



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الحاج لخضر - باتنة



كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق
تخصص: القانون الدستوري

الدكتورة

إشراف

إعداد الطالبة:

سامية بعلي الشريف
د. نادية خلفة

الصفة	الجامعة الأصلية	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيساً	جامعة باتنة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. دليلة مباركي
مشرفاً و مقررًا	جامعة باتنة	أستاذ محاضرة	نادية خلفة
عضوا ممتحنا	جامعة باتنة	أستاذ محاضرة	أيال موساوي

السنة الجامعية:
2015-2014

قال العماد الأصفهاني :

" لا يكتبه انسان كتابا في يومه إلا قال في تحفه لو خيرت هذا كان أحسن ، ولو زيد كذا كان يستحسن ولو ترك هذا كان أفضل ، وهذا من أعظم العبر وهو دليل على إستلاء النقص على جملة البشر".

شكر وعرفان

اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك على ما يسرت لي في هذا العمل المتواضع حتى خرج الي النور ، فسيحانك لا اله الا انت استغفرك وأتوب اليك .

انطلاقاً من قول الرسول صلى الله عليه وسلم : "...ومن صنع اليكم معروفًا فكافنوه فان لم تجدوا ما تكافنوه به ، فأدعوا له حتى تروا أنكم كافأتموه "

فلا يسعني إلا ان اتقدم بالشكر الجزيل الي استاذتي والمشرفة على اعداد هذه المذكرة خليفة نادية التي أثارته دربي بنصائحها وتوجيهاتها القيمة التي منحتها لي لجميل صبرها وحسن معاملتها لي ، كما انها لم تبخل علي بوقتها الثمين في تتبع هذا العمل من بدايته الي نهايته فجزاها الله عني الف خير .

و الشكر موصول الي اعضاء لجنة المناقشة لما تكبدوه من عناء في قراءة هذه المذكرة وانحائها بمقترحاتهم القيمة ،

كما اخص بالذكر الدكتور سلامي ميلود لما قدمه لي من نصائح وتوجيهات لانجاز هذا العمل المتواضع.

مقدمة

ترتكز الشرعية الدستورية في النظام القانوني للدولة على الدستور وذلك باعتباره القانون الأسمى و المرجع الأساسي الذي يحدد المبادئ والقواعد و الأحكام العامة، التي يتم من خلالها إدارة الحكم في دولة معينة، كما يوضح السلطات الرئيسية في الدولة السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، ويحدد صلاحياتها و العلاقة بينها على ضوء ما تستلزمه أحكام مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعد الحجر الأساسي في البناء الدستوري لدولة الحق و القانون، و ركيزة من ركائز تأسيسها. وقد أخذ به المشرع الدستوري الجزائري ابتداء من دستور 1989، و كرسه في التعديل الدستوري لسنة 1996، مانحا بذلك لكل سلطة من السلطات الثلاث مجالا أصيلا خاصا بها، بحيث تتولى السلطة التشريعية مهام التشريع و التمثيل والرقابة.

و يتمثل العمل التشريعي "القانون" في مجموعة القواعد التي تسنها السلطة التشريعية في المجالات المحددة لها دستوريا و تتمثل أيضا في النص الذي تم التصويت عليه من قبل البرلمان وأصدره رئيس الجمهورية ، وقد عمل التعديل الدستوري الموافق لـ 28 نوفمبر 1996 خلافا لسابقه على تحديد آليتين مختلفتين لسن القواعد التشريعية، أو لتدخل السلطة التشريعية و ذلك بإدخال فئة جديدة من القوانين إلى الهرم القانوني إضافة إلى القوانين العادية وهي القوانين العضوية .

وقد حدد الدستور مجالات التشريع العادي في مادته 122 بقوله: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية... " وأوردت هذه المادة ثلاثين (30) موضوعا تشكل مجالات للتشريع العادي،بالإضافة الي مجالات اخرى يمكن ان يشرع فيها البرلمان بموجب تشريع عضوي وهو ما نجده في المادة 123 من التعديل الدستوري 1996 و كان اخر مجال ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2008 ويتعلق الامر بالمادة (31 مكرر) المستحدثة والخاصة بتمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

و بذلك تم توسيع وتنويع المجالات التي يشرع فيها البرلمان مابين القوانين العادية والقوانين العضوية مما اضفي علي المجال التشريعي خاصية التنوع خلافا لما كانت عليه الدساتير السابقة . وبالرغم من أن القوانين العضوية فكرة مستوحاة من الخارج ارتبط وجودها بتطور سياسي معين لبعض الدول ففي الجزائر لا يعتبر هذا النوع نتاجا لمثل هذا المسار فيعد القانون العضوي إضافة أدرجها المؤسس الدستوري إلى القوانين العادية قصد تجنب المواضيع المهمة والتعديلات المتكررة وما قد ينبئ بتهديد الاستقرار القانوني و تسبب العمل التشريعي.

