورية عبر المجلس الدستوري الفرنسي تعتبر ذات أهمية كبرى في مجال المحافظة على الحريات والتعددية عبر الكم الهائل من القوانين التي تشملها الرقابة الدستورية، هذا مما دعم ثقل المجلس الدستوري الفرنسي في الحياة السياسية[4].

و من جهة أخرى نجد أن عدد الهيئات المخولة لإحالة القوانين محل الرقابة متعددة تتمثل في: رئيس الجمهورية، الوزير الأول، رئيس الجمعية الوطنية، رئيس البرلمان، ومنذ 1974 بزيادة طلب من 60 نائب أو من 60 برلماني.

هذه الهيئات تسمح بتوسيع عمل القوى السياسية بالإضافة إلى مجموعات من المعارضة التي تلجا إلى المجلس الدستوري إقرارا لمبدأ التعايش السلمي بين مختلف طبقات المجتمع السياسي[5].

إن اضطلاع المجلس الدستوري الفرنسي بهذه المهام، قد جعلت منه هيئة أكثر تنمية للرقابة بفرنسا، مما أدى بالبرلمان الفرنسي بأن يحيل عدة قضايا دستورية إلى النقاش البرلماني قصد تعديلها مخافة من عدم دستوريتها وبالتالي إلغائها من قبل المجلس الدستوري.

ومن هنا نستشف الرقابة القبلية التي يضطلع بها المجلس الدستوري بين التصويت على قانون ما واستصداره، حيث نجد هناك نقاش مستمر للقوانين وتغييرها وتعديلها قبل إحالتها على المجلس الدستوري، والذي يمكن أن يلغيها وبالتالي هناك خوف من عدم مطابقة القوانين للدستور أو لروحه.

وعليه نجد أن الرقابة القبلية على الطريقة الفرنسية تشكل أداة فعالة رغم بساطتها لحماية الحريات من قبل المشرع في حالة اختراقها وعدم احترامها.

فالمجلس الدستوري عند تفحصه لقانون ما محل الطعن بعدم دستوريته، يأخذ في الحسبان المنظور القانوني الذي وجد من اجله، وخاصة الاجتهاد القضائي في هذا المجال، وآثار ذلك على المستويين الاقتصادي والاجتماعي[6].

فالمجلس الدستوري في هذا المجال يقدم عدة قراءات للقانون المعني، إذ يبحث أولا في الحجج المقدمة التي يمكن أن تؤثر سلبا في الحياة العملية للمواطن، ثم يبحث أيضا في الإجراءات القانونية التي تتضمن تطبيقه ومخالفته لقانون سابق، وهنا يقوم المجلس الدستوري بعملية التوجيه الصحيح وتكييف القانون الجديد مع ما سبقه من قوانين.

هذه العملية تشكل الأداة الضرورية للجهاز القانوني ولها سلطة البت في القضايا المطروحة، فإنها تبطل القوانين الإدارية المطبقة كل مرة إذا كانت غير دستورية.(أي لها سلطة الإلغاء ولكن بمواقف تبريرية).

بهذه الطريقة نجد أن المجلس الدستوري يعمل على تطبيق القانون وبالتالي يمارس الرقابة الواقعية والفعلية، ويحافظ على حقوق المواطنين ضد بعض تجاوزات الأغلبية البرلمانية.

فديمقراطيا، فان كل أغلبية تحاول أن تغير كل شيء، وتلجأ إلى تفويض الحريات، ومن هنا كانت الأهمية لنظام رقابي قبلي يحاول عن طريق المجلس الدستوري المحافظة على حقوق وحريات الأفراد، ويعمل على إيجاد عملية التوازن عن طريق عدة إجراءات تحد من تعنت الأغلبية، بل تجعلها تأخذ باللعبة السياسية عبر ما يسمى بنظرية التوازن[7].

وعلى المستوى الإحصائي، فان الإحالة للمجلس الدستوري الفرنسي بدأت تتضاءل منذ 1999 حيث كانت في تلك السنة 10 قوانين عادية و3 قوانين عضوية، 6 قضايا انتخابية، 3 تغيرات في نظم الجمعيات، 4 معاهدات. بينما نجد سنة2003، انخفضت الى24 قانون عادي وعضوي، وفي سنة 2004 إلى 18 قانون، وفي سنة 2005 إلى 17 قانون، هذا إذا ما استثنينا القوانين الخاصة بالتصديق على الالتزامات الدولية.

