

جامعة أكلي محند أولحاج البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

المسطرة الاجرائية لأشغال

اليوم الدراسي الموسوم ب :

التعديلات الدستورية لسنة 2016 في مجال الرقابة ومراقبة الانتخابات



إعداد : د. خلوفي خدوجة

يوم 15 ماي 2017

بمقر الكلية: قاعة المحاضرات الكبرى

إشكالية اليوم الدراسي:

حاول المؤسس الدستوري الجزائري من خلال هذه التعديلات الأخيرة، تعزيز الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، غير أن الجانب التجديدي في هذا التعديل يظهر أكثر في تعزيز مكانة الرقابة بمختلف صورها، حيث دعم وسائل الرقابة البرلمانية الشعبية، واستحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، كما أعاد تنظيم الرقابة الدستورية.

ضمن هذا السياق يأتي هذا اليوم الدراسي لمحاولة تقديم رؤية أكاديمية علمية نظرية لمضمون هذه التعديلات الدستورية، في انتظار صدور النصوص التنظيمية لتفعيل هذه التعديلات وما يمكن ان تثير من اشكالات في الواقع العملي.

محاوور اليوم الدراسي:

- المحور الأول: الرقابة البرلمانية في مدلولها الشعبي : آليات رقابة البرلمان لأعمال الحكومة
- المحور الثاني : مراقبة الانتخابات : الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات
- المحور الثالث: الرقابة على دستورية القوانين
- المجلس الدستوري ، التكوين، الاختصاصات ، وجهات الاخطار
- مجال الرقابة على دستورية القوانين
- اخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية .

أهداف اليوم الدراسي:

يأتي هذا اليوم الدراسي لتقديم رؤية تفسيرية نقدية أكاديمية علمية نظرية لمضمون التعديلات الدستورية لسنة 2016 في مجال الرقابة ومراقبة الانتخابات .

الرئيس الشرفي لليوم الدراسي

د/ مخلوف كمال

رئيسة اليوم الدراسي

د. خلوفي خدوجة

رئيس اللجنة العلمية

د. حمودي ناصر

أعضاء اللجنة العلمية

د/ حمودي ناصر

د/ عيساوي محمد

د/ مخلوف كمال

د/ بلحارث ليندة

د/ بشور فتيحة

د/ طيبي أمقران

د/ بركات كريمة

د/ خلوفي خدوجة

د/ معزوز دليلة

د/ والي نادية

د/ خالدي فتيحة

د/ كرغلي مصطفى

أ/ بلمختار سيد علي

أ/ لكحل صالح

أ/ بوديسة كريم

أ/ يحيياوي فاتح

أعضاء اللجنة العلمية

حدوش صافية
يدو فتيحة
مامش فضيلة
عليوات حميدة
دياب جفال الياس
سعيدي كريم

برنامج اليوم الدراسي

افتتاح اليوم الدراسي على الساعة التاسعة صباحا

المدخلة الافتتاحية للأستاذ كرغلي مصطفى

إبراز أهم التعديلات (الإصلاحات السياسية) التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2016 في

مجال الرقابة على دستورية القوانين

9 سا : 00 د إلى 09 سا : 15 د

مدخلة د. خلوفي خدوجة

تطور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016.

9 سا : 15 د إلى 09 سا : 30 د

مدخلة د. لعشاش محمد

الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات ، ضمانة دستورية وقانونية لضمان انتخابات نزيهة

9 سا : 30 د إلى 09 سا : 45 د

مدخلة أ. ربيع زكريا

الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات صلاحيات حقيقية أم مقيدة

9 سا : 45 د إلى 10 سا : 00 د

مداخلة أ. حراش عفاف

توسيع تشكيلة المجلس الدستوري وصلاحياته

10 سا : 00 د إلى 10 سا : 15 د

مداخلة أ. دريدر مالي

سلطة الاخطار في التعديل الدستوري الأخير

10 سا : 15 د إلى 10 سا : 30 د

مداخلة أ. يحيايوي فاتح

آلية الاخطار عن طريق الدفع بعدم الدستورية

10 سا : 30 د إلى 10 سا : 45 د

مداخلة د. طيبي أمقران

الدفع بعدم الدستورية كآلية لحماية الحقوق والحريات

مناقشة عامة

اختتام اليوم الدراسي

إبراز أهم التعديلات (الإصلاحات السياسية) التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2016 في

مجال الرقابة على دستورية القوانين

كرغلي مصطفى، أستاذ مساعد قسم "أ"، جامعة أكلي محند أولحاج بالبويرة

مقدمة:

يعتبر القضاء الدستوري، سواء كان ممثلاً بالمحاكم أو المجالس الدستورية حسب تسميات الدول من أهم المؤسسات الدستورية، نظراً إلى أهمية الاختصاصات المنوطة به، وفي مقدمتها الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، ما يجعله الحارس الأمين على مبدأ سمو الدستور الذي يعد بمثابة أهم المبادئ في القانون الدستوري، بحيث لا يجوز أن يخالف أي نص قانوني مهما كان مصدره لنصوص الدستور، فإذا خالف النص القانوني الدستور وجب إعدامه بوقفه أو إلغائه.

تعد الرقابة على دستورية القوانين الوسيلة الأنجع لضمان احترام الدستور وسموه على بقية القواعد القانونية، وإدراكاً من المؤسس الدستوري الجزائري بالأهمية الحيوية لهذه الرقابة في ضمان تحقيق دولة القانون وحماية المؤسسات الدستورية وحماية حقوق وحرريات المواطن، فقد أولاهها عناية خاصة في التعديل الدستوري الذي صادق عليه البرلمان في 7 فيفري 2016 ودخل حيز التنفيذ في 7 مارس من نفس العام.

يعتبر الكثير من المختصين¹ التعديل الدستوري لسنة 2016 نقطة التحول الأكثر أهمية في مسار الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، الذي مس المجلس الدستوري المكلف بالسهر على احترام الدستور في تشكيلته، برفع عدد أعضائه بما يضمن قيامه بمهامه التي ازدادت وتشعبت، مع تمديد فترة العضوية، وتحديد شروط موضوعية مسبقة لتمتولي العضوية في المجلس، وتوسيع مجال إخطاره إلى أعضاء البرلمان والوزير الأول، وتوسيع اختصاصه عن طريق منح كل فرد يشعر أن حقوقه الأساسية التي يتضمنها الدستور قد انتهكت، حق الطعن بعدم دستورية الأحكام التشريعية أمام المحاكم المختصة، التي بدورها ترفع الموضوع إلى الجهة القضائية العليا للتأكد من جدية الدفع من عدمه، واحتمال القيام بإخطار المجلس الدستوري حول النص المراد تطبيقه على موضوع الدعوى الأصلية، وهذا بعد إضافة المادة 188 التي منحت المجلس الدستوري سلطة الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين التي لها علاقة بالحقوق والحرريات الأساسية عن طريق الدفع الفرعي أمام القضاء مباشرة، وبذلك أصبح حق إحالة

1 - د. ليندة أونيسي، التعديل الدستوري 2016 وأثره في تطوير الرقابة الدستورية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد 06، جوان 2016، ص 103.

القوانين غير الدستورية على المجلس الدستوري يتعدى الطبقة السياسية إلى الأفراد، من خلال امكانية الدفع بعدم الدستورية، مما يشكل ثورة حقوقية ونقله نوعية وخطوة حاسمة في النظام الدستوري الجزائري.

وانطلاق من كل ما سبق، ارتأينا من خلال هذه المداخلة تقديم قراءة قانونية تسلط الضوء على أهم ما تضمنه التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في مجال الرقابة على دستورية القوانين ومحاولة تفسير غاية المؤسس الدستوري من هذه التعديلات مع تبيان مدى تأثيرها على نجاعة عملية رقابة دستورية القوانين في الجزائر، وهذا من خلال الإجابة على الإشكالية الآتية:

ما هو الهدف الأساسي الذي أراده المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديلات الدستورية التي مست مجال الرقابة على دستورية القوانين؟ هل هو مجرد الاستجابة الظرفية لمطالب الطبقة السياسية أم هو إرادة تحقيق رقابة حقيقية وفعلية على دستورية القوانين نابعة من ادراك عميق لضرورة تطويرها؟.

إن الاجابة على هذه الاشكالية تقتضي منا تسليط الضوء على أهم التعديلات التي مست كل ما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، سواء ما تعلق بهيئة الرقابة (المجلس الدستوري) الخاصة بتشكيلتها وصلاحياتها وكيفية إخطارها ومجال رقابتها مع تقديم قراءة نقدية، وهذا وفق العناصر الآتية:

أولا : تشكيلة المجلس وشروط العضوية فيه.

ثانيا : مجال الرقابة.

ثالثا: توسيع حق الإخطار وإمكانية اللجوء إلى المجلس الدستوري.

أولا : تشكيلة المجلس الدستوري وشروط العضوية فيه.

1- تشكيلة المجلس الدستوري تكريس لهيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري:

جاء في المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه : "يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضواً: أربعة (04) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية ، واثنان (02) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (02) ينتخبهما مجلس الأمة، واثنان (02) تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان (02) ينتخبهما مجلس الدولة ...

يعين رئيس الجمهورية رئيس ونائب المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ثماني سنوات..."

من خلال نص الفقرتين السابقتين، يتبين لنا أن عدد أعضاء المجلس الدستوري قد ارتفع، حيث وصل عدد أعضائه إلى اثني عشر 12 عضواً، فقد نص التعديل الدستوري الجديد على أن يمثل السلطة التنفيذية أربعة أعضاء بما فيهم رئيس المجلس ونائبه، بدل من ثلاثة أعضاء في ظل دستور 1996 وبقاء

البرلمان بنفس عدد ممثليه ، في حين أصبحت السلطة القضائية ممثلة بأربعة أعضاء، عضوين عن كل جهة قضائية.

يظهر من القراءة السطحية لتشكيلة المجلس الدستوري أن المؤسس الدستوري قصد من ذلك خلق التوازن بين السلطات الثلاث، حيث أصبحت السلطات الثلاثة ممثلة بنفس العدد من الأعضاء في المجلس الدستوري سواء بالتعيين أو الانتخاب، مما يخلق توازن بينها، غير أن القراءة المتأنية العميق تظهر غير ذلك¹، إذ يتبن لنا هيمنة سلطة رئيس الجمهورية على هذه الهيئة وهذا من خلال عدة مؤشرات نذكر منها:

- إن تمثيل السلطة القضائية في المجلس الدستوري لا يعدو أن يكون تدعيما للمجلس الدستوري بالعنصر المتخصص في المجال القضائي وليس بغرض مساوات السلطة القضائية مع السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويدل على ذلك السلطة القضائية لا تملك حق اخطار المجلس الدستوري عكس باقي السلطات التي تملك هذا الحق².

- بالنسبة للمساوات والتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، فبالرغم من المساوات الشكلية بينهما إلا أن هذا لا يعني المساوات الفعلية إذ تظهر سيطرة رئيس الجمهورية جلية إذا نظرنا إلى المسألة من زاوية أخرى، ذلك أن أعضاء المجلس الدستوري من السلطة التشريعية ينتخبون من بين نواب البرلمان الذي في غالب الأحيان تتوافق فيه الأغلبية مع التوجه السياسي للرئيس، وهذا بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، أما بالنسبة لمجلس الأمة فإن ثلث أعضائه معينون من طرف رئيس الجمهورية وهو ما يدي حتما إلى انتخاب من يريده الرئيس مما يعني أن رئيس الجمهورية يشارك السلطة التشريعية بطريقة غير مباشرة في انتخاب من يمثلها في المجلس الدستوري.

- إن منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين رئيس ونائب رئيس المجلس الدستوري يكرس تفوق السلطة التنفيذية بشكل واضح حتى من الناحية الشكلية، وذلك من خلال منح رئيس المجلس الصوت المرجح في حالة تساوي الأصوات.

1 - في تفصيل هذه الفكرة - تمثيل السلطات الثلاث في المجلس الدستوري لا يحقق استقلاليته- انظر في الدراسة القيمة لجمال عزيز، عدم فعلية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري تيزي زو، الصفحة 12 ومابعدها.

2 - راجع بوسالم، المجلس الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2004-2005، ص 13.

حيث كان من الأفضل أن يتم اختيار رئيس المجلس الدستوري بالانتخاب من طرف زملائه كما هو الحال مثلا في إيطاليا وإسبانيا¹.

ويمكن تفسير ارتفاع عدد أعضاء المجلس الدستوري، بمواجهة تزايد مهام المجلس الدستوري بعد توسيع مجال الإخطار إلى أعضاء البرلمان و الوزير الأول من جهة ، وذوي المصلحة من الأفراد بطريقة غير مباشرة، بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة².

وبالرغم مما يمكن لهيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري أن يؤثر على استقلالية المجلس إلا أن المؤسس الدستوري قد نص على ضمانات تحقيق استقلالية أعضاء المجلس الدستوري بتقليص تبعية أعضاء المجلس لرئيس الجمهورية لا يتسع المجال لذكرها، ولكن يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى مدة العضوية التي قد يتحقق من خلالها للعضو استقلالية عن الجهة التي انتخبته أو عينته، ذلك أن أعضاء المجلس الدستوري يتولون مهامهم مرة واحدة مدة ثماني سنوات غير قابلة للتجديد، ويجدد نصف عدد أعضائه كل أربعة سنوات، وهي مدة طويلة وكافية تسمح للعضو اكتساب الخبرة لكي يفيد المجلس بشكل فعلي، وأن عدم إمكانية تجديد المدة يوفر للأعضاء استقلالية حقيقية للعمل في مواجهة السلطات ويجعلهم في غنى عن مساندة طمعا في ولاية أخرى، أما الحكمة من التجديد النصفى للمجلس فهي تأمين استمراريته وتدعيمه بكفاءات جديدة قد ترفع من مستوى أداء عمله الرقابي.

2- شروط العضوية ضمان لاستقلالية والكفاءة أعضاء المجلس الدستوري :

لتوفير الاستقلالية والكفاءة لدى أعضاء المجلس الدستوري، اهتم التعديل الدستوري لسنة 2016 بمسألة التخصص القانوني والسن بمقتضى المادة ، 184 وأعطى أهمية لشروط تولي عضوية المجلس الدستوري وربطها ببلوغ سن أربعين سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم وكذلك بالتخصص القانوني وتوافر المعرفة القانونية الكافية والخبرة كالأستاذية و القضاء و المحاماة والعمل في وظائف عليا في الدولة، وهي شروط ضرورية تتناسب مع تجديد طبيعة عمل المجلس الدستوري الذي أصبح يتميز بغلبة الطابع القضائي.

أما شرط السن - أربعون سنة - مرتبط مباشرة مع الكفاءة المطلوبة التي يجب أن تتوفر في العضو والمتمثلة في الشهادة الجامعية ، إلى جانب الخبرة المهنية لمدة 15 عشرة في التعليم العالي تخصص قانون أو القضاء أو المحاماة ، أو وظيفة عليا في الدولة وهي سن مناسبة جدا للعضوية في المجلس الدستوري .

1 - د. ليندة أونيسي، المرجع السابق ، ص 104.

2- د. ليندة أونيسي، نفس المرجع ، ص 104

أما الإجراء المكمل للشروط السابقة، فهو وجوب أداء اليمين من قبل أعضاء المجلس الدستوري أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم.

وبمجرد انتخاب أو تعيين أعضاء المجلس الدستوري يحضر عليهم أن يجمعوا بين هذه العضوية وبين أي عضوية أو وظيفة، أو تكليف أو مهمة أخرى، وأي نشاط آخر، أو مهنة حرة، والغاية من ذلك هو جعل عضو المجلس متحرر من الضغوط التي يمكن أن يتلقاها من الجهات التي كان ينتهي إليها، كما انه ولضمان الحياد التام لأعضاء المجلس الدستوري أيضا، يجب عليهم قطع أية علاقة مع أي حزب سياسي طيلة مدة العهدة حسب قانون الأحزاب السياسية.

ثانيا: مجال الرقابة:

نقصد بمجال الرقابة النصوص القانونية الخاضعة للرقابة الدستورية، حيث يجب الوقوف في هذا الصدد أمام مسألتين، تتعلق الأولى بالرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات، حيث أزال المؤسس الدستوري الإشكال الذي أثار الكثير من الخلاف الفقهي، أما المسألة الثانية فتتعلق بالرقابة على دستورية الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية التي أهمل هذا التعديل الأخير الإشارة إليها.

1- مسألة الرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات:

لا طالما أثارت مسألة الرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات الكثير من الخلاف في ظل دستور 1996 قبل التعديل¹، خاصة وأن ظاهر النصوص كانت تقتضي إجازة الرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات التي تعني بعد دخول المعاهدة الدولية حيز النفاذ وما يمكن أن يثير من إشكاليات على مستوى القانون الدولي، لذلك وحسما للخلاف عمل المؤسس الدستوري على إزالة هذا الإشكال، وهو ما يفهم من نص المادة 186 نصت الأولى على: "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات"، حيث يفهم من هذا النص أن المؤسس الدستوري أبقى فقط على الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فيما استبعد الرقابة اللاحقة.

2- مسألة الرقابة على دستورية الأوامر:

الملاحظ في هذا الصدد أن المؤسس الدستوري لم يغير موقفه فيما يخص مسألة الرقابة على دستورية الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، إذ لم يشر مطلقا إلى هذه المسألة بالرغم من أنه عدل ولو بشكل طفيف من المادة 124 التي أصبحت المادة 142.

1 - في تفاصيل هذا الخلاف أنظر - راجع بوسالم، المرجع السابق، ص 67 وما بعدها.

لذلك وحسب رأي الكثير من الباحثين في مجال القانون الدستوري تبقى الأوامر خاضعة للرقابة الدستورية عملا بالقواعد العامة وهذا على الشكل الآتي:

إن رئيس الجمهورية يمكنه أن يتخذ أوامر تتضمن قوانين عادية أو عضوية ، و يعرضها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها أو ترفضها. فإذا رفضها البرلمان فتعد لاغية و لا يطرح أي إشكال. أما إذا أجازها البرلمان فنكون بصدد حالتين، إما أن هذه الأوامر تدخل ضمن المجال المخصص للقوانين العادية، و بالتالي يكون عرضها على المجلس الدستوري لرقابة دستوريتهما إختياريا، يستطيع أن يخطر المجلس الدستوري بشأنها كل من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، سواء قبل صدورها أو بعد دخولها حيز التنفيذ . وإما أن تكون هذا الأوامر تتضمن قوانين عضوية، وكما هو منصوص عليه في الدستور أن نص القانون العضوي يخضع لمراقبة المطابقة مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره " ، و أن يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

إذن فصدور القوانين العضوية في شكل أوامر لا يغير من طبيعتها وتظل تخضع لمراقبة المطابقة من طرف المجلس الدستوري كبقية القوانين العضوية التي يسنها البرلمان، فبعد أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء تعرض على غرفتي البرلمان، فإذا لم تتم الموافقة عليها تعد لاغية ، أما إذا تمت الموافقة عليها من قبل غرفتي البرلمان فيحيلها رئيس الجمهورية قبل أن يصدرها إلى المجلس الدستوري ليتولى مراقبة المطابقة بصفة عادية.

ثانيا : توسيع حق الإخطار وإمكانية اللجوء إلى المجلس الدستوري:

تقضي المادة 186 من التعديل الدستوري 2016 انه يتم اللجوء المباشر إلى المجلس الدستوري لمعرفة موقفه حول مدى دستورية نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة عن طريق الإخطار، من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني.

وأضاف التعديل الجديد حق كل من الوزير الأول وخمسين 50 نائبا أو ثلاثين 30 عضوا في مجلس الأمة ، في حين ذهبت المادة 188 إعطاء إمكانية اللجوء غير المباشر عن طريق الدفع بعدم دستورية القوانين إلى الأفراد متى كانت القوانين الصادرة قد أهدرت الحقوق الأساسية والحريات المعترف بها بموجب دستور 1996.

سنكتفي في دراستنا هذه على جهات الاخطار الجديدة كما سيأتي:

1- الوزير الأول :

من خلال المادة 187 دستور 1996 المعدلة في 2016 منح المؤسس الدستوري الوزير الأول في الجزائر حق إخطار المجلس الدستوري، للنظر في دستورية القوانين والأكيد أن يكون اللجوء إلى استعمال هذا الحق قليل الاحتمال، ومع ذلك يمكن أن يلجأ إلى استعمال هذا الحق في حالات خاصة عندما يكون القانون ناتج عن مبادرة أعضاء البرلمان، أو في الحالة التي لا تكون فيها له الأغلبية البرلمانية المطلوبة، وهاتين الحالتين نادرتين في النظام الدستوري الجزائري، كون كل القوانين الصادرة خاصة في الفترات التشريعية الأخيرة مصدرها حكومي.

الواقع أنه وفي ظل النظام السياسي الجزائري الحالي فإن منح الوزير الأول حق إخطار المجلس الدستوري لا معنى له، والواضح أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ ذلك عن الدستور الفرنسي دون الانتباه إلى الهدف الذي أرادته المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال منح الوزير الأول حق إخطار المجلس الدستوري، إذ أن الوزير الأول الفرنسي هو صاحب السلطة التنظيمية وفق الدستور الفرنسي ولذلك يحتاج إلى حماية اختصاصه القانوني في مواجهة البرلمان، بينما لا يملك الوزير الأول الجزائري أي سلطة تنظيمية.

2- حق أعضاء البرلمان في إخطار المجلس الدستوري:

منح التعديل الدستوري لسنة 2016 لأعضاء البرلمان حق إخطار المجلس الدستوري حيث أعطى لخمسين نائبا أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة حق الطعن بعدم دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات قبل إصدارها من قبل رئيس الجمهورية، كما يمكن لهم أيضا إخطار المجلس الدستوري لممارسة الرقابة الدستورية اللاحقة على القوانين والتنظيمات بعد أن تصبح واجبة التنفيذ، تأثرا بالمؤسس الدستوري الفرنسي الذي أعطى هذا الحق للبرلمانيين سنة 1974 ، ومن هنا يبدو أن توسيع حق الإخطار لكي يشمل عددا من أعضاء البرلمان أمر ضروري الآن لفتح المجال أمام الأقلية في البرلمان لكي تعبر عن إرادتها، في مواجهة الأغلبية خاصة وأن التوجه العام للتعديل الدستوري الأخير كان يهدف إلى تعزيز مكانة الأقلية البرلمانية أو المعارضة في المؤسسات الدستورية.

3: حق الأفراد في الطعن بعدم الدستورية:

يعتبر الدفع بعدم دستورية القوانين آلية جديدة للرقابة في المنظومة القانونية الجزائرية، نصت عليها المادة 188 من دستور 2016، في الفصل الأول من الباب الثالث تحت عنوان الرقابة، وبالرغم من تأخر المؤسس الدستوري الجزائري قياسا مع العديد من الدول التي تبنت الرقابة القضائية على دستورية القوانين بما يضمن حق الأفراد في الطعن بعدم دستورية القوانين، إلا أنه وفي نظر الكثير من المختصين

فإن هذا التعديل يعتبر أهم ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 في مجال حقوق وحرريات المواطن بالرغم من تأجيل العمل بهذه الآلية لما بعد ثلاث سنوات من بداية سريان التعديل الدستوري¹.