و أساس القوانين العضوية الدستور، حيث منحها هذه الطبيعة في حدود مجالاتها على سبيل الحصر و نص على وجوب سنها و صدورها في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة ، إضافة إلى خضوعها لمجموع الإجراءات و الشكليات العادية التي يخضع لها كل تشريع. وإذا كانت الوثيقة الدستورية ورغم أهميتها باعتبارها المصدر الأول للقواعد القانونية إلا أنها ليست المصدر الوحيد في دول الدساتير المكتوبة حيث تلعب القوانين العضوية دورا هاما بجوار هذه الوثيقة نظرا لتضمنها موضوعات ومسائل دستورية بطبيعتها .

أهمية الموضوع:

ترجع أهمية مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري إلى مضمونها من خلال طبيعة الموضوعات التي تنظمها باعتبارها موضوعات دستورية في جوهرها لتعلقها بتنظيم السلطات العامة في الدولة ، و بذلك تعمل على تكملة أحكام الدستور المتسمة بخصائص الجمود والعمومية المطلقة و التجريد الكلي في صياغتها من خلال توفرها على ظروف و شروط و إجراءات و مزايا التكييف والتفصيل و التفسير و التوضيح لأحكام الدستور والتي قد تصل لدرجة الغموض والصعوبة ، وكل ذلك دون إهدار للقيم الدستورية الثابتة و المستقرة في كافة المجالات والتي ترجع في الأساس لطبيعة هذه الفئة من القوانين الخاصة و الحيوية و لخضوعها لإجراءات دستورية صارمة و دقيقة في عملية سنها و إصدارها الأمر الذي يكسبها عناصر ومزايا الثبات والاستقرار و الجدية في تفسير و ملائمة و تكييف أحكام الدستور ولذلك لم تترك مهمة تكميل الدستور في

المجالات و المسائل و الموضوعات الدستورية و السياسية الحيوية للقانون العادي أو للسلطة التنظيمية و التنفيذية.

بما أن القوانين العضوية آلية قانونية هامة و ناجعة لتحقيق التنظيم السلطوي و تقرير مبادئ القانون العام في الدولة وذلك من خلال فاعليتها لتنظيم كيان هيئة أو دولة، فأهمية القوانين العضوية اقتترنت و من دون شك بأهمية مجالاته و لعل أهم نتيجة لهذه الأهمية تكمن في أن كل محاولة للتجاهل أو الاعتداء على نص من نصوص القانون العضوي تعد بمثابة مخالفة للدستور و تعد على الحدود الدستورية وهو ما نلمسه في نص المادة 123 من التعديل الدستوري 1996 حيث حصر المشرع الدستوري مجالات القوانين العضوية و وضع شروط لسنها من حيث المصادقة عليها بحيث لا تتم إلا بالأغلبية المطلقة للنواب و بأغلبية 4/3 أعضاء مجلس الأمة.

- كذلك فقد أخضعت المادة السالفة الذكر في فقرتها الأخيرة القانون العضوي لرقابة مدى مطابقته لأحكام الدستور من حيث الإجراءات المتبعة في سنه و المصادقة عليه و من الناحية الموضوعية بداية من العنوان إلى المواد الختامية وذلك من قبل المجلس الدستوري وهو ما نصت عليه المادة 165 من الدستور فالقانون العضوي معلق على الرقابة السابقة لإصداره وهي قرينة قاطعة على أهمية القوانين العضوية من خلال وضعها تحت مجهر الرقابة لبحث مدى مطابقتها للدستور مما يعطيها مناعة و يعزز مكانتها خاصة وان إقرارها جاء بعد تدارك المؤسس الدستوري النقائص التي شابته الدساتير السابقة .

أسباب اختيار الموضوع:

اختيار موضوع مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري لم يكن مجرد اختيار فقط وإنما أملت جملة من الأسباب والعوامل أضفت عليه أهمية خاصة تستمد مصدرها المباشر من نص التعديل الدستوري لسنة 1996 و ذلك نتيجة التميز الذي أقامه المشرع الدستوري داخل المعيار التشريعي الواحد أي العمل القانوني الصادر عن السلطة التشريعية، بحيث أصبح يفرق بين التشريعات العادية والتي اكتفى بتحديد المواضيع التي تنظمها طبقا للمادة 122 من الدستور والتشريعات العضوية، فضلا عن خصها بمجالات تختلف عن تلك الممنوحة للتشريعات العادية، سعى المؤسس الدستوري لتحديد نظامها

القانوني في نص الدستور نفسه، مانحا لها بذلك خصوصية إجرائية مما يجعل من الأهمية بمكان تحليلها ودراستها للوقوف عند أسبابها و أهدافها.