فان واحد من مئة قانون يتم إحالته على المجلس الدستوري خلال الفترة التشريعية لسنة 2005 خاصة بالقوانين الهامة وذات الأبعاد المختلفة.

نجد هذه الإحالات تتعلق بحقوق المواطن الفرنسي وتعمل على تعميق الاجتهاد على مستوى المجلس الدستوري في تعاطيه مع القضايا والتي يجب أن تكون متطابقة مع المبادئ الدستورية[8].

2 – الرقابة الدستورية في الجزائر:

عرفت الجزائر الرقابة الدستورية منذ سنة 1963 واستمرت إلى يومنا هذا، منتقلة بين نظام سياسي أحادي إلى التعددية السياسية، وقد سايرت تطور المجتمع في جميع نواحيه الاجتماعية والثقافية والسياسية، نظرا لازدياد الوعي السياسي.

ونتيجة للظروف السياسية التي مرت بها الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، يمكن التطرق إلى الرقابة على دستورية القوانين عبر أربعة وثائق دستورية في هذا المجال، مبتدئين بدستور 8-9-1963 ومرورا بدستور 22-11-1976، فدستور 23-02-1989، وأخيرا التعديل الدستوري ل28-11-1996 وذلك للوقوف على الهيئات أو المؤسسات التي اضطلعت بالرقابة الدستورية في الجزائر.

2 – أ – الرقابة في ظل دستور 8-9-1963:

يعتبر أول دستور عرفته الجزائر بعد الاستقلال، وقد أوكل دور الرقابة إلى السلطة القضائية والتي يعتبرها مستقلة وتتمثل في المجلس الدستوري طبقا لمحتوى المواد 64، 65 من دستور 1963

إذ يتكون المجلس الدستوري من سبعة (07) أعضاء: رئيس المحكمة العليا، رئيس المجلس الوطني، ثلاث نواب يعينهم المجلس الوطني، رئيس المجلس الدستوري منتخب من بين زملائه من الأعضاء السالفين الذكر.مدة العضوية غير محددة أما اختصاصات المجلس الدستوري فتتمثل في الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجمهورية.

هذا الاختصاص الوحيد والمقيد لا يتعدى إلى باقي الاختصاصات المعروفة في الأنظمة الدستورية المقارنة مثل مراقبة الاستفتاءات، الانتخابات الرئاسية، الانتخابات التشريعية وإعلان النتائج.

إن الناظر إلى تشكيل المجلس واختصاصاته، يدرج ذلك ضمن الرقابة السياسية، نظرا للنظام السياسي المتبع والمتمثل في نظام الحزب الواحد واعتناق المبادئ الاشتراكية.

تم التخلي عن تطبيق دستور 1963 نتيجة عدم استقرار البلاد منذ سنة 1965، إلى أن أعيد طرح دستور 1976 كدستور جديد للبلاد.(9)

2 – ب – الرقابة في ظل دستور 22-11-1976:

إن دستور 1976 قد أغفل فكرة الرقابة الدستورية على القوانين، بل نجده يسند مهام الرقابة المختلفة إلى عدة هيئات منها:

– المجالس الشعبية المنتخبة بالنسبة لرقابة الأداء الإداري.

– الأجهزة القيادية في الحزب والدولة بالنسبة للرقابة السياسية.

– مجلس المحاسبة بالنسبة لمراقبة صرف الأموال العامة الخاصة بالجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والوزارات.

إلا أنه يمكن الإشارة إلى المواد 111، 155 والتي تحصر الرقابة في شخص رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور، حيث يمكن له طلب حق الاعتراض على القوانين التي يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني وطلب قراءة ثانية لنص القانون خلال أجل ثلاثين يوما.

إن المتأمل في هذه الهيئات واختصاصاتها، يدرجها ضمن الرقابة البعدية التي تضطلع بها مؤسسات الدولة، نتيجة للنظام السياسي السائد في ذلك الوقت والمتمثل في انتهاج الحزب الواحد[10].