وأمام تأجيل إصدار القانون العضوي الذي يحدد كيفية وشروط ممارسة الدفع بعدم الدستورية، فإن هناك عدة ملاحظات يمكن تقديمها استخلاصا لمضمون المادة 188 من الدستور، منها:

- إعطاء حق جديد يمكن المتقاضين من الدفاع عن حقوقهم وحررياتهم المضمونة دستوريا، من خلال الولوج غير المباشر للقضاء الدستوري مما يشكل نقلة نوعية لتحقيق عدالة دستورية حقيقية.

وبذلك فحق إحالة القوانين غير الدستورية على المجلس الدستوري لم يعد قاصرا على الطبقة السياسية، بل أصبح من حق المتقاضين أيضا من خلال قانون الدفع بعدم الدستورية، مما يشكل ثورة حقوقية ونقلة نوعية وخطوة حاسمة في النظام الدستوري الجزائري.

- استبعاد الطعن المباشر أمام المجلس الدستوري حيث يتعين أن يمر هذا الطعن وجوبا عن طريق المحكمة العليا ومجلس الدولة. "وها خلاف النموذج الاوربي الذي يجيز رفع الدعوى الدستورية المباشرة بواسطة الفرد أمام المحكمة الدستورية فينقل قضيته الموضوعية مباشرة إلى المحكمة الدستورية دون أن يتوسط في ذلك قرار من المحكمة العادية أو قرار من أية سلطة أخرى .

- ان هذا التغيير سيمس كذلك بالأساس وظيفه القاضي العادي او الاداري ،الذي كانت مهمته فقط تطبيق القانون ،حيث سيصبح على القاضي من الان فصاعدا اصدار احكام تتعلق بالتصريح بمدى جدية الدفع بعدم دستورية قانون.

- حصر الدفع بعدم الدستورية في القانون المتعلق بالحقوق والحرريات المكفولة دستوريا مستبعدا إمكانية الطعن في دستورية القرارات الإدارية والأحكام القضائية. فلا يكفي أن النص التشريعي مخالف للدستور ،حيث يتوجب أن هذا النص التشريعي محل الطعن ينتهك الحقوق والحرريات المضمونة دستوريا.

- أن يوجه الدفع إلى القانون الذي سيطبق في النزاع أي الذي له انعكاس مباشر على مآل الدعوى المعروضة على المحكمة المختصة .

- تلعب المحاكم دور (المصفي) التي يحول دون الإثقال من أعباء المجلس الدستوري عبر غريبة الطلبات لاستبعاد تلك تشوُّبها المجاوزات أو التكرار، لكن الطريقة غير المباشرة لها سيئة واضحة تتمثل في توقف فعاليتها على نحو كبير على قدرة تلك الهيئات على تحديد الاحكام العامة التي قد تكون مخالفة للدستور، ورغبتها في تقديم طلبات الى المجلس الدستوري .

1 - حيث نصت المادة 215 من الدستور بعد تعديله

شروط إثارة الدفع بعدم دستورية قانون أمام الجهات القضائية

إن رفع الدعوى الدستورية بطريق الدفع الفرعي هي أكثر الأساليب شيوعاً لتحريك الدعوى الدستورية، وتكون بأن يدفع أمام قاضي الموضوع بعدم دستورية قانون يمس بحق من الحقوق أو بحرية من الحريات التي يضمنها الدستور، وهنا لا يجب مبدئياً الدفع إلى دفعه تلقائياً بل لا بد أن يتأكد القاضي أولاً من توفر شروط ، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 188 من التعديل الدستوري 2016، التي تحدد شروط تطبيق الدفع بعدم دستورية قانون ساري المفعول، يراد تطبيقه بشأن نزاع معروض على المحكمة، في حالة الادعاء من صاحب المصلحة ان الحكم التشريعي الذي سنطبق على النزاع أنه يمس بحق من الحقوق أو بحرية من الحريات التي يضمنها الدستور.

وتتمثل هذه الشروط فيما يأتي:

- ان يكون الدفع بعدم دستورية قانون من احد اطراف الدعوى.
- ان يكون الدفع يستند الى حق او حرية مضمونة دستوريا.
- أن يكون الدفع بعدم الدستورية ذا الطابع الجديد.
- أن يكون الدفع بعدم دستورية القانون ذا طابع جدي.

ويستشف من القراءة المتأنية للمادة 188 من الدستور ، استبعاد خيار الطعن المباشر امام المجلس الدستوري، فهذا الطعن يتعين ان يمر بوجوباً عن طريق الطعن غير المباشر امام محكمة الموضوع العادية ، كما هو الشأن في اغلب الانظمة الدستورية المقارنة (فرنسا ، اسبانيا...)، والسؤال المطروح هل تحيل محاكم الموضوع الدفع بعدم الدستورية، مباشرة الى المجلس الدستوري ، أم لابد من وضع وسيلة للتصفية قبل عرض الامر على القضاء الدستوري؟. من خلال المادة 188 من الدستور، والقانون الداخلي للمجلس الدستوري، اقر بازدواجية التصفية ، امام محاكم الموضوع ، يتم إحالتها أمام مجلس الدولة والمحكمة العليا.

خاتمة:

نستخلص مما سبق، أن التعديل الدستوري أفرز تغييرا عميقا في عمل السلطات و علاقاتها فيما بينها، مما يستوجب مراجعة شاملة للقوانين التي تؤطرها وتنظمها وتحدد قواعد عملها و سيرها وهو ، و سن قوانين جديدة تنظم المجالات الجديدة في الدستور، وهو ما تم بالفعل إجمالا، ورغم الإيجابيات الكثيرة التي ميزت هذه التعديلات غير أن القراءة البسيطة لها تظهر بعض السلبيات، ويبقى تحقيق الأهداف الأساسية لهذه التعديلات مرهون بالالتزام الحقيقي والكامل بهذا الدستور خاصة من طرف السلطة التنفيذية خاصة في مجال الرقابة على دستورية القوانين نظرا لما تتيحه أحكام الدستور من سيطرة مطلقة لرئيس الجمهورية على كل ما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين.

تطور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016.

خدوجة خلوفي أستاذة محاضرة قسم "أ"، جامعة اكي محند أولحاج، البويرة

مقدمة

تعد الرقابة البرلمانية وظيفة من أقدم وظائف البرلمانات في العالم، غير أن الفقه الدستوري لم يضع لها تعريفا دقيقا، وما في هذا الصدد قليل منها أنها شكل من أشكال الرقابة السياسية في النظام البرلماني وشبه الرئاسي يمارسها أعضاء السلطة التشريعية على الوزارة عن طريق عدّة آليات محدّدة دستوريا للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته. هذا بالإضافة إلى كشف الأخطاء من أجل إرساء مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فتتم هذه الرقابة في ظل النظام النيابي عن طريق البرلمان باعتباره ممثل الشعب فله حق محاسبة الحكومة، والنظام السياسي الجزائري قد تبني هذه الرقابة منذ دستور 1989 بعد تبني نظام ازدواجية السلطة التنفيذية، ولقد أكدّ عليها دستور 1996 وبتعديلاته، إلا أنه قد شهدت تطور من تعديل إلى آخر منها تعديل 2016، فالإشكالية المطروحة في هذه المداخلة: ما مدى فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل المراجعة الدستورية لسنة 2016؟

ولمعالجة هذه الإشكالية قد قسمنا هذه المداخلة إلى محورين: المحور الأوّل يتناول آليات الرقابة البرلمانية المرتبة لمسؤولية الحكومة، أمّا المحور الثاني حول إضعاف وسائل الرقابة الاستعلامية.

المحور الأوّل: آليات الرقابة البرلمانية المرتبة لمسؤولية الحكومة

أكدّ المؤسس الدستوري الجزائري على أنه بعد تعيين الوزير الأوّل فهو ملزم بضبط مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وعرضه في مجلس الوزراء وتقديمه للمجلس الشعبي الوطني لتكليفه على ضوء المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

المطلب الأوّل: تزكية الحكومة من قبل النواب

أوّلا: عرض مخطط عمل من قبل الوزير الأوّل على المجلس الشعبي الوطني: تفرض دساتير الأنظمة البرلمانية على الحكومة ضرورة عرض برنامجها على البرلمان فور تشكيلها وهذا بغرض مناقشته، ومن ثمة حصولها على ثقته وهو ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري منذ دستور 1989 إلى غاية تعديل 2008 حيث تم إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمركز الوزير الأوّل.

كما تمّ التغيير في الصلاحيات الممنوحة للوزير الأول، حيث كان رئيس الحكومة سابقا هو صاحب البرنامج السياسي الذي بموجبه تتمّ مسائلته أمام البرلمان، بينما تعديل 2008 وكذلك تعديل 2016 جعل دور الوزير الأول يتمحور حول تنسيق وتحديد الآليات الكفيلة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع من خلال ضبط مخطط عمل من أجل ذلك، الذي يعرضه على المجلس الشعبي الوطني من أجل مناقشة عامة حسب نص المادة 94 من تعديل 2016.

وبالتالي هذا التعديل قد سلب من الوزير الأول صلاحياته الأساسية وجعله مجرد آلية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يعتبر غير مسؤول سياسيا عن هذا البرنامج، والمجلس الشعبي الوطني عبارة عن هيئة لتعزيز مركز رئيس الجمهورية في مراقبة مخطط عمل لتنفيذ برنامجه.

فالوزير الأول ملزم بتقديم مخطط العمل إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه خلال (45) يوم الموالية لتعيين الحكومة⁽¹⁾، وبعد (07) أيام من تبليغ هذا المخطط للنواب يشرع في مناقشته وتكييفه إن اقتضى الأمر، ولكن بعد التشاور مع رئيس الجمهورية أي لا يمكن تعديل المخطط بدون موافقة رئيس الجمهورية ووضع بصمته عليه حسب نص المادة (94) الفقرة (02) من تعديل 2016.

وبعدما يصوت النواب على المخطط وذلك من أجل عشر (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في المجلس.

ويتضمن مخطط عمل الحكومة المحاور الكبرى وأهداف ومبادئ المخطط مثل ما يقول الوزير الأول السابق أحمد أويحي أن مخطط عمل حكومته يتضمن آليات لتنفيذ المشاريع الكبرى المسجلة في البرنامج الرئاسي للعهد الحالية والاستمرار في مبادئ المصالحة الوطنية⁽²⁾.

التصويت بالاقتراع العام برفع اليد الاقتراع العام وفق الشروط المحددة في القانون العضوي رقم 12-16.

ثانيا: الآثار المستبعدة لرفض مخطط عمل الحكومة: إذا رفض مخطط عمل الحكومة من طرف النواب أو رفض الوزير الأول تكييفه بما يتوافق ورؤية أغلبية النواب وتمسكا كل طرف برأيه، ففي هذه الحالة تسحب الثقة من الحكومة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، وعلى الوزير الأول تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية حسب نص المادة (95) من تعديل 2016.

(1) المادة (47) من القانون العضوي رقم 12-16 المتعلق بنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعلاقتهم.
(2) خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014، ص 112.

أ- استقالة الحكومة:

إن مناقشة مخطط عمل الحكومة هو آلية رقابية باعتبار أن الحكومة تخضع لتنصيب مزدوج حيث لا يكفي تعيينها من قبل رئيس الجمهورية، وإنما يجب منح الثقة لها من قبل المجلس الشعبي الوطني المناسبة مخطط عملها وإلا تعرضت للاستقالة قبل تنفيذ مخططها في الساحة السياسية، إثارة مسؤوليتها دون سلطة، فالحكومة من تعديل 2008 و 2016 أصبحت كبش فداء لأنها مسؤولة دون أية سلطة تتمتع بها، كما أنّ البرلمان أصبح هيئة يراقب الحكومة في كيفية تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ولم يعد يراقب الحكومة على برنامج سياسي يطبق على صاحب السيادة وهو الشعب.

وعلى رئيس الجمهورية تعيين حكومة جديدة بنفس الطريقة، وحدثت هذه الحالة من الأمور المستبعدة في النظام السياسي الجزائري لوجود ظاهرة الأغلبية البرلمانية التي تتمتع بها الحكومة الجزائرية بالمجلس الشعبي الوطني، وهي حقيقة لا يمكن الاستغناء عنها لتفادي وقوع الأزمات السياسية وتفادي التغيرات الحكومية المستمرة، فإذا لم تفرز الانتخابات التشريعية من الأغلبية البرلمانية فإنه عادة ما يتم اللجوء إلى نظام التحالفات مثلما تشهده الساحة السياسية في الآونة الأخيرة من أجل تشكيل حكومة مكوّنة من عدد من الأحزاب ضمانا لبقائها.

والملاحظ على التجربة الجزائرية في ظل التعددية الحزبية أنه لم يحدث وإن رفض برنامج الحكومة أو مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

ب- الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني:

الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني ميكانيزم دستوري، فهو سلاح ضدّ البرلمان يقابل المسؤولية السياسية للحكومة، ويعتبر عنصرا أساسيا لخلق نوع من التوازن بين السلطتين.

حل المجلس بقوة القانون مشروط برفض مخطط عمل الحكومة الثانية بعد إثارة مسؤولية الحكومة الأولى بمناسبة مخطط عملها حسب نص المادة (96) من تعديل 2016، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

عندما وضع الدستور الجزائري لسنة 1989 المسؤولية السياسية للوزارة أراد مشاركة البرلمان ممثل للشعب في العمل الحكومي ومنعها من الانحرافات في تسيير شؤون الدولة، ولكنه قيّد هذه المشاركة وقلص من سلطات المجلس بالحل الوجودي.

(1) خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 27.

(2) خرباني عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، 2010، ص 290.

كما يكشف هذا الحل في حقيقة الأمر إما عن عدم وجود أغلبية برلمانية تمكن من تسيير الشؤون العامة بشكل مستقر، أو عودة الحكومة الجديدة بنفس مخطط عمل الحكومة الأولى، ولكن نظرا للدعم الدائم الذي تحظى به الحكومة من قبل المجلس خلال مختلف العهديات التشريعية فلم يحدث وإن تم تفعيل آلية الحل الوجودي منذ إدخالها في النظام الدستوري الجزائري⁽¹⁾.

ثالثا: الاكتفاء بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة: لقد حاول الدستور الجزائري توسيع نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة باستحداث غرفة ثانية في دستور 1996 وهذا ما أكدته تعديل 2016، في المادة (94) منه بنصها تكفي على تقديم عرض لمخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة، أي أن الوزير الأول حتى وإن كان ملزم بتقديم المخطط حسب نفس المادة إلا أنه غير ملزم بتقديم كل المخطط بتفاصيله وإنما مجرد عرض دون الخوض في تفاصيله والجزئيات على غرار ما تم أمام المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

بما أن الحكومة غير مسؤولة سياسيا أمام مجلس الأمة وهذا ما أكدته المادة (64) في الفقرة (04) بنصها يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة، فالوزير الأول يكفي بعرض ملخص للمخطط له من أجل إعلامه به، وذلك من أجل تنفيذ هذا المخطط الذي يستدعي موافقة مجلس الأمة على مشاريع القوانين وبالتالي ليس له أي دور في رقابة عمل الحكومة، وإنما دوره إصدار لائحة إما أن يؤيد فيها مخطط الحكومة أو يلف نظرها إلى واقع التقصير في المخطط وهذا مستبعد كذلك نتيجة (3/1) الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة.

المطلب الثاني: إضعاف آليات الرقابة عقب بيان السياسة العامة:

يعتبر بيان السياسة العامة هو الحصيلة السنوية لتنفيذ مخطط عمل الحكومة، حيث تحيط هذه الأخير النواب علما لما تم تنفيذه أثناء سنة من تقديم مخطط العمل وما هو في تطور الإنجاز وكذا الآفاق المستقبلية التي تنوي الحكومة القيام بها والصعوبات التي اعترضتها في ذلك⁽³⁾ قد يفتح هذا البيان تفعيل عدّة وسائل رقابية.

أولا: اكتناف الغموض في لائحة المجلس الشعبي الوطني: قد يختتم عرض بيان الحكومة باقتراح النواب للائحة أو أكثر على أن تقدم خلال (72) ساعة الموالية لاختتام مناقشة البيان مع ضرورة توفر

(1) أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013، ص 20.

(2) عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 257.

(3) خرباني عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 120.

مجموعة من الشروط منها أن توقع من 20 نائب وتودع لدى ممثلين المجلس، لا يمكن أن يوقع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة، مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح بأغلبية أعضائه تصبح اللوائح الأخرى ملغاة⁽¹⁾.

ولكن بتصفحنا مجمل النصوص القانونية المنظمة لهذه اللوائح نجد يكتنفها غموض ونقص، كما أن ليس لها أي أثر قانوني على الحكومة.

ثانيا: تقييد استعمال ملتزم الرقابة بشرط الأغلبية البرلمانية: يمكن أن تستفر مناقشة بيان السياسة العامة من طرف النواب بإيداع لائحة ملتزم الرقابة الذي سيؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة في حالة ما إذا تحققت شروطه حسب نص المادة (98) من تعديل 2016.

تعتبر هذه اللائحة وسيلة فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة حيث يضع حدا لها سنة من توليها الحكم ولكن في حقيقة الأمر قد قيدت هذه الآلية بمجموعة من القيود التي تعتبر ضمانات لحماية الحكومة من إثارة مسؤوليتها السياسية.

حيث تنص المواد من 153-155 من تعديل 2016 على الشروط الواجب توافرها في لائحة ملتزم الرقابة منها أن توقع من سبع (7/1) النواب على الأقل والتصويت عليها (3/2) بثلاثي النواب، ولا يتم التصويت عليها إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداعها وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتزم الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية.

وما يلاحظ على هذه الشروط أنها مستحيلة التحقيق، جعلت من ممارسة لائحة اللوم فكرة غير قابلة للتطبيق واقعا لاسيما أغلبية (3/2) التي يستحيل تحقيقها أمام تمتع الحكومة بأغلبية برلمانية، ضيف إلى ذلك ربط هذا الإجراء بالبيان السنوي للسياسة العامة، أي يمكن اللجوء إلى هذه الآلية الرقابية مرة واحدة على الأكثر في السنة⁽²⁾.

ثالثا: انعدام وسائل الضغط الفعالة على الحكومة: من خلال القراءة المتتالية لأحكام الدستور يتضح لنا بأن المؤسس الدستوري لم يخول لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أدوات فعالة لممارسة الرقابة على الحكومة عن طريق التصويت بالثقة، بل ترك الحرية المطلقة للوزير الأول في اللجوء إلى البرلمان لطلب التصويت بالثقة وربطه ببيان السياسة العامة حسب نص المادة (98) من تعديل 2016.

(1) أنظر المواد: 52، 53، 54، 55، 56، من القانون العضوي رقم 12-16.

(2) بوشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 167.

كما أنّ هذه المادة منحت للوزير الأول إمكانية اللجوء من عدمه ولم تكتفي بذلك الدساتير وإنما أضافت قيود أخرى جعلت إمكانية سحب الثقة من الحكومة عن طريق هذه الآلية الرقابية أمر شبه مستحيل.

- ربط طلب التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة يجعل الحكومة في مركز قوة، لأنها في حالة تخوفها من ملتصق الرقابة يمكن لها تسبيق طلب التصويت وإرفاقه ببيان السياسة العامة، لأن هذه الآلية الرقابية سلاح ذو حدين يمكن ان تؤدي إلى رفض تجديد الثقة بالحكومة وتقديم استقالتها لرئيس الجمهورية كما يمكن لهذا الأخير حل المجلس الشعبي الوطني رئاسيا، مثلما يقول الأستاذ "جوليان لافييرير": " أن رئيس المجلس الوزاري يضع مسألة الثقة ملائمة لهذه القاعدة أو يصبح بأنه إذا لم يوافق عنها المجلس سوف لن تبقى حكومته في السلطة وهذه وسيلة من وسائل تأثير التي منحها النظام البرلماني للحكومة على المجلس أن طرح الثقة يجعل للجمعية اختيار إما أن تسقط الحكومة أو أن تصوت على القاعدة المطلوب منها التصويت عليها⁽¹⁾.

الهدف من هذه الآلية تمكن الوزير الأول من التأكد من مدى مساندة من قبل أغلبية النواب خاصة إذا اقترح ملتصق الرقابة ولم يتحقق نصاب التصويت.

- كما أن القانون العضوي رقم 16-12 قد أضاف قيود في المواد من 63 إلى 65 تتمحور حول وجوب تسجيل طلب التصويت في جدول الأعمال وكذلك التصويت بأغلبية بسيطة وليس مطلقة وهي قيود كلها لصالح الحكومة.

رابعا: السلطة التقديرية للحكومة في تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة: تنص المادة (98) الفقرة الأخيرة، أنه يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة، فالأمر جوازي وليس إجباري باعتبار أنها مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني وليس أمام مجلس الأمة كما أنّ هذا الأخير لا يمكن حله لا رئاسيا ولا وجوبيا.

إن العرض إذا وجد فهو من أجل إعلام الحكومة مجلس الأمة بنتيجة تنفيذ مخطط عملها الذي عرض عليه سابقا، دون إمكانية إصدار حتى لائحة لتأييد أو عكس ذلك، فهو مجرد من كل سلطة فعلية تمكنه من ممارسة رقابة لاحقة على الحكومة بمناسبة بيان السياسة.

(1) عن عبد الحميد زوع، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، 2010، ص 103.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية عن طريق وسائل الإستعلام:

إن تزكية مخطط عمل الحكومة والموافقة على بيان السياسة العامة ليس المراحل الأخيرة في النشاط الرقابي للبرلمان، فهناك آليات رقابية لا تثير مسؤولية الحكومة مباشرة وإنما الهدف منها حصول النواب على معلومات والبيانات من أجل المتابعة المستمرة لنشاطات وأعمال الحكومة أو حتى الكشف إلى بعض النقائص في تطبيق البرامج والسياسات، ولكن تبقى السمة البارزة لهذه الآليات أنها عديمة الأثر القانوني.

المطلب الأول: أسباب عدم تحقيق السؤال والاستجواب لرقابة صارمة:

إذ لم يبق للبرلمان أمام عجزه على إثارة مسؤولية الحكومة، سبب صعوبة تحريك الإجراءات المرتبطة بها، إلا الاعتماد على رقابته لمسار تنفيذ مخطط العمل على بعض الوسائل العديمة الآثار. أولاً: تواجد الحكومة في إجراءات السؤال : لقد نص المؤسس الدستوري على حق البرلمان في توجيه الأسئلة من خلال المادة (152) من تعديل 2016 بنصها يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

يطرح هذا النوع من الأسئلة شفاهية من طرف السائل ويتم الرد عليه أيضا شفاهية من طرف المسؤول، وتزجيه هذا السؤال تحكمه مجموعة من الإجراءات والضوابط القانونية من عملية تقديمه إلى غاية عرضه والإجابة عليه في الجلسة مرورا بإمكانية فتح مناقشة حوله.