- وكذلك فعلى الرغم من حداثة القوانين العضوية بحيث تم استخدامها في أواخر سنة 1996 بموجب التعديل الدستوري إلا أن القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة لم يشر إلى أي فرق في الإجراءات المتبعة لدراسة القوانين العضوية و العادية ولم تتعرض إلى أي تغيير او لفظ القانون العضوي في جميع مواد كانه تناسى أن دستور 1996 قد اعتنق وسيلة إنشائية هامة للقواعد القانونية. أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فاكتفى بالإشارة للقوانين العضوية دون أي تحليل للإجراءات المتعلقة بها هذا من جهة و من جهة اخرى قلة الكتابات والدراسات في هذا المجال لاسيما عند أصحاب الاختصاص الأصيل " نواب وأعضاء البرلمان ". إذ يلاحظ جهل البعض منهم لخصوصية القوانين العضوية وهذا بالرغم مما تكتسيه مسألة تحديد مكانة هذه القوانين من أهمية تستدعي التطرق لخصوصية إجراءات إنشائها او تعديلها وذلك بوصفها عنصرا جوهريا من عناصر تحديد هويتها و طبيعتها القانونية.

- فضلا عن ذلك فان الدراسات السابقة كانت تنصب حول استحداث القانون العضوي في دستور 1996 و الجوانب الداعية لدخول الجزائر عهدا جديدا في مجال القوانين العضوية ، لإعادة بناء الصرح المؤسساتي تماشيا مع الحقائق و الأوضاع الراهنة آنذاك كتصحيح للأوضاع ومحتوى الدساتير السابقة، أين تمت معالجة فكرة القانون العضوي كأداة قانونية في ظل التعديل الدستوري 1996، كذلك كانت مداخلات على الأرجح تبحث في فكرة القانون العضوي من خلال إسقاطها و تطبيقها على نموذج فريد من القوانين العضوية للوصول إن كان القانون العضوي الصادر سليما و منسجما لفكرة القانون العضوي في حد ذاتها في ظل الاعتبارات والمعطيات الوطنية الدستورية ، ومن هنا كانت الحاجة الى البحث في مكانة القوانين العضوية من خلال ابراز خصوصية مجالاتها وتميز الإجراءات التشريعية في إعداد هذه الزمرة من القوانين وصولا إلى فعالية الرقابة الحتمية و السابقة لإصدارها وقد تزامنت هذه الدراسة بإصدار جملة من القوانين العضوية كانت بمثابة الأرض الخصبة للبحث في مكانتها في النظام القانوني الجزائري.

الإشكالية:

ان التعرض لفئة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري من خلال التطرق إلى ذاتية مضمونها و حيوية مجالاتها و نظامها القانوني او ما يعرف بالإجراءات التشريعية المعتمدة في إنشائها وما اشترطه المؤسس الدستوري من نصاب قانوني للمصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني وصولا لطبيعة الرقابة الحتمية و التلقائية من المجلس الدستوري على القوانين العضوية و مطابقتها لأحكام الدستور فبالمحصلة لا تصدر هذه الاخيرة و لا تنشر بالجريدة الرسمية إلا إذا أبدى المجلس الدستوري مطابقتها للدستور، هذا ما يدفعنا الى طرح الإشكالية التالية : هل الخصوصية التي تتمتع بها القوانين العضوية من ناحية مضمونها و الإجراءات التشريعية لإعدادها والرقابة الحتمية من قبل المجلس الدستوري لمدى مطابقتها لأحكام الدستور تعزز مكانتها في النظام القانوني الجزائري؟

المنهج المتبع:

سنحاول الإجابة على الإشكالية المطروحة من خلال الاعتماد على ما يتطليه الموضوع من مناهج علمية إذ سنعتمد بالدرجة الاولى على المنهج التحليلي الوصفي القائم على أساس تحليل جزئيات خصوصية القوانين العضوية المنصوص عليها صراحة و استنتاج الجزئيات الأخرى بمقارنة بين كل من القانون العضوي و القانون العادي، وذلك بالاستعانة بالمنهج المقارن .

خطة الدراسة:

اتبعنا في موضوع دراستنا خطة تقوم على تسلسل منطقي مدارها فصلين:

1- الفصل الأول: يتمحور حول خصوصية القانون العضوي في النظام القانوني الجزائري والذي لن يتأتى من دون التعرض إلى شقين خصوصية القانون العضوي من حيث المضمون في الشق الاول كصنف قانوني متميز و بلورة طبيعة مجالاته بشكل دقيق. اما الشق الثاني فتطرقنا الى خصوصيته من حيث الإجراءات التشريعية لإعداده و الذي يعبر أساسا على ارتقاء المعيار التشريعي بصفة عامة والقوانين العضوية بصفة خاصة من خلال خصوصية مضمونها في ظل الإجراءات المتبعة على مستوى تحضيرها و إيداعها الى غاية إصدارها من طرف رئيس الجمهورية .