2 – ج – الرقابة في ظل دستور 1989/02/23:

إن دستور 1989 قد أوكل وظيفة الرقابة إلى أربعة هيئات، نتيجة لطبيعته والمتمثلة في التخلي عن الحزب الواحد والسير قدما نحو التعددية الحزبية، وإطلاق الحريات العامة والفردية.

تتمثل هذه الهيئات في المجالس المنتخبة، مجلس المحاسبة(الذي يضطلع بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية)، المجلس الدستوري، لجان التحقيق البرلمانية[11].

وتبعا لهذا القول، نجد أن اختصاصات المجلس الدستوري قد تنوعت حيث أصبحت تضطلع بالمهام التالية: (المادة 153)

– السهر على صحة آليات الاستفتاء

–السهر على صحة آليات انتخاب رئيس الجمهورية وإعلان نتائجها.

– السهر على صحة آليات الانتخابات التشريعية وإعلان نتائجها.

هذا بالإضافة إلى اختصاصات أخرى (المادة 155) والتي تتمثل في:

– الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ وبالتالي لا تتم المصادقة عليها، أو بقرار في الحالة المعاكسة، بحيث يفقد النص أثره ابتداءا من يوم قرار المجلس.

– مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.

–أما بالنسبة لسلطة الإخطار فقد توسعت وأصبحت تضطلع بها ثلاثة جهات، فبالإضافة إلى رئيس الجمهورية، المجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري.

–أما من حيث التكوين فان المجلس الدستوري حسب المادة 154 يتكون من 7 أعضاء:

– 03 أعضاء معيين من قبل رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المجلس الدستوري.

– 02 أعضاء منتخبين من قبل المجلس الشعبي الوطني.

–02 أعضاء منتخبين من قبل المحكمة العليا.

أما بالنسبة للعهدة فهي مرة واحدة غير قابلة للتجديد مدتها 6 سنوات، يجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل 3سنوات.

2 – د – الرقابة في ظل التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996:

في ظل التعديل الدستوري 1996، نجد أن المشرع الجزائري قد احتفظ بنفس الهيئات السابقة في مجال الرقابة والمتمثلة في المجالس المنتخبة(المادة 156)، لجان التحقيق من البرلمان في القضايا ذات المصلحة العامة (المادة 161).

مجلس المحاسبة (المادة 162) فيما يخص تسيير واستخدام الوسائل المادية والأموال العمومية.

وأخيرا المجلس الدستوري ضمن المواد من (162 إلى 169) مع اختلافات في التكوين والإخطار والاختصاصات خاصة بالمجلس الدستوري.

أشار التعديل الدستوري لسنة 1996 للمجلس الدستوري من حيث أنه مؤسسة دستورية رقابية في مواده من المادة 162 إلى المادة169(12).

فمن حيث التكوين حيث ارتفع أعضاؤه من 7 إلى 9 أعضاء موزعين كتالي:

– 3 أعضاء من بينهم رئيس المجلس معينين من قبل رئيس الجمهورية.

– 2 أعضاء منتخبين من قبل المجلس الشعبي الوطني.

– 2 أعضاء منتخبين من قبل مجلس الأمة.

– 1 عضو واحد منتخب من قبل المحكمة العليا.

– 1 عضو واحد منتخب من قبل مجلس الدولة.

أما بالنسبة للعهدة فهي مرة واحدة غير قابلة للتجديد مدتها 6 سنوات، يجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل 3سنوات.

أما بالنسبة للإخطار، فنجد أن المادة 166، قد وسعت الدائرة إلى أربع جهات تمثلت في: رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الدستوري.

أما بالنسبة للاختصاصات، نجد أنها تنوعت واشتملت في عدة مواد نحصيها في الآتي:

– التحقق في مطابقة العمل التشريعي والتنفيذي مع نصوص الدستور.

– السهر على احترام الدستور.

– السهر على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية وإعلان نتائجها.

– الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية.

– إبداء الرأي وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان

– الفصل في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان لنصوص الدستور.

– الاعتراض على تصديق المعاهدات والاتفاقيات التي تثبت بأنها غير مطابقة للدستور.