إن عملية تقديم السؤال الشفوي تبدأ بإيداع صاحب السؤال نص السؤال لدى مكتب مجلس الأمة حسب الحالة⁽¹⁾ وذلك في مدة (10) أيام على الأقل قبل الجلسة المقررة لدراستها حسب المادة (69) القانون العضوي رقم 02-99، على خلاف القانون العضوي رقم 16-12 الذي لم يحدّد هذه المدة، ولكن من خلال نص المادة (152) من تعديل 2016 التي تنص على أنه يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية، فإنه يفهم أن إيداع الأسئلة يكون خلال 07 أيام على الأكثر.

(1) حسب نص المادة (70) من القانون العضوي رقم 16-12، الصادر بتاريخ 25 أوت 2016، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

والجدير بالملاحظة أنّ هذا القانون لم ينص على الشروط الواجب توفرها في نص السؤال حتى لا يخرج استعماله عن الإطار القانوني على خلاف بعض الأنظمة الداخلية مثل لائحة مجلس الأمة الكويتي التي أوردت في المادة (122) منها شروط السؤال عامة⁽¹⁾.

إلا أنّ المادة (71) من نفس القانون تنص على أنه تخصص جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة، والإجابة لا تتعدى أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال.

لقد حاول هذا القانون وتعديل 2016 من تقييد الحكومة للإجابة على الأسئلة الشفوية لأن سابقا لم تكن المدة محددة، كما أنّ تخصص جلسة أسبوعية للإجابة على الأسئلة يجعل الحكومة حريصة على تقديم الإجابة على الأسئلة المدونة في جدول الأعمال.

إلا أن تواجد الحكومة في إجراءات السؤال قد أثر سلبا على هذه الآلية حيث حسب المادة (71) الفقرة 02 أنه يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور وبالاتفاق بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة.

وكذلك في ضبط عدد الأسئلة التي يتوجب على أعضاء الحكومة الإجابة عليها بعد موافقتها، وبالتالي فتواجد الحكومة في إجراءات تقديم السؤال الشفوي يمكنها من الإمساك بزمام الأمور يحميها من الوقوع في المسؤولية غير المباشرة التي يمكن أن يولدها طرح سؤال شفوي خاصة أن عرض السؤال والإجابة عليه تكون شفاهة⁽²⁾.

أمّا الأسئلة الكتابية تكون الإجابة عليه كتابة خلال أجل ثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي، ويمكن فتح مناقشة على السؤال الكتابي أو يمكن فتح مناقشة السؤال الشفوي من طرف النواب وأعضاء مجلس الأمة متى رؤوا مبررا لذلك⁽³⁾.

ولكن رغم أن الأسئلة آلية أكثر استعمالا في الرقابة إلا أن عدم اقتراحها المؤسس الدستوري الجزائري بجزء قضى على فعاليتها، إذ لا يوجد ما يلزم الحكومة بضرورة الإجابة على الأسئلة فقدها أهميتها مما يؤدي إلى العزوف عنها من قبل أعضاء البرلمان، فهذه الآلية فقدت فعاليتها في تعديل 2016 رغم أنه حاول تقييد الحكومة بأجال محدد للأجوبة عليها.

(1) بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007، ص 103.

(2) بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 106.

(3) المادة 152 من تعديل الدستور 2016.

ثانيا: نقص الاهتمام حيال الاستجواب:

الاستجواب عبارة عن استيضاح يقدم من احد أعضاء البرلمان إلى أحد أعضاء البرلمان إلى أحد أعضاء الحكومة بشأن موضوع يدخل في اختصاصه بقصد محاسبته عما يكون قد حدث من إهمال أو مخالفة. فالاستجواب وسيلة للاتهام قد يؤدي إلى سحب الثقة من الوزير المعني⁽¹⁾.
فلقد نصت المادة (151) من تعديل 2016 أنه: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب حلول أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما".

بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 16-12 في المادة (68) منه تنص على القيود المفروضة على الاستجواب ، رغم أن الدستور لم ينص عليها، منها أن يوقعه ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة وهو مبالغ فيه، يبلغ للوزير الأول خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله، بالإضافة إلى حصر موضوعه في قضايا الساعة الذي يعتبر مصطلح فضفاض يمكن للحكومة أن لا تجيب على الأسئلة تحت غموض هذا المصطلح غير محدد ما هي مواضيع الساعة والجهة التي تكيّفه.
رغم أن هذا التعديل قد حدد أجل لإجابة على الاستجواب كحد أقصى إلا أنها مدة طويلة جدا يمكن أن يكون موضوع الاستجواب مستعجل، إلا أن مدة ثلاثون (30) يوما قد تجعله قد فقد أهميته وتجاوزه الزمن على خلاف الدستور الفرنسي الذي يعتبر الاستجواب من الأمور المستعجلة التي يجب على عضو الحكومة الرد عليه فورا⁽²⁾، كما أن القانون العضوي رقم 99-02 قد حددها خمسة عشرة (15) يوما.

فكل هذه الإجراءات تفرغ الاستجواب من أهميته وتقضي عليه، لأن قضايا الساعة لا تنتظر كل هذه القيود من أجل حلها، ومحاسبة عضو الحكومة عليها.

المؤكد أن هذه المدة الممنوحة للحكومة في صالحها. وتجعل الاستجواب لا معنى له لأن رد الحكومة بعد تجاوز أحداث القضية المستجوب عليها لا معنى ولا أهمية له.

إن هذه المبالغة في نظامنا في القيود لا تمنع من خطورة الاستجواب على الحكومة أو هي غير مشاعة وغير مبررة لأن هذه الآلية الرقابية لا تؤدي إلى طرح مسؤولية الحكومة، مازال تغييرها لا المؤسس الدستوري الجزائري وسيلة للاتهام أو المحاسبة، دائما جعلها وسيلة للاستعلام لا أثر لها على الحكومة حتى ولو قدمت إجابة غير مقنعة فلا يمكن فتح مناقشة على ذلك، وتشكيل لجنة تحقيق الت كان

(1) بن ربيح ياسين، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 22.

(2) خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 355.

منصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 فقد تخلى عنها النظام الداخلي لسنة 2000. وبالتالي انعدام الجزاء المترتب على ممارسة الاستجواب قضى على أهميته.

ثالثا: القيود الواردة على التحقيق البرلماني:

يعرف التحقيق أنه عملية من عمليات تقضي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية بممارسة لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة⁽¹⁾.

لقد نصت المادة (180) من تعديل 2016 أنه يمكن لكل غرفة في البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، بالرجوع إلى نص المادة نجدها عامة ولا تقيّد سلطة البرلمان لإنشاء لجنة تقصي الحقائق إلاّ بشرط واحد وفي المصلحة العامة التي يمكن أن تنطوي فيها كل المواضيع، ولكن برجوعنا إلى القانون العضوي رقم 16-12 نجده ينص على مجموعة من القيود والإجراءات الواجب إتباعها من أجل إنشاء لجان التحقيق.

وقد عالج هذا الموضوع في عشرة (10) مواد، من المادة (77) إلى (87) منه. وهو ما يؤثر بدون شك على نجاعة التحقيق البرلماني.

تتلخص هذه القيود في النصاب المطلوب لتوقع على لائحة إنشاء لجنة التحقيق المطلوبة عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة، وكأن هذا التساوي بين الغرفتين يدل على التساوي في العضوية بينهما أو العكس صحيح عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي هذا النصاب يعتبر إجحاف في حق مجلس الأمة.

لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي وهو الشرط الذي نص عليه تعديل 2016 في الفقرة 02 من المادة (80)، البرلمانيين الذين وقعوا على لائحة إنشاء لجنة التحقيق ليس لهم الحق أن يكونوا فيها.

لجان التحقيق طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو انقضاء مدة ستة (06) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشرة (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها، ويسلم التقرير إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة.

وتبقى تقارير هذه اللجان سرية بين الأجهزة ولا تترتب عنها أية مسؤولية، ويمكن نشر هذه التقارير إلاّ بعد موافقة أغلبية الأعضاء .

(1) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، دار النشر عالم الكتب، مصر، 1983، ص 120.

إنّ نشر تقارير لجان التحقيق يضع الحكومة في محل رقابة من قبل البرلمان والرأي العام، ولكن في الجزائر هذه التقنية ليست وجوباً بل يجب أخذ رأي الحكومة التي لن توافق على نشر تقرير يدينها وهذا لا يضمن شفافية أعمال اللجان وفعاليتها، وينحصر دور هذه اللجان في تعميم المشاكل والقضايا المعقدة. وإن تجاوزت اللجنة كل العواقب والقيود المفروضة عليها وعلى عملها وأعدت تقرير تثبت فيه إدانة الحكومة في قضيته، فلا يمكن إثارة مسؤولية الحكومة نتيجة ذلك، فلم ينص تعديل 2016 ولا الدساتير السابقة على أي أثر قانوني لهذه التقارير.

خاتمة

نستنتج من هذه الدراسة أن المراجعة الدستورية لسنة 2016 قد حاولت تعديل في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الآليات الاستعلامية بتحديد آجال الإجابة على الأسئلة الشفوية وتخصيص جلسة أسبوعية من اجل ذلك، وكذلك تحديد آجال الاستجواب ب ثلاثون (30) يوماً بعدما كان غير مدسّتر، كما أضاف شروط في التحقيق البرلماني إلاّ أن الأصل غير معدل وهو موضوع الرقابة في حدّ ذاتها.

ولهذا يبقى هذا التعديل شكلي أكثر ما هو موضوعي ولم يفعل الرقابة ولهذا نقترح:

- إعادة النظر في موضوع الرقابة أي تقع على برنامج سياسي وليس على مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.
- تفعيل الرقابة البرلمانية برفع القيود المفروضة عليها سواء في الدستور أو في القوانين العضوية.
- إقران الأسئلة بجزء في حالة عدم الإجابة .
- إرجاع مكانة الاستجواب باعتباره وسيلة اتهام ومحاسبة قد يترتب عليه سحب الثقة من الحكومة أو أكثر مجرد وسيلة للاستعلام.
- نشر تقارير لجان التحقيق بدون تصويت الأغلبية وموافقة الحكومة بل لكي تكون وسيلة فعالة يجب أن تنشر بصورة تلقائية.

قائمة المراجع:

أولا: الكتب:

- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، دار النشر عالم الكتب ، مصر، 1983.
- خرباني عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- بن ربيح ياسين، الاستجاب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009.
- بوشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.

ثانيا: الرسائل الجامعية:

- خرباني عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، 2010، ص 290.
- عبد الحميد زوبع، علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، 2010، ص 103.
- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013، ص 20.
- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2014، ص 112.
- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 27.

- بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007، ص 103.

ثالثا: النصوص القانونية:

- قانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري.
- القانون العضوي رقم 12-16، الصادر بتاريخ 25 أوت 2016، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات ضانة دستورية وقانونية لانتخابات نزيهة وشفافة.

د. لعشاش محمد ، أستاذ محاضر قسم "أ" جامعة أكلي محند أولحاج البويرة

مقدمة:

تعتبر الانتخابات بوجه عام محطة هامة وحقيقية لممارسة الديمقراطية يستطيع بها الشعب بمفهومه السياسي التعبير عن رأيه بكل حرية بغرض انتخاب من يراه قادرا على ممارسة السلطة لخدمة البلاد والعباد، إلا أن الانتخابات في حد ذاتها ليست هدفا أو غاية، وإنما هي وسيلة لتمكين الشعب من اختيار ممثليه بكل حرية وديمقراطية دون ضغط أو إكراه، وبكل شفافية ونزاهة، ودون تزوير النتائج لصالح شخص أو حزب معين بذاته، الأمر الذي يجعل هذه الانتخابات نقمة على الشعب وليست نعمة، لأنها قائمة على التزوير وبنسب مئوية خيالية لا تقل عن التسعين بالمئة (90%) وهو ما جعل المواطن يستهجن هذه الممارسات ويشعر بعدم الرضا⁽¹⁾.

أدى تزوير نتائج الانتخابات في كل مرة إلى انعدام الثقبين الشعب والسلطة الحاكمة، وجعل الناخب يحجم عن الانتخاب ما دامت نتائجه محسومة مسبقا لصالح جهة سياسية معينة⁽²⁾، أثر هذا على العمل السياسي للأحزاب السياسية وعلى مبدأ الحيادية وممارسة الديمقراطية.

لأجل هذا وبعد نضال سياسي طويل ومخاض عسير، والخوف من عزوف المواطنين عن الانتخاب أو على الأقل مقاطعة العملية الانتخابية برمتها، تم استحداث هيئة دستورية مستقلة لمراقبة الانتخابات

¹ وهذا ما نستشفه من خلال الواقع، حيث كانت نسب التزوير عالية، والنتائج تكاد تكون محسومة مسبقا الأمر الذي جعل عزوف المواطن أمرا مبررا، وعودة الثقة للمواطن يستوجب مصالحة مع الشعب ذاته لأنه هو المعني، وليس مع الأحزاب السياسية أو غيرها من الأطياف الأخرى، ويعد إنشاء هذه الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات بمثابة وسيلة لتحقيق هذا الغرض وعودة الثقة للمواطن ولو تدريجيا.

² يظهر أن المبالغة في دعوة المواطنين للانتخاب من طرف الإدارة والأحزاب السياسية للحضور بقوة يوم 04 ماي 2017 دليل على الشعور بخيبة أمل والتخوف من العزوف، مما يدع السلطة والأحزاب في موقف حرج داخليا وخارجيا.

وذلك بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016¹، تشرف على الانتخابات من أولها إلى آخرها أي إلى غاية الإعلان المؤقت عن النتائج، وهو ما يشكل ضمانا دستورية حقيقية لنزاهة الانتخابات وشفافيتها، وتطبيقا لأحكام الدستور صدر القانون العضوي رقم 16—11 يتعلق بهذه الهيئة⁽²⁾ يتوفر هو الآخر على ضمانات قانونية حقيقية.

وعليه نتساءل إلى أي مدى يمكن اعتبار الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات بمثابة ضمانا أساسية لضمان انتخابات حرة، نزيهة، وشفافة؟.

للإجابة على هذا التساؤل قسمنا هذا البحث إلى مبحثين: نتناول في المبحث الأول: الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات ضمانا دستورية نص عليها الدستور بصريح النص، ثم أنها ضمانا قانونية نص عليها القانون العضوي رقم 16-11 يتعلق بالهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، وهو قانون خاص بها.

المبحث الأول: الهيئة العليا ضمانا دستورية

من أجل انتخابات ديمقراطية شفافة ونزيهة بعيدة عن محاولات التزوير التي عادة ما تشوب العملية الانتخابية، فتجعل الانتخابات مشكوك في مصداقيتها وبالتالي الطعن في شرعية الهيئة أو المجلس المنتخب، كرس الدستور الجديد لسنة 2016 من أجل حماية الانتخابات من التزوير والتلاعب بنتائجها ضمانا أساسية تتمثل في استحداث هيئة عليا لمراقبة الانتخابات⁽³⁾، وهي هيئة دستورية مستقلة قائمة بذاتها (المطلب الأول)، تستمد سلطاتها من الدستور مباشرة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات مصدرها الدستور

تم استحداث الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات بموجب التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016،

¹ قانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج رعد د 14، الصادر في 7 مارس 2016.

² قانون عضوي رقم 16-11 مؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بالهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، ج رعد د 50، الصادر في 28 أوت 2016.

³ أنظر المادة 194 من التعديل الدستوري لسنة 2016

وذلك بموجب المادة 194 منه التي تنص على ما يلي:

" تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات "

ترأس الهيئة شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية بعد استشارة الأحزاب السياسية.

للهيئة العليا لجنة دائمة ، وتنشر الهيئة العليا أعضائها الآخرين فور استدعاء الهيئة الانتخابية.

تتكون الهيئة العليا بشكل متساو من:

قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء ، ويعينهم رئيس الجمهورية.

- وكفاءات مستقلة يتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني ، يعينها رئيس الجمهورية..."

يتضح من خلال هذه الأحكام أن الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات هي هيئة دستورية بنص

الدستور، بل أفرد لها فصلا كاملا، وهو الفصل الثاني من الدستور تحت عنوان مراقبة الانتخابات، مما

يعطي هذه الهيئة قوة قانونية في ممارسة عملها وفق الدستور وبكل حرية وشفافية دون تبعية شأنها

شأن أي مؤسسة دستورية أخرى.

كما أن دسترة هذه الهيئة لمراقبة الانتخابات هو بمثابة تصحيح للمسار الانتخابي، الذي ما فتئ

تنتابه كثير من الشكوك حول مصداقية العملية ومشروعية

المؤسسات المنتخبة جراء التزوير وإفراز نتائج على خلاف الحقيقة، ومدى قدرة - لاسيما المؤسسة

التشريعية — على رقابة السلطة التنفيذية طبقا للقانون⁽¹⁾.

¹ قانون عضوي رقم 12-16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50 ، الصادر في 28 أوت 2016.

المطلب الثاني: للهيئة سلطات ومهام دستورية

تستمد الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات سلطاتها ومهامها في مراقبة الانتخابات من الدستور، فهي تسهر على شفافية العملية الانتخابية من بداية العملية إلى غاية الإعلان المؤقت للاقتراع، وهو ما يجعلها تمارس رقابة لصيقة لغاية مرحلتها الأخيرة، وعليه نصت المادة 194 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2016 على أنه:

"... تسهر اللجنة العليا على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وكذا الاستفتاء ، منذ استدعاء الهيئة الناخبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع. تسهر اللجنة الدائمة للهيئة العليا على الخصوص على ما يأتي:

- الإشراف على عمليات مراجعة الإدارة للقوائم الانتخابية.
- صياغة التوصيات لتحسين النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم العمليات الانتخابية.
- تنظيم دورة في التكوين المدني لفائدة التشكيلات السياسية حول مراقبة الانتخابات وصياغة الطعون.

يحدد القانون العضوي كيفيات تطبيق هذه المادة".

يتضح من هذه الأحكام أن واجب الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات دستوريا هو السهر على شفافية الانتخابات، رئاسية كانت، أو تشريعية أو محلية، كما أنها تشرف على عمليات مراجعة الإدارة للقوائم الانتخابية ومراقبتها بدقة، وهذا هو الأهم نظرا ما لهذه القوائم من أهمية بالغة في العملية الانتخابية برمتها وضبطها ضروري⁽¹⁾.

للهيئة العليا لمراقبة الانتخابات أيضا صياغة التوصيات والتي من شأنها تحسين النصوص

¹ راجع في هذا الصدد، محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 ، وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الاصدارات القانونية، الطبعة الأولى ، الجزائر 2008، ص 17 ومابعدها

القانونية ، تشريعية كانت أو تنظيمية رغبة في الوصول إلى قوانين انتخابية جديدة بإفضاء الشفافية والنزاهة أكثر على العملية الانتخابية.

للهيئة العليا لمراقبة الانتخابات دور تحسيبي وتوعوي بحيث يمكنها تنظيم دورات تكوينية لفائدة التشكيلات السياسية حول مراقبة الانتخابات وكيفية صياغة الطعون.

المبحث الثاني: الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات ضمانا قانونية

كما أن الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات مصدرها الدستور ، فهي إذن تشكل ضمانا دستورية بأتم معنى الكلمة، نظرا لأهمية الدستور وقوته القانونية ، فإنه تطبيقا لأحكام الدستور صدر قانون عضوي رقم 11-16 يتعلق بالهيئة العليا لمراقبة الانتخابات ، كرس هو الآخر عدة ضمانات لشفافية الانتخابات ونزاهتها ، مما يعني أن هذه الهيئة هي ضمانا قانونية (تشريعية) أيضا تحظى بالاستقلالية العضوية والوظيفية (المطلب الأول)، وبهذه الكيفية فهي لا تخضع إلا للقانون (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاستقلالية العضوية والوظيفية والمالية، والتزام مبدأ الحيادية

الاستقلالية العضوية والوظيفية والمالية

تتمتع الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات بالاستقلالية العضوية والوظيفية ، وكذا الاستقلالية المالية، وعليه نصت المادة 2 من القانون العضوي رقم 11-16 على أنه:

تعد الهيئة العليا هيئة رقابية تتمتع بالاستقلالية المالية والاستقلالية في التسيير".

كما نصت المادة 9 من القانون العضوي رقم 11-16 على أنه:

يمارس أعضاء الهيئة العليا صلاحياتهم في إطار هذا القانون العضوي بكل استقلالية"⁽¹⁾.

كما نصت المادة 4 من القانون نفسه على أنه:

تشكل الهيئة العليا من الرئيس وأربعمئة وعشرة (410) أعضاء، يعينهم رئيس الجمهورية بالتساوي بين قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء ، وكفاءات مستقلة يتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني.

تنشر تشكيلة الهيئة العليا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية".

كما أنه نصت المادة 5 من القانون العضوي نفسه على أنه:

ترأس الهيئة العليا شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية بعد استشارة الأحزاب السياسية".

يتضح طبقا لهذه الأحكام أن الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات هي هيئة مستقلة رغم أن أعضاءها يعينون من طرف رئيس الجمهورية، فهذا التعيين هو إجراء شكلي وهو تحصيل حاصل ، لأنهم ليسوا مختارين من طرفه ليكونوا تابعين له يشعرون بالتبعية أكثر من شعورهم بالاستقلالية⁽²⁾ ، وإنما هم بالنسبة للقضاة يعينون من طرف المجلس الأعلى للقضاء، وأما بالنسبة للكفاءات الوطنية المستقلة من ضمن المجتمع المدني، فهم يعينهم رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

كما أنه حتى بالنسبة لرئيس هذه الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات فإن تعيينه صحيح يكون من طرف رئيس الجمهورية، إلا أن ذلك بعد استشارة الأحزاب السياسية وهو إجراء قانوني لا يمكن لرئيس

¹ تنص المادة 47 من القانون العضوي رقم 11-16 على أنه: " تخصص للهيئة العليا ميزانية لتسيير شؤونها، كما تخصص لها إعمادات لمراقبة العمليات الانتخابية عند كل اقتراع".

كما تنص المادة 48 منه على تمسك الهيئة العليا محاسبتها حسب قواعد المحاسبة العمومية، ويسند تداول الأموال إلى عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية".

وأما المادة 49 منه فإنها تنص على أنه: " رئيس الهيئة هو الأمر بالصرف الرئيسي للهيئة العليا، ويتولى تنفيذ ميزانية تسييرها وكذا الاعتمادات الخاصة لمراقبة الانتخابات

² سعاد الشراوي، نتائج الانتخابات التشريعية ومصير الجمهورية الخامسة، مجلة علوم إدارية، العدد 28 ، مصر 1989، ص 18.