– الاعتراض على النصوص التشريعية والتنظيمية التي تثبت بأنها غير مطابقة للدستور، وفي هذه الحالة يفقد النص أثره ابتداءا من يوم قرار المجلس.

بالنظر إلى سلطة الإخطار، الاختصاصات والهيئات والتكوين، التي انبثقت عن التعديل الدستوري لسنة 1996 والتي تتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، يمكن إبداء الملاحظات التالية والتي يمكن أن تساهم في تحقيق المزيد من الديمقراطية وإرساء دعائم دولة القانون، وإفساح المجال للمشاركة في حماية الدستور من أي اعتداءات سواء من قبل السلطة التشريعية أو من السلطة التنفيذية.

– عدم استخدام بعض الصلاحيات في البرلمان فيما يخص عملية الرقابة، خاصة لجان التحقيق البرلمانية، والتي لم تشكل ولم تنعقد ولو لمرة واجدة بإحالة مثل تلك القضايا على المجلس الدستوري قصد معالجتها.

– لم يتسنى للمجلس الدستوري بأن أدلى بآرائه حول المسائل القانونية التي تضمنتها المواد الدستورية فيما يخص دستورية القوانين ومطابقتها مع نصوص الدستور، فالمطلوب تفعيل عمل هذه الهيئات لمزيد من الفاعلية القانونية، هذا مع الإشارة إلى تدعيم المجلس الدستوري بالإطارات القانونية المتخصصة ذات التكوين العالي.

3 – الرقابة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية:

– تعتبر المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية قمة السلطة القضائية، وهي محكمة أخيرة مختصة في جميع الحالات الخاصة بمراقبة دستورية القوانين ومطابقة قوانين الولايات المتحدة الأمريكية مع الدستور الأمريكي الفيدرالي.

– تهتم المحكمة العليا بالقضايا الخاصة المتعلقة بمدى دستورية قوانين الولايات ومدى مطابقتها مع الدستور الفيدرالي، كما تختص بتفسير هذا الأخير.

– من اختصاصات المحكمة العليا المحافظة على حماية الحقوق الأساسية للمواطنين، الاضطلاع برقابة دستورية القوانين، ومن هنا استلهمت المحكمة العليا قوتها، حيث تباشر رقابتها قبل أن يصدر القانون، وبالتالي تعتبر الرقابة التي تمارسها رقابة قبلية.

– يمكن أن تتدخل المحكمة العليا، إما بصفة جزئية أو كلية في نص القانون الذي يمكن أن يطبق ويختص بالشؤون الداخلية للولايات أو بالمسائل الخارجية، وعادة ما تتدخل المحكمة العليا في مسائل حماية الحقوق الأساسية للمواطنين التي توليها اهتماما خاصا، وتسري قراراتها على جميع المحاكم الأخرى.

كما يمكن أن تعهد للمحاكم الأخرى غير المحكمة العليا النظر في دستورية القوانين إذا تعلق الأمر خاصة بالشؤون الداخلية للولايات، مع إمكانية اللجوء إلى المحكمة العليا إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق في هذه المجال.

3 – أ – تكوين المحكمة العليا:

تتكون المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية من تسعة قضاة من بينهم الرئيس، يعينون من قبل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بالاتفاق مع البرلمان لفترة غير محدودة، ويشترط في أن يكون هؤلاء القضاة من بين الحامين أو من المستشارين للحكومة أو قد شغلوا وظائف عليا في جهاز القضاء (مثل قضاة فيدراليين في المحاكم الابتدائية أو في المحكمة العليا أو في محكمة من المحاكم أو في ولاية من الولايات، أو في دائرة من دوائر القضاء.

ويمكن أن يختارون من بين الشخصيات السياسية الذين اكتسبوا خبرة في الحياة السياسية كرؤساء سابقون للولايات المتحدة الأمريكية أو كحكام للولايات المتحدة الأمريكية.
و بالإضافة إلى المهام المنوطة للقضاة في المحكمة العليا، فان جميع أعضاءها منتدبون في واحدة أو عدة محاكم فيدرالية يحضرون جلساتها.

3 – ب – إجراءات المحكمة العليا:

إن المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية مؤهلة كمحكمة أخيرة للفصل في دستورية القوانين الصادرة عن قوانين الولايات. فيمكن أن تفصل في قضايا فيها خلاف بين عدد من المحاكم الابتدائية حول القضايا الفيدرالية وفحص الحجج القانونية المقدمة ومدى تطابقها مع دستور الولايات المتحدة الأمريكية، وغالبا ما نجد أن حوالي1 % من الطلبات كل سنة يمكن تقبل مئة (100) طلب من7000 طلب سنويا.
يمكن للمحكمة العليا الاستعانة بأحد الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة التي لا تنتمي إلى القضية للاستماع إليه في قضيه فيدرالية وأخذ رأيه وفحصه تدعيما للحجج المقدمة، كما يمكن للمحكم الاستعانة بآراء الحكومة الفيدرالية ممثلة في مديرية القضاء أو في مديريات الولايات عندما يختص الأمر بمدى مطابقة قوانينها مع الدستور.يمكن أن تصدر المحكمة العليا أحكاما مؤيدة للمحاكم الابتدائية أو مخالفة لها طبقا للقضايا المعروضة عليها ولكن لكل ذلك مدعما بحجج قانونية ولا يمكن إبطال مفهومها.

يمكن للمحكمة العليا إبطال طعن قدم لرئيس الجمهورية يدخل ضمن اختصاصاتها وهذا ما حدث في قضية Virginia Hollings Worth والمتمثلة في إبطال حق المتابعة أمام المحاكم الفيدرالية ضد أي ولاية من طرف مواطني ولاية أخرى.

إذ في قضية الحال، فان المحكمة العليا سنة 1798 قد ألغت القرار وذلك لان الدستور يخول لها ذلك، بينما لجأ Hollins Worth بالطعن على أساس أن رئيس الجمهورية هو المخول لذلك، ولكن كان رد المحكمة العليا أن الرئيس المخول في النظر في القوانين العادية فقط[13].

3 – ج – أهم التدابير الدستورية في مجال الاجتهاد القضائي في أمريكا:

من أجل تنمية الاجتهاد القضائي، فان المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية ترتكز على ثلاثة إجراءات كبرى تتمثل في[14]:

1- " لا يمكن لأي ولاية أن تصدر أي قانون متضارب مع دستور الولايات المتحدة الأمريكية أو يمكن أن يتعارض مع الالتزامات المتعاقد عليها ".

2- "لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة، أو حريته أو أملاكه بدون إجراءات قانونية ".

3- " لا يمكن لأية ولاية أن ترفض لأي كان والذي يدخل ضمن اختصاصاتها حماية القوانين".

هذه الإجراءات قد عززت من قوة المحكمة العليا، حيث أصبحت أداة فعالة في احترام حماية القوانين وحقوق المواطنين، وبالتالي دعمت مركزها كهيئة قضائية عليا في الولايات المتحدة الأمريكية تختص بمراقبة مدى دستورية القوانين المطبقة بكافة تراب الولايات المتحدة الأمريكية، هذا بالإضافة إلى مؤ طريها الذين ينتمون إلى إطارات قانونية عليا لها خبرة فنية وقانونية في مجالات القضاء.

4 - الرقابة الدستورية في ايطاليا:

إن المحكمة الدستورية في ايطاليا هي المؤهلة للبت في مدى دستورية القوانين سواء فيما تعلق الأمر في مدى قانونيتها أو في محتواها.

تمارس المحكمة الدستورية رقابة واسعة جدا بالنظر إلى محتوى القوانين الدستورية، حيث يمكنها أن تتدخل في الفصل بين الخلاف المحتمل بين الدولة الإيطالية ومناطقها الترابية، أو في الفصل بين خلاف يحدث بين الدستور الوطني والقوانين الجهوية للمناطق والتي لها قوة القوانين الدستورية.

تسهر المحكمة الدستورية على اعتبار أن الدستور الوطني أعلى من القوانين الجهوية، ويختص بالمحكمة الدستورية الإيطالية مجموعة من القضاة في حدود 7 يعيينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات القانونية لمدة غير محدودة[15].