الجمهورية تخطيه تحت طائلة مخالفة القانون.

إلا أن ما نراه ونسمعه من بعض هذه الأحزاب أن المشكل ليس في الشخصية الوطنية المستقلة الذي قد يكون نزيها، وإنما المشكل في الهيئة ككل ومدى قدرتها على ضمان انتخابات شفافة ونزيهة بالنظر إلى ظروف عملها والعراقيل التي قد تعيقها لاسيما من طرف الإدارة.

- التزام مبدأ الحيادية⁽¹⁾

مما وفره القانون العضوي رقم 16-11 لاعتبار الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات ضمانا قانونية لانتخابات شفافة ونزيهة، هو حيادية هذه الهيئة، وعدم انتماء أي عضو منها إلى أي حزب سياسي، وفي هذا نصت المادة 6 من هذا القانون على أنه:

يشترط في عضو الهيئة العليا بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني

- أن يكون ناخبا

- أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية، ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.

- أن لا يكون منتخبا.

- أن لا يكون منتميا لحزب سياسي.

- أن لا يكون شاغلا وظيفه عليا في الدولة.

المطلب الثاني: عدم خضوع الهيئة العليا إلا للقانون

بالنظر للنصوص القانونية المتناثرة هنا وهناك سواء في الدستور أو القانون العضوي رقم 16-

11، فإن الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات لا تخضع إلا للدستور والقانون الذي ينظمها ويحدد مهامها

¹ مبدأ الحيادية هو مبدأ دستوري ، وفي هذا نصت المادة 25 من التعديل الدستوري 2016 على أنه: "عدم تحيز الإدارة يضمه القانون".

وصلاحياتها، ولا تخضع لأي جهة أخرى.

فهي هيئة مستقلة بذاتها دستوريا وقانونيا وغير منتمية لأية سلطة أو مؤسسة دستورية أخرى، الأمر الذي يجعلها بمنأى عن التجاذبات السياسية أو محل شك في نزاهتها ومصداقيتها.

وعليه فإن ذلك يجعلها أيضا بمنأى عن التبعية السياسية لجهة معينة إلا للقانون والدستور، وكل هذا من شأنه أن يجعل منها مؤسسة دستورية بامتياز تحظى برضا واحترام الجميع.

ولأنها لا تخضع إلا للقانون فإنها ملزمة بتطبيق أحكام الدستور الذي أنشأها ، وأحكام القانون الذي ينظمها ويؤطرها، ألا وهو القانون العضوي رقم 16-11 سالف الذكر.

خاتمة

نخلص في نهاية هذا البحث إلى أن الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات هي هيئة مستحدثة بموجب الدستور الجديد لسنة 2016 (المادة 194 منه) ، تسهر على شفافية ونزاهة الانتخابات رئاسية كانت أو تشريعية أو محلية ، وهي هيئة مستقلة بذاتها تمارس وظيفتها بكل استقلالية عن الجهاز الرئاسي أو الحكومي تتمتع بالاستقلالية المالية والاستقلالية في التسيير.

أكد على هذه الأحكام الدستورية القانون العضوي رقم 16-11 يتعلق بالهيئة العليا لمراقبة الانتخابات.

كما أنهذه الهيئة لا تخضع إلا للقانون الذي يوظفها ويحدد مهامها بالتفصيل، دون تبعية لأية جهة كانت، وهو ما يجعلها تحظى بثقة واحترام الجميع لاسيما الطبقة السياسية.

يعد استحداث هذه الهيئة في الدستور أي دستورها في حد ذاته بمثابة نقطة تحول هامة ومفصلية في مسار العملية الانتخابية، وهذا لضمان الشفافية ونزاهة الانتخابات رغم الشكوك المحيطة بها من طرف بعض الأحزاب السياسية في عجزها عن تحقيق هذا الهدف.

ومهما يكن الأمر فإن وجود هذه الهيئة أفضل من اللاشيء، فرقابتها على العملية الانتخابية اللصيقة طيلة العملية، سوف تؤدي لا محالة إلى تحسين الوضع الانتخابي وتحقيق الهدف المنشود وهو الوصول إلى انتخابات نظيفة وشفافة.

وعليه نقترح تدعيم هذه الهيئة الفتية وتدعيمها بالإمكانات اللازمة لتكون هيئة قوية قادرة على القيام بالمهام والصلاحيات الموكلة لها.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

- 1- - محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان ، سلسلة الإصدارات القانونية، الطبعة الأولى الجزائر 2008.
- 2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 1993.
- 3- خليل محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول ، منشأة المعارف، الإسكندرية 1971.

ثانياً: المقالات

- 4- سعاد الشراوي، نتائج الانتخابات التشريعية ومصير الجمهورية الخامسة ، مجلة علوم إدارية، العدد 28، مصر 1986.

ثالثاً: النصوص القانونية

(1) الدساتير

- أ-التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بالقانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادر في 7 مارس 2016.

(2) النصوص التشريعية

- أ-قانون عضوي رقم 10-16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 50، الصادر في 28 أوت 2016.

ب-قانون عضوي رقم 16-11 مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بالهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، ج ر عدد 50، الصادر في 28 أوت 2016.

ج-قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر عدد 50 ، الصادر في 28 أوت 2012.

الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات؛ صلاحيات حقيقية أم مقيدة؟

(الانتخابات التشريعية 04 ماي 2017 أنموذجا)

ربيع زكرياء، أستاذ مساعد قسم "ب"، جامعة اكلي محند أولحاج، البويرة

مقدمة:

استحدثت الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات بموجب المادة 194 من التعديل الدستوري لعام 2016، ومهمتها الأساسية هي السهر على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، وكذا الاستفتاء ونزاهتها، كما تسهر على الإشراف على عمليات مراجعة الإدارة للقوائم الانتخابية، وصياغة التوصيات لتحسين النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم العمليات الانتخابية. كما أنها تختص بتنظيم دورات في التكوين المدني لفائدة التشكيلات السياسية حول مراقبة الانتخابات وصياغة الطعون. وقد صدر القانون العضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، وحدد لها صلاحياتها، وذلك قبل الانتخابات، وأثناءها، وبعدها.

والسؤال المطروح هو: هل الصلاحيات الممنوحة لهذه الهيئة العليا في مجال الانتخابات حقيقية؟ وبالتالي، تستطيع من خلالها، الهيئة، ضمان شفافية ونزاهة الانتخابات، كما هو منصوص عليه في النظام العضوي 16-10؟ (المحور الأول) أم أن هذه الصلاحيات مجرد تنصيب قانوني، مشوب بعدة نقائص، وأنه لا يعكس الإرادة السياسية للسلطة في ضمان نزاهة هذه الانتخابات؟ (المحور الثاني).

المحور الأول: الصلاحيات الحقيقية للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات:

تم إنشاء الهيئة العليا المستقلة بمراقبة الانتخابات في الجزائر كآلية قانونية مهمتها مراقبة نزاهة وشفافية الانتخابات، وقد منح لها القانون صلاحيات واسعة، سواء قبل الاقتراع (النقطة الأولى)، أم أثناء الاقتراع (النقطة الثانية) أم بعد الاقتراع (النقطة الثالثة).

النقطة الأولى: صلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات قبل الاقتراع:

أعطى القانون العضوي رقم 16-11¹ صلاحيات جد مهمة، للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، في مرحلة ما قبل الاقتراع. وهذه المرحلة، كما هو معلوم، تعد ضرورية، لأنها تؤسس لمرحلة أخرى هي مرحلة الاقتراع. حيث إن مرحلة ما قبل الاقتراع تعد مرحلة ترتيبية وتنظيمية للقوائم الانتخابية، ومراقبة للأعوان المكلفين بالعمليات الانتخابية.

1- القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، جريدة رسمية رقم 50، الصادرة في 2016/08/28.

ومن ثمة، فقد حددت المادة 12 من القانون 11-16 السالف الذكر صلاحيات للهيئة العليا لمراقبة الانتخابات قبل الاقتراع للتأكد من العديد من الأمور، سنحاول ذكر أهمها:

- حياذ الأعوان المكلفين بالعمليات الانتخابية وعدم استعمال أملاك ووسائل الدولة لفائدة حزب سياسي أو مترشح أو قائمة مترشحين،

- مطابقة الإجراءات المتعلقة بمراجعة الإدارة للقوائم الانتخابية للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات،

- احترام الترتيبات القانونية الخاصة، بوضع القائمة الانتخابية البلدية تحت تصرف ممثلي الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين الأحرار المؤهلين قانونا،

- توزيع الهياكل المعنية من قبل الإدارة لاحتضان تجمعات الحملة الانتخابية وكذا المواقع والأماكن المخصصة لإشهار قوائم المترشحين، طبقا للترتيبات التي حددتها،

- احترام الأحكام القانونية لتمكين الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين الأحرار من تعيين ممثلهم المؤهلين قانونا على مستوى مراكز ومكاتب التصويت،

- احترام الأحكام القانونية لتمكين الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين الأحرار من تعيين ممثلهم المؤهلين قانونا لاستلام نسخ المحاضر على مستوى اللجان الانتخابية،

- تعيين أعضاء اللجان الانتخابية البلدية،

- التوزيع المنصف للحيز الزمني في وسائل الإعلام الوطنية السمعية البصرية المرخص لها بالممارسة، بين المترشحين أو قوائم المترشحين.

النقطة الثانية: صلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات أثناء الاقتراع:

حددت المادة 13 من القانون العضوي 11-16 صلاحيات الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات أثناء الاقتراع، وهي كالتالي:

أن تتأكد الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات من:

- أنه تم اتخاذ كل التدابير للسماح لممثلي المترشحين المؤهلين قانونا بممارسة حقهم في حضور عمليا التصويت على مستوى مراكز ومكاتب التصويت بما فيها المكاتب المتنقلة، في جميع مراحلها،

- تعليق قائمة الأعضاء الأساسيين والإضافيين لمكتب التصويت المعني يوم الاقتراع،

- احترام ترتيب أوراق التصويت المعتمد على مستوى مكاتب التصويت،

- توفير العدد الكافي من أوراق التصويت والعتاد والوثائق الانتخابية الضرورية، لاسيما الصناديق الشفافة والعوازل،

-تطابق عملية التصويت مع الأحكام التشريعية الجاري بها العمل،

-احترام المواقيت القانونية لافتتاح واختتام التصويت.

النقطة الثالثة: صلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بعد الاقتراع:

في إطار الصلاحيات الممنوحة للهيئة العليا لمراقبة الانتخابات في إطار مهمتها، فقد حدد لها القانون العضوي 11-16 صلاحيات في مجال مراقبة الانتخابات بعد الاقتراع، نصت عليها المادة 14، حيث تتأكد الهيئة من:

-احترام إجراءات الفرز والإحصاء والتركيز وحفظ أوراق التصويت المعبر عنها،

-احترام الأحكام القانونية لتمكين الممثلين المؤهلين قانونا للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات

والمرشحين الأحرار من تسجيل احتجاجاتهم في إطار محاضر الفرز،

-تسليم نسخ مصادق على مطابقتها للأصل لمختلف المحاضر للممثلين المؤهلين قانونا، للأحزاب

السياسية المشاركة في الانتخابات والمرشحين الأحرار.

المحور الثاني: صلاحيات مقيمة للهيئة العليا لمراقبة الانتخابات:

يعتبر الحق في الانتخاب، والترشح وتولي الوظائف العامة من حقوق الإنسان السياسية المكرسة في جميع المواثيق والصكوك الدولية والإقليمية¹، ويأتي استحداث الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في هذا السياق لضمان انتخابات نزيهة وشفافة تعكس الرأي الحقيقي المعبر عنه من طرف المواطنين. لكن هل منحت لهذه الهيئة صلاحيات تمكنها من فرض رقابتها على العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها؟ ثم هل الهيئة العليا كآلية جديدة لمراقبة الانتخابات بتركيبها البشرية تستطيع أن تراقب كل العملية الانتخابية أم لابد من تعاون وثيق بينها وبين الأحزاب السياسية والمواطنين، حتى يمكن أن نقول إن الانتخابات نزيهة وشفافة، باعتبار أن السلطة دائما متهمه بانتهاك حقوق الإنسان ويأتي في مقدمتها-طبعاً- الحقوق السياسية؟

وبعد أن استعرضنا صلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات سواء قبل الاقتراع أم أثناء الاقتراع أم بعده في المحور الأول، يمكن أن نلاحظ بأن صلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات صلاحيات مقيدة، وبالتالي جعلها غير فعالة ولا تضمن شفافية ونزاهة الانتخابات بنسبة كبيرة، من بينها إنفراد وزارة الداخلية بالعملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها (النقطة الأولى)، ويعد نقص التركيبة

1-أنظر المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والمادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، والمادة 13 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981، والمادة 20 من الإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان، والمادة 23 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمادة 1 من اتفاقية الحقوق السياسية للمرأة، والمادة 7 من اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979، والمادة 5 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

البشرية للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات عائقا كبيرا في مراقبة العملية الانتخابية (النقطة الثانية).

النقطة الأولى: إنفراد وزارة الداخلية بالعملية الانتخابية:

لقد طالب رئيس الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات السيد عبد الوهاب دربال بضرورة توسيع صلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات لممارسة صلاحياتها بشكل جيد، إلا أنه لم يبد طبيعة هذه الصلاحيات وأعرب عن أمنيته بخوض انتخابات مستقبلا بدون الهيئة " وتصبح الانتخابات عملا عاديا حيث لا نحتاج فيها لهيئة تراقب القانون" على حد تعبيره.

والحقيقة أن العديد من النقائص ظهرت بشكل كبير لتثبت بأن الهيئة لم تعط لها صلاحيات واسعة وحقيقية بإمكانها ممارسة الرقابة والوقوف على العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها.

ويعد انفراد وزارة الداخلية لوحدها بالتحضير للانتخابات، ضربا لاستقلالية الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، والدليل على ذلك، ما جاء في العديد من مواد القانون العضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، خاصة في المواد 12، 13، و14 والمتعلقة بصلاحيات الهيئة قبل الاقتراع، أثناء الاقتراع وبعد الاقتراع، حيث جاء في بداية هذه المواد مصطلح "تتأكد الهيئة العليا في إطار الصلاحيات المخولة لها، من..."، وهو ما يعني أن العمل قد أكمل وتم وما على الهيئة إلا التأكد مما قامت به وزارة الداخلية، ونعني به الإدارة، وبطبيعة الحال ليس من السهل على هيئة تنقصها الخبرة اللازمة والتركيبية البشرية الضرورية، أن تراقب أعمالا قام بها إداريون متمرسون في الإدارة ولهم خبرة في العمل الانتخابي.

فكان من الضروري؛ بل من اللازم، إن كانت فيه نية سياسية حقيقية من أن تكون الانتخابات نزيهة وتعبّر عن ما أفرزه الصندوق، أن ترافق الهيئة وزارة الداخلية مرافقة تامة خلال كل العملية الانتخابية، خاصة فيما يخص الإحصاء الحقيقي للوعاء الانتخابي، الذي كثيرا ما تتلاعب به الإدارة، وهو مطلب كل الأحزاب السياسية.

ومن ثمة، يجب أن تكون وزارة الداخلية بعيدة كل البعد عن تنظيم الانتخابات باعتبارها المهمة بالإدارة السيئة لهذه الانتخابات، ومنه يمكن القول بأنه يمكن استحداث هيئات إدارية أخرى تتكفل إلى جانب الهيئة العليا المستقلة بمراقبة الانتخابات. هذه الهيئات يعهد لها بتقسيم العملية الانتخابية فيما بينها، كل هيئة لها مهمة مستقلة عن الأخرى، ولكن كل واحدة تكمل عمل الأخرى. وهذه الهيئات يجب أن تكون محايدة سياسياً، وتتمتع بالكفاءات اللازمة، كما يجب أن تعمل بشكل مستقل بحيث تكون معزولة عن الضغوطات السياسية.

وتوجد العديد من دول العالم من تعهد فيها الانتخابات إلى هيئات مستقلة، لها ميزانية تخصصها الهيئة التشريعية مباشرة، كما هو الحال في بعض دول أميركا اللاتينية، بحيث تعتبر الهيئات التي تنظم الانتخابات، دستورياً، فرعاً مستقلاً من فروع الحكومة¹.
أما اختيار أعضاء هذه الهيئات فيجب أن يكونوا:
-أفراد مستقلين، غير منحازين، يتم اختيارهم بناءً على خبراتهم.
-وممثلين عن الأحزاب السياسية المسجلة.

النقطة الثانية: افتقار الهيئة العليا لتركيبية بشرية كاملة تؤهلها لمراقبة الانتخابات:

حددت المادة الرابعة من القانون العضوي رقم 16-11 التشكيلية البشرية للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، حيث إن الهيئة تتشكل من (410) أعضاء، يعينهم رئيس الجمهورية بالتساوي بين قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء وكفاءات مستقلة يتم اختيارهم من ضمن المجتمع المدني. والشيء الملاحظ على هذه التشكيلية، أنها تشكيلة قليلة بالنظر إلى مهامها التي لا تستطيع، أو لنقل أنه يستحيل عليها مراقبة سير الانتخابات، وبخاصة أثناء الاقتراع، وبصورة أقل قبل الاقتراع وبعده.
أولاً: قبل الاقتراع:

يصعب على الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات أن ترصد كل المخالفات المرتكبة قبل الاقتراع، حيث إن القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات² قد حدد جملة من المخالفات التي يتعين على المترشحين عدم ارتكابها قبل الاقتراع، من بينها-مثلاً-عدم بدء الحملة الانتخابية قبل الميعاد المحدد، كما جاء في المادة 173 من القانون 16-10، وهذه المدة هي خمسة وعشرين (25) يوماً من تاريخ الاقتراع، وتنتهي قبل ثلاثة (3) أيام من تاريخ الاقتراع.

فمن الصعوبة بمكان، الوقوف على المخالفات التي قد ترتكب قبل بدء الحملة الانتخابية المحددة في المادة 173، حيث إنه قد تبدأ حملات انتخابية سواء كانت منظمة أم غير منظمة من قبل أحزاب أم من قبل أشخاص موالون لأحزاب أو متعاطفين معهم خاصة في القرى والمداشر والدواوير، أين يصعب على أعضاء الهيئة رصد مثل هذه المخالفات. ثم حتى وإن رصدت فإن القانون لم يعط حلولاً، وإجراءات معينة للهيئة لكي تتخذ موقفها من هذه المخالفات، لأن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات تكلم فقط عن المخالفات التي ترتكب بعد حلول الميعاد المحدد لها قانوناً والتي ذكرتها المادة 173 السالفة الذكر.

1-<http://openelectiondata.net/ar/guide/key-categories/emb-administration>

2-القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 2016/08/25، المتعلق بالانتخابات، جريدة رسمية رقم 50، الصادرة بتاريخ 2016/08/28.

وحق الدعاية الانتخابية في أماكن العبادة والإدارات العمومية، ومؤسسات التربية والتعليم والتكوين، التي تعتبر كمخالفة يتعين على المترشحين سواء من الأحزاب أم الأحرار عدم ارتكابها، لكن حتى في حالة ارتكابها فمن الصعوبة بمكان على الهيئة العليا المستقلة لمراقبة مثل هذه الممارسات. وبالنظر إلى أهمية الإشهار والدعاية الانتخابية، فقد منعت المادة 182 من القانون العضوي إصااق الترشيحات في أماكن غير المخصصة لها. لكن، تبين من خلال الممارسات أن أغلب المترشحين، إن لم يكن كلهم، لم يحترموا الأماكن المخصصة لهذه الملصقات، فقد تم وضع الملصقات في أماكن عمومية وخاصة، في المنازل في الغابات في المتاجر في السيارات... إلخ، ولم تستطيع الهيئة اتخاذ إجراءات ضد هذه الممارسات التي تخرج عن الممارسات الحضارية للحملة الانتخابية وتعطي صورة غير لائقة للانتخابات ومنظرا غير حضاريا للعملية السياسية في البلد؛ بل تبين مدى استهتار الطبقة السياسية بالعملية السياسية برمتها!! وباعتبار أن الدعاية الانتخابية في وسائل الإعلام، أمر ضروري، لدعوة واقناع الناخبين للتصويت، على البرامج التي يقتنعون بجديتها، فقد ألزمت المادة 178 على كل وسائل الإعلام الوطنية السمعية البصرية، بوجود المشاركة في الحملة الانتخابية، مع ضمان التوزيع العادل للحيز الزمني من طرف المترشحين. لكن المشكل المطروح، يكمن في اقتصار وسائل الإعلام على وسائل الإعلام الوطنية المرخص لها، وتحديدتها من قبل القانون، واستثناء وسائل الإعلام الأخرى، رغم تأثيرها على واقع الانتخابات شكلا ومضمونا، سواء كانت هذه الوسائل سمعية بصرية أم مكتوبة أم انترنت ووسائل التواصل الاجتماعي وغيره.

فقد كان التأثير مباشر للأنترنت على عزوف المواطنين للذهاب على الانتخابات الأمر الذي لم تأخذه السلطة بمحمل الجد.

ثانيا: أثناء الاقتراع:

إن التركيبة البشرية للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، لم يستطيع مراقبة كل مراكز الاقتراع، بالنظر لعددتها الكبير من جهة، والعدد القليل لأعضاء الهيئة من جهة أخرى، فعلى سبيل المثال يوجد في ولاية البويرة 242 مركز تصويت بما يعادل 1029 مكتب، مع مداومة مكونة من (4) من أعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات¹، فهل يمكن لهذه المداومة مراقبة كامل مراكز التصويت المتواجدة على مستوى الولاية؟ أستبعد ذلك، وبالتالي هذه الصعوبة في مراقبة كل المراكز أخل بالعملية الانتخابية في العديد من المراكز، جعل العديد من الأحزاب تقوم بإيداع شكاوي، تنتقد فيها من التجاوزات والمخالفات التي ارتكبت يوم الاقتراع.

1 <http://www.wilaya-bouira.dz/index.php/actualites/479-2017-03-20->

منها على سبيل المثال، لا الحصر، شكوى تقدم تحالف حركة مجتمع السلم ضد السلطات متهمين بارتكاب تجاوزات كبيرة وخطيرة في الانتخابات التشريعية، يوم 2017/05/04 حيث أشار التحالف بأنه صدرت تعليمات شفوية إلى مؤطري العملية الانتخابية، بمضاعفة نسبة المشاركة، والقيام بالتصويت لصالح جبهة التحرير الوطني!!! وهو الأمر نفسه، بالنسبة للأمانة العامة لحزب العمال، التي طالبت بإلغاء نتائج الانتخابات التشريعية، حيث صرحت بوجود تجاوزات خطيرة، وبأنها تحوز على محاضر تؤكد فيها على وجود تزوير واسع لصالح حزب جبهة التحرير الوطني¹.

وقد نفى رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، السيد عبد الوهاب دربال، كل هذه الاتهامات، وقال بأنه لم يسجل -حسبه- أي تجاوزات خطيرة، وقال بأنه لا بد من تجاوز فكرة أن الإدارة تزور الانتخابات! مضيفا بأنه "حان الوقت لتجاوز هذا "الطابو" وأنه من الضروري معرفة أن من مصلحة الجزائر أن تكون انتخابات نزيهة" وأن "تزوير نتائج الانتخابات بهدف تحقيق الفوز السياسي خيانة وطنية، لأنه يتعلق، حسبه، بخيانة أسمى قانون وهو الدستور الذي اعطى ضمانات كافية لنزاهة وشفافية العملية"².

لكن الحقيقة التي لا يمكن إخفاءها، هو وجوب قيام المواطن بدوره في مجال المراقبة على العملية الانتخابية، ووجوب وقوفه من بداية العملية الانتخابية إلى نهايتها، ولا يترك العملية الانتخابية في أيادي قد تلعب بمصيره السياسي وتأخذه إلى مسار مجهول، قد يصعب، إن لم نقل، يستحيل جبره وتصحيحه في المستقبل.

الخاتمة:

من خلال بحثنا هذا يمكن القول أن الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، لا يمكن لها أن تضمن للناخبين انتخابات نزيهة وشفافة، ما لم تكن لها صلاحيات واسعة في مجال الرقابة على كل العملية الانتخابية، من بدايتها إلى نهايتها، جنبا إلى جنب مع وزارة الداخلية، ولا تكفي بالتأكد فقط مما قامت به وزارة الداخلية كما هو منصوص عليه، مثلا، في المواد 12، 13 و14 من القانون 11-16 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، أو استحداث هيئات رقابية أخرى مستقلة، كما هو الشأن في العديد من دول العالم، تعمل بالتنسيق مع الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات حتى يمكن ضمان انتخابات حقيقية وشفافة.

1 - <http://www.mosaiquefm.net/ar>

2 <https://eldjournhouria.dz/article.php?Today=2017-05-11>

كما أن الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، بتركيبها البشرية المنصوص عليها في المادة 4 من القانون المذكور أعلاه، وبالنظر لوجود عدد هائل من الأمور التي يتعين عليها مراقبته سواء قبل الاقتراع أم أثناءه أم بعده، فإن ذلك يصعب عليها إن لم نقل، يستحيل عليها مراقبة ومتابعة العملية الانتخابية من أولها إلى آخرها.

ولابد من التذكير بأن للمواطنين دورا بارزا في مراقبة الانتخابات والوقوف على مجرياتها، وبالتالي الوقوف في وجه التزوير لأن الاستقالة الجماعية لمعظم المواطنين من العمل السياسي هو الذي جعل الانتخابات تأخذ مجرى آخر.

المراجع:

أ-صكوك دولية:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948
- العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.
- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981.
- الإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان.
- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.
- اتفاقية الحقوق السياسية للمرأة.
- اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979.
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

ب-قوانين داخلية:

- القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 25/08/2016، المتعلق بالانتخابات، جريدة رسمية رقم 50، الصادرة بتاريخ 28/08/2016.

- القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، جريدة رسمية رقم 50، الصادرة في 28/08/2016.

ج-مواقع الانترنت:

-<http://www.mosaiquefm.net/ar>

-<https://eldjournhouria.dz/article.php?Today=2017-05-11>

-<http://www.wilaya-bouira.dz/index.php/actualites/479-2017-03-20>

-<http://openelectiondata.net/ar/guide/key-categories/emb-administration>

واقع الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016. عفاف حراش ، أستاذة مساعدة قسم "أ"، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة

مقدمة:

يعتبر مبدأ تدرج القواعد القانونية من بين المبادئ والعناصر الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون، ويقصد به خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها درجة؛ يعد الفقيه النمساوي "هانس كلسن" HANS KELSEN مبتكر نظرية القوانين، التي مفادها ان القواعد القانونية تأخذ شكل هرم يكون الدستور في قمة هذا الهرم، مما يمنح للدستور سموا وعلوا عن باقي القوانين.

يقصد بسمو الدستور أن قواعد هذا الأخير تكون لها مركز الصدارة مقارنة بسائر قوانين الدولة، ولهذا يتوجب على السلطات احترام نصوصه وقواعده، والعمل في نطاق الدستور وبمقتضاه، فالدستور يعلو ويسمو على القوانين الأخرى العادية الموجودة في الدولة¹.

ولكي يتحقق سمو الدستور لأبد من آلية تضمن ذلك، وهذا من خلال اعتماد الرقابة على دستورية القوانين، وتختلف وسائل هذه الرقابة في الأنظمة السياسية المقارنة، فمنها من تعتمد الرقابة القضائية كالولايات المتحدة الأمريكية، ومنها من تأخذ بالرقابة السياسية على غرار الجزائر.

فقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري الرقابة على دستورية القوانين بعد الاستقلال مباشرة، في أول دستور للجزائر سنة 1963، ولكن لم يتم تجسيدها على أرض الواقع إلا في دستور 1989. ومن هنا يمكن طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن أن تساهم التعديلات الدستورية الأخيرة لسنة 2016 في تفعيل دور المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين؟

أولاً: الإطار النظري للرقابة على دستورية القوانين

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين وسيلة وفي نفس الوقت ضرورة حتمية لضمان احترام نصوص الدستور ومبادئه، على اعتبار ان هذا الأخير يحتل المرتبة الأولى في ترتيب القواعد القانونية على الإطلاق، لذا توجب إيجاد تنظيم يسهر على ضمان احترام الدستور.

يرتبط نظام الرقابة على دستورية القوانين بمبدأ جوهرى هو مبدأ سمو الدستور، فالرقابة على دستورية القوانين هي التي تضمن احترام باقي القوانين لنصوص الدستور ومبادئه. لذا سنتطرق لتعريف

¹ - حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، العراق، 1986، ص 215.

الرقابة على دستورية القوانين، ومن ثم لسمو الدستور كأساس لرقابة على دستورية القوانين، وبعدها سنتناول خصائص القوانين الدستورية.

1- سمو الدستور كأساس للرقابة على دستورية القوانين:

يعتبر مبدأ سمو الدستور هو الأساس القانوني الذي تركز وتتأسس عليه الرقابة على دستورية القوانين، فالدول التي تأخذ بالنظام الديمقراطي نجدها تخضع بمؤسساتها وحكامها ومحكومها للقانون، وهنا فإن الدستور هو القانون الأعلى في كل دولة ديمقراطية باعتبار أنه ينظم سلطات الدولة ويكفل حقوق وحرية الأفراد، لذا توجب خضوع القوانين الأدنى منه لأحكامه.

أ- تعريف مبدأ سمو الدستور:

يقصد بمبدأ سمو الدستور: "علو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد المطبقة في الدولة"، انطلاقاً من هذا التعريف، فإن القواعد الدستورية تعتبر السند الشرعي لتحديد نظام الحكم ولممارسة السلطات العامة في الدولة ولاختصاصاتها، وبالتالي فإن السلطة لا توجد إلا بالدستور فهو الذي يحددها وينظمها¹.

ومعنى علو الدستور أن القواعد القانونية التي تصدر عن السلطات العامة لا بد أن لا تكون مخالفة للدستور، على اعتبار أن الدستور هو واحد المبادئ الأساسية في الفقه الدستوري، حتى ولو لم تنص الدساتير على هذا العلو صراحة، يبقى ذلك من خصائص دولة القانون الديمقراطية، فلا يجوز انتهاكه أو تجاهله من قبل السلطات الثلاثة؛ إلا أن هناك بعض الدساتير تنص صراحة على سمو الدستور، مثل دستور جمهورية العراق لعام 2005 في مادته 13 التي تنص على: "يعد هذا الدستور القانون الأعلى والأعلى في العراق ويكون ملزماً في أنحاءه كافة وبدون استثناء"².

ب- مظاهر سمو الدستور:

ان سمو الدستور يأخذ مظهرين هما السمو الموضوعي والسمو الشكلي:

* السمو الموضوعي للدستور:

يكمن هذا السمو في محتوى ومضمون القواعد الدستورية، وكذا المواضيع التي ينظمها، فالدستور هو القانون الأساسي الأعلى في الدولة، الذي يضع القواعد التي تحدد نظام الحكم في الدولة، وسلطاتها العامة، ويكفل حماية الحقوق والحريات، فهو الأساس الذي يقوم عليه ببناء الدولة لأن أي نشاط

¹ - حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري (النظرية العامة)، ط1، د.د.د.ن، الجمهورية العربية السورية، 2009، ص 254.

² - عصام سعيد عبد أحمد، الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2013، ص ص 185-

قانوني في الدولة فالدستور هو منبعه، لذا فان قواعده تحتل الصدارة باعتبارها أسمى القواعد الآمرة التي يتوجب على الدولة الالتزام بها، وان أي مخالفة لأحكامها ستؤدي إلى انهيار النظام القانوني للدولة بأكمله¹.

تجدر الإشارة إلى أن السمو الموضوعي يتحقق بالنسبة لمختلف أنواع الدساتير سواء مكتوبة أو عرفية، أو جامدة أو مرنة.

* السمو الشكلي للدستور:

يعرف الدستور من خلال المعيار الشكلي بأنه: "مجموعة القواعد القانونية المحتواة في وثيقة أو عدة وثائق رسمية مكتوبة، تتبع في وضعها وتعديلها إجراءات تختلف عن تلك المتبعة لسن القواعد القانونية العادية"².

لذا يقصد بالسمو الشكلي تحديد مرتبة القاعدة القانونية وقوتها تبعا للجهة التي تصدرها والإجراءات المتبعة في إصدارها وتعديلها، أي أن الدستور يحتل المرتبة الأولى في سلم تدرج القواعد القانونية في الدولة، بحكم المرتبة التي تحتلها السلطة التي تضعه، وكذا لصعوبة الإجراءات المنتهجة لوضعه ولتعديله، لذا فهو يعلو على القوانين العادية التي تصدر عن البرلمان، وأعلى أيضا من اللوائح والقرارات التنظيمية العامة التي تصدر عن السلطة التنفيذية³.

على عكس السمو الموضوعي للدستور الذي يتحقق لجميع أنواع الدساتير، فإن السمو الشكلي لا يتحقق إلا في ظل الدساتير الجامدة، لان هذه الأخيرة تتطلب إجراءات وشروط خاصة ومعقدة لتعديل أحكامها، تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية، وهذا الاختلاف هو الذي يمنع للدساتير علوا شكليا⁴.

على الرغم من الإقرار بسمو الدستور عن غيره من القواعد القانونية، إلا أن ذلك يبقى مبدأ نظريا في ظل غياب آلية تجسد هذا السمو وتضمن احترامه، وتتجلى هذه الآلية في الرقابة على دستورية القوانين التي تسند إلى هيئة مختصة سواء قضائية كانت ام سياسية، للتأكد من عدم مخالفة

¹ - حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص ص 256-257.

² - نقلا عن: عمار عباس، دور المجلس الدستوري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، العدد 01، الجزائر، 2013، ص 61.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين (المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص ص 19-20.

⁴ - حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 262.

التشريعات للدستور سواء شكلا أو موضوعا، لذا سنتطرق إلى تعريف الرقابة على دستورية القوانين وإلى أنواع هذه الرقابة.

2- تعريف الرقابة على دستورية القوانين:

ليس هناك تعريف موحد للرقابة على دستورية القوانين، فهناك عدة تعريفات لهذا المصطلح، فقد عرف الفقهاء السيد صبري وكمال الغالي الرقابة الدستورية بأنها: "قيام سلطة مختصة ومستقلة عن السلطة التشريعية الحكم على مدى انطباق القوانين العادية على أحكام الدستور أو مخالفتها لها، وحتى يتم بذلك انتظام سير الدستور المقيد لسلطة القوانين العادية"¹.

ولكن انتقد هذا التعريف على أساس انه حصر الرقابة الدستورية على القوانين العادية التي تصدر عن البرلمان، واغفل اللوائح والقرارات الإدارية.

تجدر الإشارة ان حصر تعريفات بعض الفقهاء الرقابة الدستورية على القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، مردّه أن الرقابة الدستورية تقررت أصلا في مواجهة البرلمان لضمان احترامه للدستور وعدم خروجه عن نصوصه ومبادئه.

وتعرف الرقابة كذلك على انها: "التحقق من مخالفة القوانين للدستور، تمهيدا لإصدارها إذا لم تصدر، أو إلغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا كان قد تم إصدارها"²، يفهم من هذا التعريف ان الرقابة قد تكون سابقة عن صدور القانون، ولاحقة بعد صدوره، وهو ما سنتطرق إليه في أنواع الرقابة على دستورية القوانين.

أما الدكتور عصام سعيد عبد أحمد فيعرفها بأنها: "الرقابة بواسطة جهة مختصة قضائية كانت أم غير قضائية على مدى توافق القواعد القانونية أو تعارضها، سواء كانت تشريعات أصلية أو أعمالا إدارية، مع القواعد القانونية الدستورية للتوصل إلى الحكم إما بصحة النص التشريعي في حالة توافقه أو تطابقه مع الدستور أو عدم صحته في حالة تعارضه معه من الناحيتين الشكلية أو الموضوعية، مما يؤدي إلى بطلانه أو إلغائه أو الامتناع عن تطبيقه أو تعطيله أو منع إصداره، أو أي جزاء آخر تقرره الجهة المختصة بالرقابة، وفقا لولايتها المحددة من قبل المشرع الدستوري التأسيسي"³.

¹ - نقلا عن: عصام سعيد عبد أحمد، المرجع السابق، ص 99.

² - شهرزاد بوسطلة وجميلة مدور، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008، ص 345.

³ - عصام سعيد عبد احمد، ص ص 103-104.

3- أنماط الرقابة على دستورية القوانين:

تختلف أنواع الرقابة على دستورية القوانين من دولة لأخرى، فبالرجوع إلى الأنظمة الدستورية المقارنة نجد أن طرق الرقابة على دستورية القوانين وكيفية تنظيمها، تختلف باختلاف هذه الأنظمة، فمنها من تسندها إلى هيئة قضائية، ومنها من توكل هذه المهمة إلى هيئة سياسية.

أ- الرقابة القضائية على دستورية القوانين:

تمارس هذا النوع من الرقابة هيئة قضائية أو جهات القضاء المختصة، وتأخذ شكلين إما رقابة الإلغاء أو رقابة الامتناع.

* رقابة الإلغاء: (الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية): معناه أن يقوم صاحب الشأن الذي يمكن أن يتضرر من القانون بالطعن به أمام المحكمة المختصة، ابتداء ودون أن ينتظر تطبيق القانون عليه طالبا من تلك المحكمة الحكم بإلغاء لمخالفته للدستور، فإن تبين للمحكمة صحة ما يدعيه الطاعن فإنها تقوم بإلغاء ذلك القانون، أما إذا تبين عكس ذلك فإن القانون يبقى ساري المفعول¹، هذا النوع من الرقابة يمنح للقاضي الحق في إبطال القانون المخالف للدستور، ويسري هذا الأمر في مواجهة الكافة، ويترب عن هذا العمل القضائي اعتبار القانون كأنه لم يكن وذلك من تاريخ صدور الحكم².

* رقابة الامتناع: (الرقابة عن طريق الدفع الفرعي): تتم هذه الرقابة بعد صدور القانون وتمارس بواسطة الدفع، وذلك في حال وجود نزاع معروض على القضاء، فيدفع أحد الخصوم بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه على هذا النزاع، وهنا يقوم القاضي المعروض عليه النزاع بفحص دستوريته، فإن أثبت عدم دستورية ذلك القانون فإنه يمتنع عن تطبيقه، ولا يلغيه، وهذا لا يمنع القاضي من تطبيق نفس القانون في حالات أخرى، وفي هذا النوع من الرقابة يبقى القانون قائما ولا يلغى إلا بقانون آخر³.

ب- الرقابة السياسية على دستورية القوانين:

يقصد به إسناد مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية، بغية التحقق من مدى إلتزام سلطة التشريع بنصوص الدستور وضوابطه، والحكم على مدى تطابق القوانين مع أحكام الدستور، وتعود نشأة الرقابة السياسية إلى عهد الثورة الفرنسية، عندما نص دستور السنة الثامنة للجمهورية على إنشاء مجلس خاص أسندت إليه مهمة الرقابة على دستورية القوانين، ولا تزال فرنسا

¹ - نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 7، دار الثقافة، عمان، 2011، ص ص 555، 556.

² - المرجع نفسه، ص 188.

³ - حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص 110.

تطبق هذا الأسلوب من الرقابة حتى يومنا هذا¹؛ وسارت الجزائر على هذا النهج منذ الاستقلال، حيث نص أول دستور للجمهورية الجزائرية على انشاء مجلس دستوري يتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين.

كما ان للرقابة السياسية على دستورية القوانين شكلين، إما تقوم بها هيئة ذات صبغة او طابع سياسي (المجلس الدستوري)، أو تقوم بها الهيئة التشريعية في حد ذاتها (البرلمان) وهي ميزة الأنظمة الاشتراكية.

فالرقابة على دستورية القوانين تكون رقابة شكلية (رقابة خارجية)، ورقابة موضوعية (رقابة داخلية).

* الرقابة الشكلية أو الخارجية: وتكون هذه الرقابة إما في حالة عدم مراعاة قواعد الاختصاص، أو في حالة خرق الإجراءات، ففي الحالة الأولى، يقصد بها أن التشريع من اختصاص البرلمان، ان إصدار هذا التشريع يسند للمؤسسة التنفيذية، والأصل هنا عدم تدخل أي منهما في اختصاص السلطة الأخرى ما دام الدستور لم يقيد ذلك الاختصاص، كأن يفوض المؤسسة التنفيذية حق التشريع، أو يمنح لرئيس السلطة التشريعية حق إصدار القوانين التي لم يصدرها رئيس الدولة في مدة معينة، فالاختصاص هنا موزع وفقا للدستور، أما إذا اعتدت إحدى المؤسسات على اختصاصات الأخرى، فإن ذلك يعد عملا غير دستوري².

أما في الحالة الثانية والمتعلقة بخرق الإجراءات، أي صدور قانون لا يستوفي الإجراءات القانونية، فالنصوص سواء التي تصدر من السلطة التشريعية او السلطة التنفيذية فإن صدورها يتطلب احترام إجراءات دستورية معينة، وأي مخالفة لهذه الإجراءات يجعلها غير دستورية، كأن يصدر قانون دون حصوله على موافقة الأغلبية البرلمانية المطلوبة³، أو يصدر البرلمان قانون اعترض عليه رئيس الجمهورية، وذلك بناء على موافقة أغلبية ثلثي الحاضرين وليس ثلثي الأعضاء جميعا، وعلى سبيل المثال أيضا نجد الدستور الجزائري ينص صراحة وجوب عرض القوانين والتنظيمات على المجلس الدستوري قبل إصدارها، وبالتالي فإن مخالفة هذا الجراء هو حكم صريح بعدم دستورتها⁴.

¹ - حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 271.

² - شهرزاد بوسطلة وجميلة مدور، المرجع السابق، ص 346.

³ - أحمد كريوعات، حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016، ص 54.

⁴ - شهرزاد بوسطلة وجميلة مدور، المرجع السابق، ص 346.

*الرقابة الموضوعية أو الداخلية: وتكون هذه الرقابة في حال مخالفة نصوص الدستور، أو الانحراف في استعمال السلطة التشريعية؛ فحالة مخالفة الدستور نعني بها وجوب مراعاة التشريعات للمبادئ الأساسية التي يقرها الدستور. فمما لا شك فيه ان الحقوق والحريات العامة هي احدي دعائم النظام الديمقراطي، والتي تقررهما الدساتير وتضع ضمانات لحمايتها، مثل حق التقاضي أمام قضاء مستقل ومحاييد، وبالتالي لا يجوز الاعتداء او تقييد هذه الحقوق، وإلا اعبر عملا او تشريعا غير دستوري¹. أما حالة الانحراف في استعمال السلطة التشريعية، او إساءة استعمال السلطة، يقصد بها توظيف البرلمان للسلطة والنفوذ لتحقيق غايات غير تلك التي وجد لأجلها، وتتقرر الرقابة بالتحقيق في الشكاوى التي تقدم للجهات المختصة، ويكون موضوعها تجاوز في الإجراءات². وذكر الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري مثلا على ذلك كأن يصدر البرلمان قانونا بإلغاء هيئة قضائية للتخلص من أعضائها (أو بعضهم)، ثم يعاد تشكيل هذه الهيئة بتشريع آخر بعد مدة قصيرة من صدور التشريع الأول³.

ثانيا: المجلس الدستوري كآلية للرقابة على دستورية القوانين في الجزائر

يعتبر المجلس الدستوري جهازا سياسيا يمارس وظيفة قضائية تتمثل في التحقق من دستورية القرارات الصادرة من البرلمان⁴، وتعود فكرة إنشاء المجلس الدستوري لأول مرة إلى دستور 1963 ولكنها كانت مجرد حبر على ورق، بسبب توقيف العمل بالدستور؛ إلى غاية 1989 عندما تم تجسيد الفكرة على ارض الواقع، فتأسس المجلس الدستوري في الجزائر وأسندت إليه مهمة الرقابة على دستورية القوانين، ليأتي بعد ذلك دستور 1996 وتعديلاته المختلفة، مكرسا هذه الآلية ولكن بإصلاحات وتعديلات جديدة سواء من حيث التشكيلة أو الإخطار.

1- الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري في ظل دستوري 1963 و1989

سنتطرق لنشأة المجلس الدستوري وتشكيله في ظل دستور 1963 رغم انه لم يتشكل فعلا على اعتبار أن دستور 1963 تم تجميده ولم يعمر طويلا، ومن ثم سنتناول تشكيل المجلس في ظل دستور 1989 والتي كانت البداية الأولى لتأسيسه.

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 145.

² - شهرزاد بوسطلة وجميلة مدور، المرجع السابق، ص 347.

³ - نقلا عن: محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 156.

⁴ - حازم صلاح العجلة، الرقابة الدستورية ودورها في ضمان الحقوق والحريات، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 88.

أ- نشأة وتشكيل المجلس الدستوري في ظل دستور 1963

لقد نص دستور 1963 على إنشاء المجلس الدستوري في مادته (63) ، ويضم في تشكيلته 07 أعضاء وهم - رئيس المحكمة العليا ورئيسي الغرفتين المدنية والإدارية للمحكمة العليا و 03 نواب يعينهم المجلس الشعبي الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية، ويتم انتخاب رئيس المجلس من بين أعضائه من دون أن يكون صوته مرجحاً¹.

إلا أن هذا المجلس لم يرى النور بسبب تجميد دستور 63 بعد 03 أسابيع من صدوره.