يمكن إبراز أهم قرارات المحكمة الدستورية الإيطالية في مدى دستورية القوانين في الآتي:

- قرار رقم 38 بتاريخ 27 فيفري 1957، وقرا رقم 06 بتاريخ 22 جانفي 1970 والقاضيين بالاعتراف بمبدأ مراقبة القوانين الدستورية، خاصة تطبيق المواد من 24 إلى 30 من القانون الخاص لمقاطعة سيسيل Statut spécial de la Sicile.

حيث أقر القراران، احترام الدولة الإيطالية الموحدة وضرورة إخضاع القوانين الداخلية للمناطق لمطبقاتها للدستور الوطني.

– قرار 1146 بتاريخ 29 ديسمبر 1988 والذي يؤكد على أن القوانين الدستورية يجب أن تحترم ليس فقط في مداها المادي مثل الشكل الجمهوري للحكومة ولكن للقيم العليا التي يرتكز عليها الدستور الإيطالي[16].

الخاتمة:

بعد إبراز حدود الرقابة الدستورية على القوانين يمكن استخلاص ما يلي:

01 – أنه باختلاف الأنظمة السياسية، يمكن أن نجد الرقابة السياسية وكذلك الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

02 – بالنظر إلى بعض التجارب في هذا المجال، يمكن القول بأن الرقابة القضائية تكون أكثر فعالية سواء من ناحية أعضائها(إطارات قضائية عليا) أو من حيث عملها حيث نجدها مستقلة وأحسن مثال على ذلك تجربة الولايات المتحدة الأمريكية وايطاليا التي تجعل من المحكمة العليا أهم هيئة قضائية عليا في البلاد تضطلع بمهمة احترام الدستور ومدى ملاءمة القوانين للدستور الوطني.

03 – بالنسبة للجزائر يمكن تدعيم المجلس الدستوري بالإطارات القانونية والقضائية المتخصصة من أجل ممارسة مهامه على أكمل وجه، تدعيما لإرساء دعائم دولة القانون واحترام الدستور من أي اعتداءات.

الهوامش:

1) سعيد بوشعير، **القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة**، ج 1، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائرية، مارس 1992، ص ص: 170، 171.

2) سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص ص: 173 – 175.

03) ثروت بدوي، **القانون الدستوري وتطور النظم الدستورية**، دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الثالثة، 1979، ص ص: 107 – 110.

4) Carcassone Guy, **La constitution**, seuil collection, (Points Essais) Paris,1996, P 25.

5) François Chambet**, Les specifites politiques françaises**, Conférence Université de Tours, 05/03/2007,PP: 35-36.

6) Olivier Dutheillet de lamothe, **l'effectivite et L'efficacité du Contrôle de la Constitutionnalité en France**, Conseil Constitutionnel Français, décembre 2006,P19.

7) Claude Franck , **Les grandes Décisions de Jurisprudence: Droit Constititionnel**, Paris, PUF, 1978 ,PP:280 - 282.

8) المجلس الدستوري الفرنسي حصيلة سنة 2005، مصالح المجلس الدستوري الفرنسي، موقع الأنترنيت:

w w w.conseil constitutionnel Français en date du 19/05/2007.

9) لعجال محمد الأمين، **محاضرات في التكوين السياسي**، الجذع المشترك تكنولوجيا، المعاهد الوطنية للتعليم العالي بسكرة، 1989، مطبوعة غير منشورة، ص ص: 15-17.

10) دستور 1976./11/22

11)دستور 1989./02/23

12) التعديل الدستوري 1996/11/28.

13) Marie France Toinet, **Le 27 amendement de la Constitution des Etats-Unis**, Revue Française du Droit Constitutionnel ,Numéro 19, Paris , 1994, PP 609 - 615.

14) **La Cour Supreme des Etats-Unis, Plus Haute Instance Judiciaire**, U.S Département of State , Washington, D.C , 1997, PP: 30 - 35.

15) Massino Luciani La Révizione Constituzionale in Italia , **in La Révision de la Constitution** , Paris , Economica , 1993, PP: 136 - 140.

16) **Rapport Italien**, présenté à la 8eme Conférence des Cours Constitutionnelles Européennes , Ankara, 7/10/Mai/1990.PP: 17 - 20.