أما دستور 1976 فلم يتطرق لهذه الهيئة إطلاقاً بسبب طبيعة النظام السياسي السائد آنذاك والقائم على الحزب الواحد وتركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية²؛ وكذا لتجنب الإكثار من المؤسسات الرقابية تفادياً لتداخل صلاحياتها وعدم فعاليتها (المجلس الشعبي الوطني، مجلس المحاسبة، الحزب، المفتشية العامة)³

ب- تشكيل المجلس الدستوري في ظل دستور 1989

بصدور دستور 1989 الذي جاء في إطار التغيير نحو الديمقراطية، اعتنق المؤسس الدستوري الجزائري التعددية الحزبية، والفصل بين السلطات ، وتعزيز مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، واحترام الحقوق والحريات الأساسية⁴ ، حيث نصت المادة 153 من الدستور على ان " يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور"⁵ ، فانشأ بذلك المجلس الدستوري الذي انيطت به الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات وغيرها من المهام؛ ويتكون من 07 أعضاء وهم : 03 أعضاء من بينهم رئيس المجلس الدستوري يعينهم رئيس الجمهورية ، عضوين (02) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني ، وعضوين (02) تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها، ومدة العضوية (06) ستة سنوات غير قابلة للتجديد ،

¹ - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص ص 308-309.

² - سهيلة ديباش، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص ادارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 06.

³ - صوادقية هاني، الرقابة الدستورية في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2016، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 8، جامعة البليدة، ص 345.

⁴ - رابع بوسالم، المجلس الدستوري الجزائري (تنظيمه وطبيعته)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق جامعة منتوري- قسنطينة، 2004-2005، ص 05.

⁵ - مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق لـ 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.

يحدد نصف عدد الأعضاء كل (03) سنوات ، وتجدر الإشارة ان رئيس المجلس الدستوري المعين من قبل رئيس الجمهورية مدة عضويته (06) سنوات غير قابلة للتجديد¹.

2- المجلس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1996 وتعديل 2016:

في إطار التعديل الذي طرأ على الدستور في نوفمبر 1996²، أبقى المؤسس الدستوري على المجلس الدستوري كهيئة رقابية لكن مع إدخال بعض التعديلات عليه ، ولكن هذه التعديلات لم تكن كافية، حيث ظلت تشوبه بعض النقائص؛ وفي إطار تعزيز الحقوق وحرية الأفراد واستجابة لمطالب المعارضة جاء التعديل الدستوري الأخير في 2016 شمل عدة جوانب بما فيها المجلس الدستوري.

أ- تشكيل المجلس الدستوري في ظل دستور 1996

يضم المجلس الدستوري في تشكيلته أعضاء معينين وآخرين منتخبين بعدد 09 أعضاء مجتمعين، (03) ثلاثة منهم من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، وعضوين (02) اثنين ينتخبهم المجلس الشعبي الوطني ، واثنين (02) آخرين ينتخبهم مجلس الأمة ، وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو آخر ينتخبه مجلس الدولة³.

بالنسبة لشروط العضوية فإن دستور 1996 لم يشترط او لم ينص على شروط معينة للعضوية* في المجلس الدستوري، إنما تطرق فقط لضرورة التخلي او الانقطاع عن ممارسة الوظائف التي كانوا يشغلونها بمجرد انتخابهم او تعيينهم في المجلس الدستوري وهذا حسب نص المادة 2/164 من دستور 1996، اما مدة العضوية في المجلس الدستوري فقد حددت بست (06) سنوات غير قابلة للتجديد ويجدد نصف أعضاء المجلس كل ثلاث (03) سنوات وهذا حسب المادة (164) ف (3و4) ويشمل التجديد الأعضاء فقط دون رئيس المجلس الذي حددت مدة عضويته ست (06) سنوات كاملة.

ب- توسيع تشكيلة المجلس الدستوري بعد تعديل 2016

جاء التعديل الدستوري في 2016⁴ والذي حاول من خلاله المؤسس الدستوري تعزيز مكانة الرقابة

¹ - انظر المادة 154 من دستور 1989.

² - مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق لـ 07 ديسمبر 1996، يتعلق باصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996.

³ - المادة 164 من دستور 1996

* عدم نص الدستور على شروط العضوية لا يعني انتخاب أو تعيين أشخاص غير مؤهلين، انما لابد من مراعاة ان يكون الأعضاء أكفاء لشغل مثل هذه المناصب.

⁴ - قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادر في 27 جمادى الأولى 1437، الموافق لـ 07 مارس 2016.

الدستورية ، وذلك عبر تدعيم آليات هذه الرقابة بما في ذلك المجلس الدستوري من حيث تشكيلته وجهات إخطاره ومدة العضوية فيه.

فتم توسيع تشكيلة المجلس الدستوري بعد تعديل 2016 فأصبح يضم اثني عشر (12) عضواً، تتساوى فيه السلطات الثلاثة من حيث التمثيل، فالسلطة التنفيذية تعين أربعة (04) أعضاء، والسلطة التشريعية تنتخب (04) أعضاء ، والسلطة القضائية تنتخب بدورها (04) أربعة أعضاء.

أي أربعة أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائبه يعينهم رئيس الجمهورية (نلاحظ استحداث منصب نائب رئيس المجلس الدستوري) ، وكذا عضوين اثنين (02) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، وعضوين اثنين (02) ينتخبهما مجلس الأمة، وعضوين اثنين (02) تنتخبهما المحكمة العليا، وعضوين اثنين (02) ينتخبهما مجلس الدولة¹.

بالنسبة لشروط العضوية التي لم يتطرق لها في دستور 1996، تدارك المؤسس الدستوري هذه الثغرة في تعديل 2016 بنصه في المادة 184 على شروط العضوية في المجلس والتي تتمثل في بلوغ سن الأربعين (40) سنة كاملة يوم التعيين أو الانتخاب، بالإضافة إلى التمتع بخبرة مهنية لمدة 15 سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية أو في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، أو في وظيفة عليا في الدولة، وتكريس الحصانة القضائية في المسائل الجزائية لأعضاء المجلس الدستوري خلال عهدهم.

تهدف هذه الأحكام الجديدة إلى تعزيز استقلالية أعضاء المجلس الدستوري أثناء أداء مهامهم، وجعلهم في منأى عن كل أشكال الضغوط التي تعيق استقلاليتهم².

وتجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري الأخير مس أيضاً مدة العضوية بحيث أصبحت ثمان (08) سنوات ، يجدد نصف أعضائه كل أربع (04) سنوات.

بالنسبة لخصائص العضوية للمجلس الدستوري فهي تتمثل في التنافي أي عدم جواز الجمع بين العضوية في المجلس الدستوري والوظائف الأخرى، وعدم القابلية للعزل إلا في حال الإخلال الصريح للعضو بواجباته الوظيفية، بالإضافة إلى عدم القابلية للتجديد، وكذا واجب التحفظ وعدم إفشاء

¹ - المادة 183 من التعديل الدستوري 2016

² - الأزهري لعبيدي ومبروكة محرز، الرقابة الدستورية في الدول المغاربية في ظل الإصلاحات الدستورية - الجزائر، تونس، والمغرب نموذجا-، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر 2016، ص 220.

المداولات أو اتخاذ مواقف علنية بشأن قضايا معروضة أمامه، وعدم الانتماء لأي حزب سياسي طيلة مدة العضوية¹.

ج - توسيع نظام الإخطار:

يقصد بالإخطار تلك الآلية التي يتم بواسطتها الاتصال بالمجلس الدستوري والتي من خلالها يستطيع هذا الأخير الشروع في ممارسة رقابته على موضوع معين².

لقد تسبب احتكار رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان لعملية إخطار المجلس الدستوري قبل تعديل 2016 في إضعاف الدور الرقابي للمجلس، مما جعل المؤسس الدستوري يتدارك ذلك بتوسيعه لجهات الإخطار لتشمل أيضا فئات أخرى وحتى جهة خارجة عن السلطات العامة في الدولة وهم المواطنون³؛ حيث أصبح من حق المواطنين أن يشاركوا في تحريك الرقابة الدستورية أو ما يعرف بالرقابة عن طريق الدفع، وهذا بموجب المادة 188 من الدستور، فيمكن لأحد أطراف الدعوى المرفوعة أمام إحدى الجهات القضائية (قضاء عادي أم إداري) التمسك بأن النص الذي سيطبق على النزاع فيه انتهاك للحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، فيتم إحالة الدفع على المحكمة العليا أو مجلس الدولة حسب الحالة، فيحيلان الأمر بدورهما إلى المجلس الدستوري⁴.

تعتبر الرقابة عن طريق الدفع نقلة نوعية في مجال الإصلاحات الدستورية لأنها تشمل الافراد، اما باقي الجهات فهي معروفة بولائها لرئيس الجمهورية.

فإلى جانب رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، يمكن للوزير الأول وأعضاء البرلمان (50 نائبا و30 عضوا)، والمواطنين أن يخطروا المجلس الدستوري؛ ولكن يبقى استئثار رئيس الجمهورية بتحريك الرقابة القبلية الوجودية واضحا، ليشمل تعدد جهات الإخطار ما يتعلق بالإخطار الاختياري، وهذا راجع لمكانة رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور.

¹ - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص ص 312-313.

² - جمال بن سالم، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الجزائر، 2014-2015، ص343.

³ - ريم عبيد، واقع الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 15، جامعة محمد خيضر، بسكرة، جوان 2017، ص 240.

⁴ - المرجع نفسه، ص 242.

3- صلاحيات المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين

للمجلس الدستوري اختصاص رئيسي يتمثل في الرقابة الدستورية، إلى جانب اختصاصات أخرى، هذه الصلاحيات حددها الدستور، وكذا النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري¹ الصادر في 11 ماي 2016.

لا تشمل هذه الرقابة كل النصوص القانونية وإنما تلك التي ذكرها الدستور، وقد حددتها المادة (186) من التعديل الدستوري 2016، وهي المعاهدات والقوانين والتنظيمات وكذا القوانين العضوية وكذلك مطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان للدستور.

وهنا لابد من التمييز بين الرقابة الوجوبية والرقابة الاختيارية.

أ- الرقابة الوجوبية:

تشمل تلك النصوص التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري قبل صدورها وقد حددتها المادة الأولى والمادة الثالثة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري وهي القوانين العضوية والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، واتفاقية الهدنة ومعاهدات السلم، حيث يبدي المجلس رأي وجوبي بعد أن يخطر رئيس الجمهورية.

* الرقابة الدستورية على القوانين العضوية:

نصت على هذا النوع من القوانين المادة 141 من تعديل 2016 وتشمل الميادين التالية: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب، والإعلام والقانون الأساسي للقضاء، القوانين المتعلقة بالأمن الوطني، وبالقوانين المالية ومجالات أخرى حددتها مواد الدستور.

نظرا لأهمية هذه القوانين العضوية فإنها تحال قبل إصدارها إلى للمجلس الدستوري وجوبا من أجل التأكد من دستورتها، وذلك بعد ان يصادق عليها البرلمان².

وحسب المادة 144 من تعديل 2016 فان المجلس الدستوري يفصل في مطابقة هذه القوانين للدستور في ظرف ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ الإخطار.

¹ - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، الصادر في 4 شعبان 1437 الموافق لـ 11 مايو 2016.

² - فطة نبالي، دور المجلس الدستوري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 02، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2008، ص 134.

*** الرقابة على النظام الداخلي لغرفتي البرلمان:**

اخضع المؤسس الدستوري الجزائري النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان لرقابة المطابقة من قبل المجلس الدستوري لمعرفة مدى مطابقتها للنصوص الدستورية.¹ فإذا اقر المجلس عدم دستورية حكم من النص المعروض عليه، فإنه يتوجب على الغرفة المعنية مراجعة ذلك النص، حسب توجيهات المجلس، على أن تقوم بعرض الأحكام التي تمت مراجعتها مرة أخرى على المجلس ليعيد مراقبتها وهكذا إلى أن يوافق المجلس الدستوري على النص.²

*** الرقابة على اتفاقية الهدنة ومعاهدات السلم:**

نصت المادة 111 من تعديل 2016 على: " يوقع رئيس الجمهورية اتفاقية ومعاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة"، أي أنها تخضع لرقابة إجبارية وذلك لكونها مرتبطة باستقلال وسيادة الدولة.
ب- الرقابة الاختيارية:

تشمل القوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات، وهي تخضع للرقابة الدستورية بعد إخطار المجلس الدستوري من إحدى الجهات المخول لها ذلك، وهي إما رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول أو 50 نائبا برلمانيا أو 30 عضوا بمجلس الأمة وفقا لمحتوى نص المادة (187) من التعديل الدستوري 2016.

*** الرقابة على القوانين العادية:**

فالرقابة في هذا المجال قد تكون سابقة أي قبل إصدار النص من قبل رئيس الجمهورية فيصدر المجلس رأياً، كما قد تكون الرقابة بعد صدور القانون فيفصل المجلس الدستوري بقرار.³
*** الرقابة على دستورية المعاهدات:**

في التعديل الدستوري الأخير قام المؤسس الدستوري بإخضاع المعاهدات الدولية للرقابة السابقة الاختيارية، وهو ما نلاحظه في المادة 190.⁴

¹ - رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر، مصر، 2006، ص 150.

² - عبد القادر شربال، قرارات و آراء المجلس الدستوري في تاويل احكام الدستور الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، د.ذ.س.ن، ص 38.

³ - المادتين 189 و 191 من تعديل 2016.

⁴ - المادة 190: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها".

* الرقابة الدستورية على التنظيمات:

السلطة التنظيمية مخولة للسلطة التنفيذية بموجب المادة 143 من التعديل الدستوري، والتي تنص على: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون....."، فالمجلس يقوم بمراقبة هذه التنظيمات ومدى مطابقتها للدستور.

الخاتمة:

ان إنشاء المجلس الدستوري الجزائري بموجب دستور 1989 جاء استجابة لظروف داخلية وخارجية، فعلى الصعيد الخارجي شهد العالم انهيار الاتحاد السوفياتي ومعه المعسكر الاشتراكي، ليسود النظام الليبرالي القائم على الديمقراطية، هذه الأوضاع أثرت بطبيعة الحال على سائر الدول بما فيها الجزائر، فعلى المستوى الداخلي كانت الجزائر حديثة العهد بالديمقراطية، حيث انتقلت لتوها من نظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية، ومن تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية الى الفصل بين السلطات، ولضمان هذا الفصل تم إنشاء هيئة تكفل بالسهرة على تحقيق التوازن بين السلطات وهو المجلس الدستوري، انيطت به مجموعة من الاختصاصات يسعى من خلالها لبناء مجتمع ديمقراطي، ويسهر على إنشاء مؤسسات شرعية، عبر الاختصاص في مجال الانتخابات، وكذا العمل على استمرارية تلك المؤسسات من خلال دورها في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية، أما اختصاصاتها في مجال الرقابة على دستورية القوانين فهي تهدف للحد من سلطات البرلمان ومنع اعتدائه على اختصاصات السلطة التنفيذية والعكس، بالإضافة لحماية حقوق وحريات المواطن هذا من حيث اختصاصات المجلس.

أما تشكيلة المجلس فمن الناحية النظرية متوازنة بالنظر لتمثيل السلطات الثلاثة فيه، ولكن الواقع العملي وبالنظر لطبيعة النظام السياسي الجزائري نجد هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) على كل السلطات، لذا من الصعب الحديث عن استقلالية المجلس إزاء رئيس الجمهورية، كونه يسيطر على أعضاء المجلس سواء المعينين من قبله او الأعضاء الآخرين لكونه يتحكم في السلطات التي يمثلونها.

انتقد المجلس الدستوري أيضا في مجال الرقابة على دستورية القوانين بسبب نظام الإخطار كآلية لتحريك هذه الرقابة، والتي كانت محصورة فقط في ثلاث جهات وهي رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، إلا أن هذا التعديل الدستوري الأخير جاء ليتدارك ذلك حيث وسع دائرة الإخطار لتشمل إلى جانب الجهات السابقة، الوزير الأول وخمسون (50) نائبا وثلاثون (30) عضوا،

إضافة إلى حق الأفراد بالدفع بعدم الدستورية وذلك بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، وقد جاء هذا التعديل من أجل تفعيل نظام الرقابة على دستورية القوانين.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

- 1- محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين (المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008.
- 2- عصام سعيد عبد احمد، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2013.
- 3- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 4- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر، مصر، 2006.
- 5- عبد القادر شربال، قرارات وأراء المجلس الدستوري في تأويل احكام الدستور الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، د.ذ.س.
- 6- حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، العراق، 1986، ص215.
- 7- حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري (النظرية العامة)، ط1، د.ذ.د.ن، الجمهورية العربية السورية، 2009.
- نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط7، دار الثقافة، عمان، 2011.
- 8- حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

- 1-- أحمد كريوعات، حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016.
- 2- حازم صلاح العجلة، الرقابة الدستورية ودورها في ضمان الحقوق والحريات، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002.

3- سهيلة ديباش، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001.

4- رابح بوسالم، المجلس الدستوري الجزائري (تنظيمه وطبيعته)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق جامعة منتوري- قسنطينة، 2004-2005.

5- جمال بن سالم، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الجزائر، 2014-2015

ثالثا: المقالات:

1- الأزهر لعبيدي ومبروكة محرز، الرقابة الدستورية في الدول المغاربية في ظل الإصلاحات الدستورية الجزائر، تونس، والمغرب نموذجا-، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر 2016.

2- فطة نبالي، دور المجلس الدستوري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 02، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2008.

3- شهرزاد بوسطلة وجميلة مدور، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008.

4- صوادقية هاني، الرقابة الدستورية في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2016، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 8، جامعة البليدة.

5- ريم عبيد، واقع الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 15، جامعة محمد خيضر، بسكرة، جوان 2017.

رابعا: النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

1- مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق لـ 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.

2- مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق لـ 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996.

3- قانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الاولى 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادر في 27 جمادى الاولى 1437، الموافق لـ 07 مارس 2016.

ب- القوانين:

1- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29، الصادر في 4 شعبان 1437 الموافق لـ 11 مايو 2016.

سلطة الإخطار في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016

أ/ دريد ملكي، أستاذ مساعد أ، جامعة اكي محند أولحاج، البويرة

مقدمة:

إن دستورية القوانين وسيلة أساسية لضمان احترام الدستور الذي يتميز بالسمو عن جميع القوانين، ويراد به وجود الدستور على قمة هرم النصوص القانونية في الدولة، مما يقتضي احترام النصوص التشريعية الأدنى لأحكام الدستور سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، وتتم الرقابة على دستورية هذه القوانين من خلال آلية إخطار المجلس الدستوري، وبموجب هذه الآلية التي تأخذ شكل طلب تتقدم به إحدى الجهات التي لها حق الإخطار من أجل النظر في دستورية نص قانوني خاضع للرقابة الدستورية، سواء كان الدستور ذاته أو قانونا عضويا أو معاهدة أو نصا تنظيميا، وهذا مع اختلاف نوعية رقابة المجلس الدستوري، حيث يبدي رأيه وجوبا في القوانين العضوية وأما القوانين العادية والأدنى منها درجة، فلا يمارس المجلس الدستوري هذه الرقابة إلا بطلب منه.

والواضح أن السلطة الإخطار تتسع في أنظمة وتضيق في أخرى، ففي النظام الدستوري الجزائري في دستوره 1996 حصر حق الإخطار في ثلاث سلطات بنص المادة 166، وهي رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، ويمكن وصف هذه الجهات المعنية بإخطار أنها جهات محدودة في ظل دستور 1996 المعدل، ولكن في تعديل 2016 فعّل المؤسس الدستوري من الرقابة على دستورية القوانين، وهذا ما عالجنه من خلال الإشكالية التالية: كيف وسع المؤسس الدستوري من حق إخطار المجلس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير؟ للإجابة عن هذه الإشكالية قسمنا العمل إلى المحاور التالية.

المحور الأول: الإبقاء على جهات الإخطار الواردة في دستور 1996 المعدل.

حافظ التعديل الدستوري التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 على جهات الإخطار الواردة في المادة 166 وتمثل في رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة لمساعدة

بموجب سلطة الاخطار المجلس الدستوري لتأدية دوره الرقابي على دستورية القوانين والتنظيمات والمعاهدات، ورقابة مطابقة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لدستور، ويقابل المادة السابقة المذكورة أعلاه المادة 187 من التعديل الأخير.

أولاً: حق رئيس الجمهورية في اخطار المجلس الدستوري وجوبا

يتولى رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري لفحص مطابقة دستورية القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان والمعاهدات والقوانين والتنظيمات، ويبدي المجلس الدستوري رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.¹

1- بالنسبة للقوانين العضوية:

تبعاً للمجالات الهامة ذات الطابع الدستوري التي يُشرع فيها بقوانين عضوية، كالقانون العضوي للانتخابات الذي يتضمن نظام الانتخابات، والأحزاب السياسية والجمعيات²، فقد أخضعها المؤسس الدستوري للرقابة من قبل المجلس الدستوري قبل صدورها، وهذا بعد أن يتولى رئيس الجمهورية إخطاره وجوبا، لأنه حامي الدستور، كلما تعلق الأمر برقابة المطابقة القبلية والإلزامية التي يمارسها المجلس الدستوري على القوانين العضوية ويتولى ابداء رأيه فيها وجوبا.

2- بالنسبة للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان:

تعتبر المجالس النيابية مستقلة في وضع نظامها الداخلي من الناحية الإجرائية لتظهر بمظهر البرلمان السيد، تعبر عن استقلالية السلطة التشريعية³ حيث يتولى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إعداد نظامها الداخلي ويصادق عليهما تطبيقاً لأحكام المادة 132 من القانون رقم 1-16 المتضمن لتعديل

¹ - انظر المادة 186 من قانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ج.ر عدد 14 الصادر في 7 مارس 2016.

² - انظر مثلاً قانون عضوي رقم 10-16 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1436 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر عدد 50 الصادر في 28 غشت سنة 2016 م.

³ - واقد سميرة، اخطار المجلس الدستوري في ظل تعديل الدستور 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، 2016، ص 11.

الدستوري الأخير، ويخضع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لرقابة المطابقة قبل دخولهما حيز التنفيذ، وهذا نظرا لأهمية البرلمان وتجنبيه عدم الاستقرار بسبب الغائه بناء على اخطار لاحق من جهة دستورية مخولة بذلك.

فإذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية النظام الداخلي لأحدى غرفتي البرلمان بتضمنه حكما مخالفا لدستور، فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور، وتم عرض تعديل النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان على المجلس الدستوري مرة أخرى لمراقبته للدستور،¹ إن منح المؤسس الدستوري حق الإخطار الوجوبي لرئيس الجمهورية، فيما يخص النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لا يخل بمركز هذه السلطة التشريعية ولا بمبدأ الفصل بين السلطات، وإنما الهدف هو إلزام هذه السلطة بمبادئ الدستور وحدودها الدستورية.

ثانيا: حق رئيسي غرفتي البرلمان في إخطار المجلس الدستوري اختياريا

اعترف المؤسس الدستوري للسلطة التشريعية ممثلة في رئيسي غرفتي البرلمان بحق إخطار المجلس الدستوري، وهذا ما نصّت عليه المادة 166 من دستور 1996 المعدل المذكورة سابقا، وإن الإخطار الممنوح لرئيسي غرفتي البرلمان هو إخطار اختياري يتعلق بالمجالات التالية: المعاهدات والقوانين والتنظيمات، ويكون قبل دخول هذه القوانين حيز النفاذ أو بعد ذلك، أما القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان وتعديلاتهما يكون الإخطار من رئيس الجمهورية²، فسلطة المجلس مقيدة لا ينظر إلا إلى موضوع الإخطار الوارد برسالة الإخطار

¹ - عمار عباس، واقع الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مدونة القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معسكر

2013، منشور على الموقع www.ammarabbes.blogspot.com

² - خالد دهينة، أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية، مجلة الفكر البرلماني، لمجلس الأمة، العدد 14، 2006، ص 43.

وإذا تفحصنا هذه الرقابة لرأينا ضرورتها لأن هذه المجالات بعيدة عن تدخل السلطة التشريعية، وبالتالي تعتبر نوع من الرقابة على عمل السلطة التنفيذية فيما تصدره من مراسيم تنظيمية تخضع للرقابة الدستورية من قبل المجلس الدستوري، وحتى المعاهدات الدولية فلا مجال للبرلمان في تشريعها. يمكن القول أن الجهات التي تتولى الإخطار إلى المجلس الدستوري تمتاز بالمحدودية قد تؤدي إلى تعطيل عمل المجلس وخاصة إذا كانت الشخصيات تنتمي إلى تيار سياسي واحد مما يجعلها تتردد في إخطار المجلس الدستوري¹.

المحور الثاني: توسيع الإخطار إلى جهات سياسية في التعديل الدستوري 2016

وسعت التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 187 والمعدلة لنص المادة 166 من دستور 96 المعدل إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان أو الوزير الأول وأعضاء البرلمان أولاً: حق الوزير الأول في إخطار المجلس الدستوري

بموجب المادة المذكورة أعلاه تم توسيع سلطة الإخطار من قبل المؤسس الدستوري لتشمل الوزير الأول، وهذا راجع إلى مهامه الدستورية المتمثلة أساساً في تنفيذ القوانين والتنظيمات وهو الجهة الأكثر تعاملًا واحتكاكاً بالقوانين، ويتولى تطبيق برنامج رئيس الجمهورية وينسق عمل الحكومة، ويقدم مخطط عمل الحكومة ويكيفه بعد مناقشة البرلمان له بمناسبة تقديمه للموافقة² عليه بالتشاور مع رئيس الجمهورية¹.

ثانياً: منح حق الإخطار لعدد من أعضاء البرلمان

جسدت المادة 187 ف2 هذا الحاح حيث نصت: ((...كما يمكن إخطاره من خمسين نائبا (50) أو ثلاثين (30) عضواً من مجلس الأمة))، ويتضح من المادة أعلاه أن المؤسس الدستوري قد وسع الإخطار إلى أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مع اشتراط حتى تتمكن من الإخطار بعدم دستورية

¹ - عمار عباس، مرجع سابق.

² - انظر المادة 93 و94 من قانون 01-16، مرجع سابق.

قانون ما ، ويتمثل في 50 نائبا للمجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين 30 عضوا من مجلس الأمة، وفي تقديرنا أن هذا النصاب لا يمكن جمعه نظرا لانعدام المعارضة السياسية الفعلية من الأحزاب الفائزة في الانتخابات التشريعية في مواجهة الائتلاف الحكومي الحاكم لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية وهيمنته على كل السلطات.

ثالثا: توسيع حق الاخطار بعدم الدستورية إلى الأفراد

تضمن التعديل الدستوري الأخير الاعتراف للمتقاضين بحق إخطار المجلس الدستوري 2016 طبقا للمادة 188 منه (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 التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يتضمنها الدستور)

كرست المادة المذكورة أعلاه حق الأفراد في الإخطار إذا تعلق الأمر بحقوقهم وحرياتهم التي يضمنها الدستور، وحددت المادة 189 ف 2 من الدستور مدة أربعة أشهر من تاريخ الأخطار للفصل بعدم الدستورية، وأمكن المؤسس الدستوري تمديد الأجل لمدة أقصاها أربعة أشهر مرة واحدة، بناء على قرار مسبب من المجلس الدستوري يبلغ إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار وإذا أبدى المجلس رأيه في بشأن نص تشريعي أو تنظيمي يفقد هذا النص أثره من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 191 ف2 من التعديل الدستوري، وتطبيق المادة يتوقف على صدور القانون العضوي يحدد شروط وكيفيات هذه الفقرة من المادة.

خاتمة

الإخطار آلية دستورية للتحقق من مطابقة النصوص القانونية بمختلف أنواعها الصادرة عن السلطات العامة للدولة، فقد أسند دستور 1996 المعدل سلطة الإخطار إلى ثلاث هيئات سياسية فقط وهي : رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، وهذه المحدودية كانت محل انتقاد الأمر الذي استدعى التعديل في 2016 وتوسيع سلطة الإخطار إلى الوزير الأول وإلى أعضاء من البرلمان 50 نائبا من أعضاء

المجلس الشعبي الوطني و30 عضوا في مجلس الأمة ، وهو نصاب فيه نوع من التعجيز نظرا للمركز غير المستقر للمعارضة، ومنح حق الإخطار للأفراد عن طريق آلية الدفع بعدم الدستورية.

قائمة المراجع

أولا: النصوص القانونية

1-مرسوم رئاسي رقم 438-69 مؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق ل 7 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996.

2-قانون رقم 01-16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر عدد 15، صادر 07 مارس 2016.

3-قانون عضوي رقم 10-16 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1436 الموافق 25 غشت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر عدد 50، صادر 28 غشت 2016 م.

ثانيا: المقالات والمذكرات والمدونات

1-خالد دهينة، أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة

الدستورية، مجلة الفكر البرلماني لمجلس الأمة، العدد 14، 2006.

2-عباس عمار، واقع الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مدونة القانون الدستوري، كلية

الحقوق جامعة معسكر، 2013.

3-واقد سميرة، إخطار المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة لنيل شهادة

الماستر في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، 2016.

آلية الأخطار عن طريق الدفع بعدم الدستورية

يحياوي فاتح ، أستاذ مساعد أ ، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة

مقدمة:

أصبحت العدالة الدستورية ركيزة أساسية في تعزيز الحماية القضائية للحقوق والحريات، فلا يكتسب أي نظام دستوري الطابع الديمقراطي ما لم يكفل للأفراد جميع الحقوق والحريات وحق الدفاع عنها أمام مختلف جهات القضاء (عادي، إداري، دستوري)، وبكفالة حق الدفاع تكون هذه الحقوق محصنة ضد الانتقاص منها والتقييد من حدود استعمالها من طرف السلطة التشريعية، ومنع التعسف في منع ممارستها تحت مسمى الحفاظ على النظام العام من قبل سلطة تنفيذية إدارية، ووجود القضاء الدستوري يبقى أحد معايير تحقيق الاستقرار والعدل والإنصاف وركيزة لإرساء الديمقراطية .

في سبيل تحقيق العدالة الديمقراطية قام المؤسس الدستوري بإجراء تعديل الدستور 1996 بموجب القانون رقم 16 01 المؤرخ في 06 مارس 2016¹ استحدث بها طريق جديد لإخطار المجلس الدستوري تمثلت في آلية الإخطار عن طريق الدفع بعدم الدستورية، ووسع من الأشخاص الذين لهم حق ممارسة الإخطار بموجب المواد 187 ، 188 وما يليهما، وعليه فإن إشكالية بحثنا هي : مدى تفعيل الدفع بعدم الدستورية للعدالة الدستورية ؟

إجابة عن ذلك ارتأينا تقسيم دراستنا إلى فقرتين تناولنا في الفقرة الأولى وضعية الأخطار قبل التعديل الدستوري وفيه عرفنا الأخطار وكذا الأشخاص المخولين بممارسته فيما تناولنا في الفقرة الثانية آلية الأخطار في ظل التعديل الدستوري الأخير بالتعرض بالخصوص للأصحاب حق الأخطار وكذا الدفع بعدم الدستورية.

الفقرة الأولى : آلية الإخطار قبل التعديل الدستوري.

1- تعريف الإخطار:

يقصد بالإخطار كيفية وضع المجلس الدستوري يده على النص المراد رقابة دستوريته، واستنادا إلى المادة 166 من دستور سنة 1996 فإن المجلس الدستوري يتحرك بناء على إخطار من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة، وهذا من خلال توجيه رسالة إلى رئيسة مرفقة

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 08 سبتمبر 1963 ج ج صادرة بتاريخ 10 سبتمبر المؤرخ في 06 مارس 2016 ج ج ج عدد 14 الصادرة في 07 مارس - 1963 عدد 64 المعدل بموجب رقم 16-2016

بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري الإبداء رأيه فيه أو اتخاذ قرار بشأنه¹، عملا بالمادة 9 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري مع الإشارة أن النص يتعلق فقط بالرقابة الاختيارية للمعاهدات والقوانين والتنظيمات الواردة في المادة 165 من الدستور 1996 وتبقى طبيعة كل عمل من أعمال المجلس الدستوري هي المحددة لكيفية تحركه².

2- هيمنة السلطة التنفيذية على سلطة الإخطار:

الإخطار هو الآلية التي على ضوءها يتحدد حجم عمل المجلس الدستوري، ولقد كانت سلطة الإخطار قبل التعديل الدستوري الأخير معهودة الرئيس الجمهورية ورئيس غرفتي البرلمان³ وعملا بالمادة 166 من دستور 1996 المعدل بموجب قانون رقم 19-08 المتضمن التعديل الدستوري، دون سواها من الهيئات أو الأشخاص⁴

فرغم أن مقتضيات العدالة الدستورية تهدف إلى حماية الحقوق والحريات العامة، ورغم أن تفعيلها على المستوى الأوروبي ارتبط بالمفهوم التمثيلي للشعب من خلال منحها ممثلي الشعب، مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي بدءا من سنة 1971 بفعل تمديده سلطة الإخطار إلى 60 نائبا أو 60 عضوا من غرفة الشيوخ⁵، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري غيب في ظل أحكام الدستور سابقا ممثلي الشعب عن ممارسة هذه الآلية وحصرها فقط في رئيس الجمهورية، ورئيسي غرفتي البرلمان .

وزيادة على الانتقاد الموجه لأحكام دستور سنة 1996 خصوص تغييب ممثل الشعب عن ممارسة سلطة الإخطار نجد أن هناك العديد من رجال القانون والسياسة يعيبون على استفراد السلطة التنفيذية في ممارسة سلطة الإخطار فبرغم إقرار الدستور هذا الحق لرئيس غرفتي البرلمان الممثل الدستوري والشعبي إلا أنه يعاب على ذلك بأنه ليست بضمانة كافية، إذ يمكن الدستور رئيس الجمهورية الممثل الأعلى للسلطة التنفيذية من حق الإخطار وهذا يتماشى مع مركزه في ظل النظام السياسي المتبع وكذلك بالنظر إلى اعتباره حاميا الدستور، فمن حيث النص الدستوري يعثر ذلك تطبيقا لأحكامه وكذلك ضامنة من ضمانات التوازن بين السلطات، كما أن إعطاء هذه المكانة لرئيس الجمهورية دون الوزير الأول بعد اتجاه مخالف لأغلبية الأنظمة التي تجعله حق للوزير الأول.

¹ بوسالم رايح، المجلس الدستوري الجزائري، تنظيمه وطبيعته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق (فرع القانون). 2005 ص 27 / العام (جامعة منتوري، قسنطينة 2004

² النظام المؤرخ في 28 جوان 2000 الذي يحدد قواعد عمل المجلس الدستوري ج ر عدد 48 مؤرخة في 6 أوت 2000

³ العام رشيدة، المجلس الدستوري: تشكيل وصلاحيات، مجلة العلوم الأنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005، د ص

⁴ فريد علوش، المجلس الدستوري: التنظيم والأختصاصات، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، جامعة بسكرة 2013 ص 107

⁵ الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، 2013، ص 10.

كما أن إعطاء ممارسة هذه السلطة لممثلي السلطة التشريعية وإن كان ظاهريا يتماشى مع تمثيل السلطة التشريعية للشعب، ومع منطق الأغلبية والأقلية داخل الغرف البرلمانية، إلا أن حقيقة النص أن هذا الحق لم يمنح لممثلي الشعب على اختلاف أطيافهم وتركيباتهم وانتماءاتهم السياسية بل أعطي لمثلي مثلهم، وقد يكون المأء هما السياسي من نفس الصيغة السياسية لرئيس الجمهورية وللحكومة .

استنادا إلى ذلك تحد هيمنة السلطة التنفيذية على حق الإخطار، والتنظيم الصريح من قبل المؤسس الدستوري لم يجعل مشاركة رئيسي غرفتي البرلمان مع رئيس الجمهورية سلطة الإخطار في جميع الميادين، إذ ثمة حالات يستأثر فيها رئيس الجمهورية بحق الإخطار، مثل رقابة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان إخطارا وجوبيا¹ قبل إصدارها أو دخولها حيز التنفيذ وإخطارا اختياريا بالنسبة للقوانين العادية قبل المصادقة عليها كما فعل في إخطاره لإخضاع الأمر 15-97 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظلة الجزائر الكبرى لرقابة المجلس الدستوري².

والواقع العملي لممارسة هذا الحق يؤكد استفراد السلطة التنفيذية على رأسها رئيس الجمهورية ممارسة هذا الحق فعليا فالشيء الجلي أن عدد إخطارات رئيس المجلس الشعبي الوطني المحتشمة في مواجهة الإخطارات الكثيرة من قبل السلطة التنفيذية يثبت ذلك، إذ منذ تأسيس هذه الهيئة سنة 1989 لم تخطر لممارسة رقابتها الدستورية إلا ثلاثون مرة بالنسبة للعمل التشريعي رغم صدور ما يزيد عن 330 نص تشريعي إلى غاية سنة 2011 بين قانون عضوي وعادي وآلاف النصوص التنظيمية، وغالبية هذه الإخطارات في الإخطارات الوجوبية فقد أخطر بـ 21 نص عضوي ، 7 أنظمة داخلية من أصل 36 ولم يخطر اختياريا إلا يشمان نصوص عادية فأراد بذلك المؤسس الدستوري بفتح المحال لإخطار تفعيل هذا الدور وإعطاءه ديناميكية جديد .

وبالنتيجة يظهر عدم التوازن بين السلطات في توزيع حق إخطار المجلس الدستوري بعدم توسيعه إلى ممثلي السلطة القضائية رغم وجودهم في تشكيلة المجلس الدستوري وكذا عدم شمولية ممثلي الشعب ضمن السلطات المخولة بممارسة هذا الحق³.

¹ جمام عزيز ، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع القانون العام ، تخصص تحولات الدولة ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، ص 77

² محمد منير حساني، توسعة حق إخطار المجلس الدستوري للبرلمانيين تأمين للوظيفة التشريعية، مجلة العلوم الأنسانية والاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، ص6

³ فريد علوش ، المرجع السابق ، ص 107

الفقرة الثانية : سلطة الإخطار في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016:

قام المؤسسين الدستوري بإجراء تعديل لأحكام دستور سنة 1996 بغية مواكبة التغيرات التي تشهدها الأنظمة السياسية سيما المحيطة به ولحاجيات ومتطلبات النظام السياسي الجزائري وبنائه المؤسسي¹ بهدف إرساء أكثر للضمانات الدستورية لحماية الحقوق والحريات، و ضمن الميادين التي شملها التعديل محد حق ممارسة إخطار المجلس الدستوري في صورة المواد 183، 184 منه، وكذلك تكريس الفلسفة الوظيفية التشريعية في تمثيل الإرادة العامة للشعب أملا منه واستجابة لمطالب رجال القانون والسياسة في سد النقص والانتقادات الموجهة له بخصوص أحكام الدستور قبل تعديله، فقام بإعادة النظر في تشكيله المحلي، وتوسيع الجهات المخولة لممارسة حق الأخطار واستحداث آلية جديدة لممارسة الرقابة الدستورية .

1- الموازنة في التمثيل والبحث عن الاستقرار:

بالرجوع إلى المادة 183 من الدستور نجد أن المؤسس الدستوري راعي في تشكيله وتركيبه المجلس البحث عن الموازنة بين أعضاءه، فبعد أن كان اللي بتشكّل من تسعة أعضاء بحسب المادة 164 قبل التعديل الأخير دون وجود توازن في عددهم (ثلاثة بعينهم رئيس الجمهورية وأربعة تنتخبهم البرلمان، واثنان ينتخب السلطة القضائية عضو من الحكمة العليا وعضو من بمجلس الدولة، أصبح يتشكل من 12 عضو مقسمين بالتساوي بين السلطات الثلاث لكل جهة لها أن تعين أو تنتخب أربعة أعضاء وترك لكل سلطة حق اختيار ممثليها دون تقييد ودون تدخل من السلطات الأخرى، وبذلك جسد المؤسس الدستوري مبدأ المساواة ومبدأ الفصل بين السلطات.

أما من ناحية المدة فقد حدد النص مدة العضوية بشمان سنوات مع تحديد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل أربع سنوات لمرة واحدة مع استثناء رئيس المجلس ونائبه من هذا التحدد، وبذلك فإن إرادة المؤسس تهدف إلى البحث عن استقرار المجلس وقيامه قصد دفعه إلى ممارسة مهامه على أحسن وجه .

2- توسعة حق إخطار المجلس :

أمام الانتقادات الموجهة لأحكام الدستور بسبب حصر الأخطار على بعض الجهات وإقصاء جهات أخرى من ممارسة هذا الحق سما ممثل الإرادة العامة السلطة التشريعية وكذلك السلطة القضائية ومواكبة التطورات الحالية في مجال ممارسة الرقابة على دستورية القوانين خاصة التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008 بموجب المادة (1-61) قام المشرع بإجراء تعديل الدستور بموجب القانون 01-16

¹ محمد منير حساني المرجع السابق ، ص 06

المؤرخ في 06 مارس 2016 وتشمل أحكام المادة 187 بفتحته الحال لممارسة حق الإخطار زيادة على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان للوزير الأول، وإمكانية إخطاره من قبل 50 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثون عضوا من مجلس الأمة، ومن جانب آخر نص في المادة 188 المستحدثة على إمكانية إخطاره عن طريق وسيلة الدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة المحكمة العليا أو مجلس الدولة، وهذا بمناسبة طرح نزاع على جهة قضائية بدعي فيها أحد الخصوم أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مال النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

إن قراءة المادتين 183، 188 يتلمس فيهما إرادة المؤسس الدستوري في تكريس التوازن بين السلطات والتخلص من سياسة الإقصاء وعقلية ممارسة سلطة الإخطار، فهو يهدف من وراء فتح المجال لممارسة هذا الحق أمام ممثلي الشعب إلى إضفاء أكثر للدور الأساسي للسلطة التشريعية في تمثيل الشعب، كما أن فتح المجال أمام السلطة القضائية لممارسة هذا الحق هو أمر جد منطقي ومتوازن تماشيا مع تواجدها ضمن تركيبة وتشكيلة المجلس الدستوري من جهة وكذلك لتخصيصه في حل المنازعات، لذلك يعتبر توسعة حق الإخطار أمامها إجراء ايجابي .

كما أن النص دعم دور السلطة التنفيذية في ممارسة هذا الحق بإضافة الوزير الأول لهذا الحق، وبذلك سائر المؤسس الدستوري أغلبية الدول التي أوكلت هذه المهمة إلى الوزير الأول بدلا من إعطائها لرئيس الجمهورية، فوجد بذلك المؤسس الدستوري الجزائري حلا وسطا للرد على الانتقاد الموجه إليه بهذا الخصوص .

كما أن له ارتباط تاريخي بالغرض من إنشاء هيئة الرقابة على دستورية القوانين، أنه كان يهدف منع البرلمان من تجاوز اختصاصاته، فأعظم الباحثين الفرنسيين يعتبرون أن المؤسس الدستوري الفرنسي عندما أنشأ المجلس الدستوري سنة 1958 كان هدفه تدعيم وتقوية السلطة التنفيذية وإضعاف البرلمان، فكانت مهمة المجلس الدستوري هي حراسة البرلمان¹.

وهذا يظهر أن المؤسس الدستوري فعلا حاول مراعاة مبدأ المساواة في ممارسة هذا الحق بين السلطات الثلاث، إلا أنه رغم ذلك يبقى أن عدم المساواة في اشتراط نفس النسبة لكلا من غرفتي البرلمان أمر منتقد من جالينا ولا يعكس مبدأ المساواة في ممارسة الصلاحيات الدستورية وأن المبرر الذي يأخذ به بعض رجال القانون باختلاف نسبة التمثيل بين الغرفتين لا تراه تبريرا كافيا، والدليل على ذلك التجربة الفرنسية التي أعطت حق ممارسة الإخطار للبرلمان الفرنسي باشتراط عدد موحد بين الجمعية الوطنية والمجلس بضرورة صدور الطلب عن 60 نائبا أو عضوا بموجب التعديل الدستوري لسنة 1974 للمادة 61

¹الأمين شريط، المرجع السابق، ص 10

من دستور 1958¹ ولو أنه بحسب من جانب آخر للمؤسس الدستوري الجزائري تفاديه الانتقاد الموجه للمؤسس الدستوري الفرنسي في اشتراطه نسبة 60 عضو أو 60 شيخاً².

3- اشتراك المواطنين في الإخطار:

نصت المادة 188 المستحدثة بموجب التعديل الدستوري 2016 على أنه " يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو بمجلس الدولة عندما يدعي أحد الأطراف في حكمه أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مال النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها القانون .

ونصت على أن شروط أعمال هذه الآلية تحدد بموجب قانون عضوي .

أ- الرقابة الدستورية للقوانين عن طريق المجلس الدستوري :

يعود أصل هذه الآلية إلى النظام الفرنسي بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 كما أسلفنا للمادة (1-61) وهو ما أصبح يعرف بنظام الرقابة السياسية اللاحقة على دستورية القوانين عن طريق الدفع بعدم الدستورية حيث تقوم الجهة القضائية المحكمة العليا أو مجلس الدولة بحسب طبيعة النزاع عادي أو إداري بإحالة الدفع المشار أمامها وفقاً لشروط إجرائية وموضوعية إلى المجلس الدستوري للنظر فيه، فيقوم هذا الأخير بعد دراسة الدفع إرسال قراره بشأنه إلى المحكمة حتى تستأنف النظر في الدعوى الأصلية، وهو ما يسمى بالسؤال ذي الأسبقية الدستورية³ فإذا ألغى المجلس الدستوري النص المطعون ضده رتب أثره بالنسبة للجميع بخلاف نظام الدفع الفرعي في النظام الأمريكي القائم على فكرة الامتناع مبدئياً .

وتحرص أغلب الأنظمة الدستورية على تمكين الدفع بعدم الدستورية استقلالية عن باقي الدفوع القانونية من خلال تضمين دساتيرها الحق للمواطنين في التقاضي أمام القضاء الدستوري بالطعن بعدم دستورية القوانين وعدم تعقيد إجراءات تحريات الدعوى لضمانة لقيام دولة القانون.

ب - شروط تطبيق الدفع بعدم الدستورية :

نتيجة إحالة الدستور في المادة 188 منه مسألة شروط وكيفية تطبيق الإخطار عن طريق الدفع بعدم الدستورية موجب قانون عضوي، وفي انتظار صدور القانون يمكن لنا أن نستعين بالتجربة الفرنسية في تنظيمها لهذه المسألة بموجب القانون العضوي المؤرخ في 10/12/2009 تحت رقم

¹ Béchilon D, Elargir du conseil constitutionnel ? Pouvoirs 2003/2 , No 105,P03.

² محمد منير حساني، المرجع السابق، ص 16

³ عليان بوزيان ، آلية الدفع بعدم الدستورية وأثرها في تفعيل العدالة الدستورية ، مجلة المجلس الدستوري ، العدد2، 2013 ، ص 67

2009/1523¹ والمتمثلة في وجوب أن يكون الدفع جديا واستبعاد الدفع الكيدية بقصد عرقلة وإطالة أمد النزاع، وأن يتعلق الدفع بموضوع النزاع المطروح على الجهة القضائية، وإن يمس القانون المطعون ضده بعدم الدستورية الحريات العامة وحقوق الإنسان، وأن لا يكون هذا القانون قانونا عضويا سبق الفصل فيه، وأن لا تكون المسألة قد سبق للمجلس التطرق لها سابقا، مع اشتراط أن يكون الطعن مكتوبا ومنفصلا عن بقية إجراءات الدعوى الأخرى تحت طائلة عدم القبول .

وبحسب النظام الفرنسي، على قاضي الموضوع فحص الدفع والنظر فيه دون تأخير باعتباره دفع أولي دستوري فإن وجدته مؤسسا وجب عليه إحالة القضية إلى الجهة القضائية المختصة (محكمة النقض، أو مجلس الدولة بحسب طبيعة النزاع) وتتولى المحكمة العليا أو مجلس الدولة إحالة وصرح الدفع على مستوى المجلس الدستوري ليقرر مدى صحة الدفع .

أما في حالة رفض قاضي الموضوع الدفع فإن قراره يكون قابلا للطعن أمام الجهات المحولة قانونا (محكمة النقض أو مجلس الدولة بحسب الاختصاص) وهناك يتم فحص الطعن لمدة أقصاها ثلاثة أشهر فإن قبل الطعن أحيل إلى المجلس الدستوري أما إن رفض فإن القرار يكون نهائي ومنع أحالته إلى المجلس الدستوري.

وما يمكننا قوله هنا أن القانون العضوي المرتقب صدوره لتبيين كيفية أعمال هذه الآلية ربما سيكون مشابها للقانون الفرنسي العضوي، ويقى أن نشير إلى اشتراط المؤسس الدستوري عدم امتداد الإخطار الممارس من قبل رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان وكذلك الوزير الأول أو ممثلي الشعب عن غرفتي البرلمان إلى الإخطار عن طريق الدفع بعدم الدستورية، الذي جعله حكرا على المواطنين دون سواهم .

ج) - ميعاد الفصل في الدفع بعد الدستورية وأثره :

ميعاد الفصل في الدفع :

حددت المادة 2/189 مدة أربعة أشهر التالية للإخطار الفصل في أجل أربعة أشهر مع إمكانية تمديد هذا الأجل إلى أربعة أشهر أخرى كأقصى حدا بناء على رأي مسبب، وفي ذلك دلالة على الأهمية التي أولاها المؤسس لهذه المسألة حتى يعطي لهيئة المجلس الفترة الكافية لدراسة الدفع سيما وأنه يتعلق بحريات وحقوق الأفراد، وفي حالة الفصل يقوم المجلس بتبليغ قراره إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار المحكمة العليا أو مجلس الدولة.

¹ عليان بوزيان المرجع السابق، ص 7.

*الأثر المترتب عن الفصل في الدفع.

طبقا للمادة 191 من الدستور الفقرة الثانية إذا اعتبر النص التشريعي غير دستوري على أساس المادة 188 أي بعد إخطار المجلس الدستوري عن طريق الدفع بعدم الدستورية وتبين للمجلس صحة الدفع اصدر المجلس قراره بعدم دستوريته وفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري، وهذا يفيد أن اثر النص التشريعي بعد صدور قرار المجلس الدستوري لا يسري مستقبلا، بينما التصرفات التي وقعت استنادا إليه قبل صدور قرار المجلس الدستوري فتعتبر صحيحة ما لم يطعن فيها، كما قرار المجلس الدستوري يكون نهائي غير قابل لأي وجه من أوجه الطعن، ويسري على كافة السلطات العمومية والإدارية والقضائية.

الخلاصة:

من خلال ما سبق نستطيع القول أن المؤسس الدستوري باستحداثه لآلية جديدة في الإخطار قد مكن المجلس الدستوري من ممارسة فرعين من الرقابة الدستورية رقابة سابقة قبل إصدار القوانين ورقابة لاحقة من خلال إعطاء الحق لأي فرد بمناسبة نظر نزاع على جهة من جهات الحكم باختلاف الحكم بالطعن في دستورية نص تشريعي وبذلك عزز المؤسس الدستوري دور الشعب في ممارسة حقه في مراقبة النصوص القانونية التشريعية بجانب ممثليه.

في انتظار صدور القانون العضوي المحدد لشروط وإجراءات أعمال هذه الآلية وكذلك في صدور تعديل مرتقب لقانون الإجراءات المدنية والإدارية تماشيا مع ذلك فإننا يمكن القول أن تخلي المؤسس الدستوري عن الإخطار المحصور في رئيس الجمهورية وممثلي الشعب بالبرلمان يعتبر خطوة إيجابية بالنظر إلى النتائج التي حققتها التجربة الفرنسية في استحداث فكرة الدفع بعدم الدستورية سنة 2008 ، فالتعديل كشف حقيقة الطبيعة القضائية لعمل المجلس الدستوري ، وكذلك إعطاء حق مراقبة مدى دستورية النصوص التشريعية للمواطنين الذين لهم حق إثارة الدفع بعدم دستوريتهامساسها بحقوقهم، وحررياتهم، الأمر الذي دفع العديد من الدول العربية إلى الاقتداء بالنظام الفرنسي مثل الدستور العراقي لـ 2005 الدستور الأردني سنة وكذلك المغربي لسنة 2011.

الدفع بعدم الدستورية: آلية قانونية لحماية الحقوق والحريات

د. طيبي أمقران ، أستاذ محاضرأ، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة

مقدمة

استحدثت المؤسسة الدستورية في التعديل الدستوري لسنة 2016 أحكاما وقواعد دستورية جديدة ترمي الى تمكين المواطن. المتقاضي من إخطار المجلس الدستوري في مخالفة القانون أو عدم مطابقته مع الدستور في مجال يمس ويتعمق بالحقوق والحريات.

ومن هذا المنطلق يبدو أن المؤسس الدستوري أسند للمجلس الدستوري مهام ومسؤولية عظيمة تهدف أساسا الى حماية المواطن — المتقاضي ليس من تعسفات وانتهكات السلطة الادارية للقانون ولكن مجابهة الارادة العامة التي تمثلها السلطة التشريعية من النصوص القانونية التي تصدرها و تنتهك الحقوق والحريات العامة.

إن هذه الآلية الجديدة المكرسة في المادة 188 من الدستور ستكون لجنة جديدة ضمن لبناء دولة القانون والتجسيد الفعلي لحقوق المواطنة.

إن الورقة البحثية سنتناول بتحليل المواد الدستورية المتعلقة بالدفع بعدم الدستورية من خلال الاشكالية التالية، هل آلية الدفع بعدم الدستورية كما هو منصوص عليها كفيلة بحماية الحقوق والحريات؟

وللإجابة على هذه الاشكالية سنتناول النقاط التالية:

— أولا: إجراءات الدفع بعدم الدستورية

— ثانيا: الدفع بعدم الدستورية: المصفاة القضائية

— ثالثا: ارتباط الدفع بعدم الدستورية بالحريات

- اولا: اجراءات الدفع بعدم الدستورية:

تمثل الرقابة الدستورية الممارسة سواء عند المحاكم أو المجالس الدستورية ضرورة حيوية لحماية حقوق الافراد و حرياتهم، وذلك بالنظر إلى الدور البارز و الحيوي الذي تؤديه المجالس الدستورية في المساهمة في بسط و إرساء دولة القانون و حماية حقوق الافراد¹.

سمح المؤسس الدستوري للمواطن من التوجه إلى المجلس الدستوري عبر آلية الاخطار بمناسبة دعوى قضائية سواء أمام القضاء الاداري أو القضاء العادي.

فهكذا، فإن المؤسس الدستوري فضل استبعاد الطريقة المباشرة للرقابة عن طريق الدعوى، وقد يعود السبب ربما لحدائثة التجربة أو حتى لايثقل كاهل المجلس الدستوري بملفات وقضايا كثيرة، لا يقدر عمليا عمليا الفصل فيها في مدة معقولة، خاصة مع العدد القليل الذي يتشكل منه المجلس الدستوري (12 عضوا) وعلى هذا الاساس، فإن المؤسس الدستوري فضل أسلوب الرقابة عن طريق الدفع الذي يدفع به المواطن- المتقاضي بمناسبة نازع معروض عى الجهات القضائية بنوعها الادارية والعادية.

إن الجهات القضائية المعروض عمليا نزع معين، والتي طرح بمناسبته مسألة أولية تتعلق بدفع أحد اطراف الخصومة (مدعيا كان أم مدعى عليه)، لا يمكن أن تفصل في هذه المسألة الاولية لعدم إختصاصها، فكل ما في الامرانها تقوم أي الجهات القضائية بالتوقف والفصل في النزاع المعروض أمامها وعرضه - أي الدفع بعدم الدستورية - على الجهات القضائية المختصة².

إن وصف الدفع يطرح بعض التساؤلات أو في غير محله كما ذهب الى ذلك MICHEL VERPAUX من حيث أن القاضي المعروض عليه الدفع هو الذي يفصل في صحته أو جديته في حين أن الفصل في هذا الدفع المقدم من المواطن — المتقاضي ليس من اختصاص القاضي الفاصل في النزاع، بل من

¹ أمين عاطف صليبا: دور القضاء الدستوي في إرساء دولة القانون — دراسة مقارنة — المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس لبنان 2002 ص 53.

² MICHEL VERPAUX la question prioritaire de constitutionnalité, hachette, 2013

اختصاص المجلس الدستوري وحده، صاحب الاختصاص الاصيل حيث تنص المادة 188 من الدستور (يمكن اخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على احالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، أو عندما يدعي أحد الاطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور).

إن الدفع الذي يتقدم به أحد اطراف الخصومة القضائية أمام قاضي الموضوع، تجعل في الواقع من هذا الدفع سواء أكان دفعا شكليا أو موضوعيا عبارة عن سؤال أولي حول دستورية نص تشريعي لو ارتباط أو علاقة بالحقوق والحريات الاساسية.

هذا، وقد سمحت المادة 188 بمباشرة رقابة لاحقة يمارسها المجلس الدستوري على أعمال السلطة التشريعية في اطار دعوى قضائية.

إن الامر لا ال يتعلق بالاطار المباشر لمجلس الدستوري¹، بل إخطار غير مباشر أو إخطار "بواسطة" التي تتمثل في الدعوى القضائية المرفوعة أمام الجهات القضائية والذي يمارسه المواطن-المتقاضي وليس كل المواطنين.

إن مسألة الدفع بعدم الدستورية ليست مفتوحة للمواطنين، بل حصرها المؤسس الدستوري في المتقاضي.

إن وصف "المتقاضي" يفهم منه أحد اطراف الخصومة القضائية «... عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية...»

ولا يشترط في المواطن-المتقاضي أن يكون مدعيا بل يمكن أن يكون مدعى عليه.

ثانيا: الدفع بعدم الدستورية: المصفاة القضائية:

حدد المؤسس الدستوري الجهات القضائية المؤهلة بإخطار المجلس الدستوري بمناسبة الدفع

¹ Dominique Rousseau , Droit du contentieux constitutionnel, 7^{eme} édition, Montchrestien, France 2006 PP76-78

بعدم الدستورية الذي يدفع به المواطن-المتقاضي، في المحكمة العليا ومجلس الدولة.

إن وصول الدفع بعدم الدستورية إلى هاتين الجهتين القضائيتين لا يحصل إلا بمناسبة نزاع قضائي أمام الجهات القضائية العادية كانت أم إدارية، ومنه يستبعد من هذه، أي مهمة اخطار المحكمة العليا ومجلس الدولة السلطات الدارية المستقلة.

هذا وقد تعتبر المحكمة العليا ومجلس الدولة حجز الزاوية في تفعيل قواعد الدفع بعدم الدستورية، كما قد تكون أيضا حاجز وسدا تحول دون تفعيله، ومن ثمة عدم وصول الدفع بعدم الدستورية لمجلس الدستوري، الامر الذي يحولها من واسطة مفعلة إلى واسطة مقيدة أو يحسب تعبير وزير العدل الفرنسي من مصفاة لانتقاد الدفع بعدم الدستورية الجديدة الى سدادة تسد في الوقع كل شيء تطرح مسألة حصر الاحالة لمجلس الدستوري في الدفع بعدم الدستورية في المحكمة العليا ومجلس الدولة، نحول هاتين الجهتين القضائيتين الى قاضي دستوري، ينظر في مدى جدية ودستورية الدفع بعدم الدستورية من عدمه.

إن نظام المصفاة القبلية الذي اختاره المؤسس الدستوري، قد يمس بأهداف الصالحات الدستورية، ويكون سببا في تعطيل التدفق العادي لمدفوع بعدم الدستورية، من خلال التحكم القبلي للمحكمة العليا ومجلس الدولة في هذه الدفعوع، الامر الذي قد يضيء على قضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة، صفة القضايا الدستوريين.

إلى جانب هذه السلبيات لنظام التصفية القبلية، فإنو أيضا يشكل في حد ذاتو عبئا جديدا للمحكمة العليا ومجلس الدولة، الشيء الذي يؤثر على سرعة البث في الدفعوع بعدم الدستورية فضلا عن الفعل في القضايا العادية.

وعلى الرغم من أن بدايات العمل بهذه الوسيلة القانونية. الدفع بعدم الدستورية مؤجلا الى غاية 2019 والى حين صدور قانون عضوي يحدد كيفيات تطبيق المادة 188، الا أنه يحبذ ألا يجعل المشروع المحكمة العليا ومجلس الدولة "مقبرة" لمدفوع بعدم الدستورية، أو في أحسن الاحوال يمنح لهاتين الجهيتين

القضائيتين آجالا طويلة للفصل في هذه الدفوع، وألا يجعلها أحكامها نهائية، بل يفتح باب استئنافيا أمام جهة قضائية أخرى، أو ايجاد صيغة قانونية جديدة تسمح بوصول الدفوع بعدم الدستورية إلى المجلس الدستوري يتدفق عادي.

إن النظام المصفاة القبلية، قد يكون سببا أيضا في حرمان المجلس الدستوري من الاطلاع على حقيقة جدية التصفية من عدمها، فلا تصله دفوعات المواطنين - المتقاضين إلا ما تقرره المحكمة العليا ومجلس الدولة، وما يشكل حرمان صريحا لمجلس الدستوري من ممارسة إحدى مهامه الاساسية والاصلية وهي مراقبة دستورية القوانين.

هذا وقد حددت المادة 189/2 من الدستور المدة التي يفصل فيها المجلس الدستوري في الدفع بعدم الدستورية وبي 4 أشهر تبدأ من تاريخ إخطاره، من قبل المحكمة العليا ومجلس الدولة) عندما يخطر المجلس الدستوري على أساس المادة 188 أعلاه، فإن قراره يصدر خلال الأشهر الأربعة التي تلي إخطار...).

ويمكن لمجلس الدستوري في بعض الحالات أن يمدد الاجل، أي 4 أشهر لمرة واحدة أخرى أقصاه 4 أشهر، لتصبح المدة القصوى هي 8 أشهر" ... ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة 4 أشهر... "

وإذا فصل المجلس الدستوري في الدفع بعدم الدستورية، فإن المادة 191/2 اعتبرت أن النص التشريعي يعتبر غير دستوري، و يفقد أثره من تاريخ قرار المجلس الدستوري " إذا اعتبر نص تشريعي ما غير دستوري عمى أساس المادة 188 أعلاه، فإن نذا النص يفقد أثره ابتداءا من اليوم الذي يحدده قارر المجلس الدستوري ".

ثالثا: ارتباط الدفع بعدم الدستورية بالحريات:

مكن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 2016 المواطن-المتقاضي من حماية حقوقه وحرياته من الاعتداءات المحتملة الصادرة عن السلطة التشريعية لذلك، فان مجال أعمال المواطن-

المتقاضي حقه في الدفع بعدم الدستورية مقتصر على النص التشريعي، عاذا كان أم عضويا الذي يمس أو ينتيك حقا من حقوقه أو حرية من حرياته التي يضمنها الدستور، (يمكن اخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على احالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، أو عندما يدعي أحد الاطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور).

ولم يثبت المؤسس الدستوري أو المشروع على مصطلح واحد، حيث عنون الفصل الرابع من الدستور، " الحقوق والحريات " ثم تناولت المادة 38 منه " الحريات الاساسية وحقوق الانسان والمواطنة مضمونة " .

كما تضمنت المادة 140 " حقوق الاشخاص وراجيا تهم الاساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية... كما تناولت المادة 920 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية « يمكن لقاضي الإستعجال... أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة... » في الواقع، فان مفهوم الحريات والحقوق، يشمل مختلف الحقوق والحريات العامة أو الأساسية ميمما اختلفت وتعددت المصطمحات أو الأوصاف، ألنيا تتعمق بحقوق الأفراد وحرياتهم.

إن التساؤل الذي يطرح في هذا المجال، بل يقتصر الأمر على الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور فقط ؟ أم تتعداها إلى غيرها من النصوص القانونية الأدنى درجة؟ ان نفس هذا التساؤل هو نفسه الذي يطرح تطبيق المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بالدعوى الإستعجالية — حرية — التي وصفت الحرية المنتهكة بأنها أساسية، فهل توجد حرية أخرى غير أساسية¹ ؟

إن الاجابة على هذا التساؤل ليس بالأمر الهين، من حيث أن الحقوق والحريات ليست كلها منصوص عمييا في الدستور أو غير مدسترة أصلا ولكنها من حيث الوصف تعتبر أساسية كما أن الحقوق والحريات لا تتصف بالثبات أو الجمود، بل في تطور دائم، فالحقوق والحريات في تطور مضطرد ترتبط

¹ رشيد خموفي قانون المنازعات الإدارية الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية الج ازئر 2011 ص 190.

بالتطور التكنولوجي الذي يرتب أو يولد حقوق جديدة، كالحق في الإنترنت مثال، ومن هذا الجانب فإن الدستور قد لا يواكب هذه الحقوق والحريات الجديدة التي لا تتضمنها أحكام الدستور، الأمر الذي يطرح مشكلة حصر الحقوق والحريات التي يمكن أن تكون محل الدفع بعدم الدستورية في الحقوق الدستورية فحسب، واستيعاد الحقوق والحريات غير المدسرة أو الجديدة، وهو ما يتنافى في حقيقة الأمر مع روح إنشاء أو وضع آلية الدفع بعدم الدستورية.

خاتمة

إن تحقيق دولة القانون، بما يضمن عدم المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم أصبحت أحد أهم المسائل الأساسية المنوطة بالمجلس الدستوري.

كما أن النزج بالمواطن في قلب المعادلة الدستورية من خلال تكريس الحق في الطعن و منازعة نص تشريعي يمثل ثورة حقيقة في عالم القضاء الدستوري، لذلك فإن النصوص القانونية العضوية المنتظرة لتجسيد هذه الآلية يفترض أن تكون في مستوى تطلعات المؤسس الدستوري وليس أن تكون سبب معيقا أو كابحا دون تحقيق الغاية من تكريسها أو أن تفرغ و من محتواه الحقيقي، فمن هذه الثورة الدستورية الجديدة على حد تعبير الفقيه Dominique Rousseau لا يجب الخوف أو الانتظار¹.

¹ Dominique Rousseau opcit,p7.

توصيات اليوم الدراسي الموسوم بـ : تطور الرقابة أو رقابة الانتخابات في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016.

1. تفعيل الرقابة البرلمانية برفع القيود المفروضة عليها سواء في الدستور أو في القوانين العضوية.
2. إقران الاستئله بجزاء في حالة عدم الاجابة.
3. إعادة النظر في موضوع الرقابة على البرنامج السياسي وليس على مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.
4. تدعيم الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بالإمكانيات اللازمة من أجل الاطلاع بمهامها بشكل أفضل.
5. تقرير رقابة إلزامية لمجلس الأمة على البرنامج الحكومي أو مخطط عمل الحكومة باعتبارها غرفة ثانية للبرلمان يجب تفعيل دوره في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

الفهرس

الصفحة	عنوان المداخلة	الرتبة العلمية /الجامعة	الاسم واللقب
01	إبراز أهم التعديلات (الإصلاحات السياسية) التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2016 في مجال الرقابة على دستورية القوانين	أستاذ مساعد قسم "أ"، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة	كرغلي مصطفى
11	تطور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016.	أستاذة محاضرة قسم "أ"، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة	خدوجة خلوفي
24	الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات ضانة دستورية وقانونية لانتخابات نزهة وشفافة.	أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة	د. لعشاش محمد
35	الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات؛ صلاحيات حقيقية أم مقيدة؟ (الانتخابات التشريعية 04 ماي 2017 أنموذجا)	أستاذ مساعد قسم "ب"، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة	ربيع زكرياء
43	توسيع تشكيلة المجلس الدستوري وصلاحياته في ظل التعديل الدستوري 2016	أستاذ مساعد قسم "أ" جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة	حراش عفاف
60	سلطة الإخطار في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.	أستاذ مساعد أ، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة	أ/ دريد ملكي
66	آلية الأخطار عن طريق الدفع بعدم الدستورية	أستاذ مساعد أ، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة	يحياوي فاتح
74	الدفع بعدم الدستورية: آلية قانونية لحماية الحقوق و الحريات	أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة أكلي محند أولحاج البويرة	د. طيبي أمقران
81	توصيات اليوم الدراسي		
82	الفهرس		