2- الفصل الثاني: يتمحور حول دور المجلس الدستوري في القوانين العضوية مبرزة بذلك في الشق الاول تميز رقابة المجلس الدستوري القوانين العضوية من حيث ماهيتها و إجراءاتها مع تحليل لآراء المجلس الدستوري بخصوص مطابقة القوانين العضوية للدستور وجديتها في هذا الشأن و الذي من شأنه إبراز اهمية هاته الفئة من القوانين و تعزيز مكانتها في النظام القانوني الجزائري.

الفصل الأول

خصوصية القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري

تعتبر القوانين العضوية طبقا للمادة 123 من التعديل الدستوري 1996 مجموعة من القوانين ذات اهمية بالغة تتجلى من حيث فعاليتها لتنظيم كيان هيئة أو دولة. وان اهمية هذه الطائفة من القوانين من شأنها أن تؤدي إلى توسيع دائرة فهم جوانب وعناصر تحديد الصفة العضوية على قوانين دون الأخرى وهي صفة اقترنت و من دون شك بأهمية المجالات التي تنظمها. وسنحاول في هذا الفصل تحليل الخصوصية المركبة (المضمون والإجراءات) للقوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري وتقسيم ذلك الى مبحثين فخصصنا المبحث الاول منه لخصوصية القانون العضوي من حيث المضمون، من خلال تحديد ماهيته و تمييزه عن غيره من الاصناف القانونية وتحديد نطاق مجالاته، مبرزين بذلك القيمة القانونية للقوانين العضوية. اما المبحث الثاني فخصصناه لإبراز خصوصية القوانين العضوية من حيث الإجراءات التشريعية على مستوى مرحلة المبادرة وعلى مستوى البرلمان وصولا الى مرحلة اصدار القانون العضوي.

المبحث الأول:

خصوصية القوانين العضوية من حيث المضمون

من جملة التغيرات التي أحدثتها التعديل الدستوري لعام 1996 تلك التي طالت المجال التشريعي العائد للبرلمان والمتمثلة في تنوعه ما بين المواضيع التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية و استحداث زمرة أخرى من القوانين المعروفة بالقوانين العضوية، إلا أن المؤسس الدستوري لم يوضح لنا المقصود بالقوانين العضوية مكتفيا فقط بتحديد مجالاتها الى جانب سكوته عن معالجة وتحديد القيمة القانونية لهذه القوانين. وبذلك ستتصب دراستنا في هذا المبحث حول تحديد ماهية القانون العضوي على ضوء المفاهيم المعتمدة من الفقه الدستوري وباعتباره صنف قانوني متميز عن غيره انطلاقا مما هو متعارف عليه في الأنظمة المقارنة وصولا الى القيمة القانونية للقوانين العضوية في هرم تدرج المعايير القانونية ولذلك ارتأيت تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب: فتناولت في المطلب الأول ماهية القانون العضوي و خصصت المطلب الثاني لتمييز القانون العضوي عن غيره من النصوص القانونية أما المطلب الثالث فكان لنطاق تطبيق القوانين العضوية و قيمتها القانونية .

المطلب الأول: ماهية القانون العضوي

لا يمكن إظهار ذاتية وتميز مضمون القانون العضوي إلا بالتطرق إلى ماهية القانون العضوي خاصة وأنها المكنة التي لم يوضحها دستور 23 فيفري 1989 وحتى الدساتير السابقة له⁽¹⁾ . فضلا عن تحليل ودراسة المحيط الذي نشأ فيه ولذلك سيكون هذا المطلب منصبا على فرعين فالفرع الأول لتحديد مفهوم القانون العضوي أما الفرع الثاني للوقوف عند

(1) بالرغم من عدم وضوح فكرة القانون العضوي في الدساتير الجزائرية السابقة كما هو اليوم، إلا أنها كانت موجودة و معروفة باسم القانون الإطار (loi-cadre) لكن لم تكن مجالاتها محددة التي يشرع بهذا النوع من القانون و لمزيد من التفاصيل اطلع:

- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص 70-85.
- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، 2009-2010.
تهميش ص174.

نشأة وتطور القانون العضوي بصفة عامة وأسباب تبني الدستور الجزائري لهاته الطائفة من القوانين بصفة خاصة.

الفرع الأول: مفهوم القانون العضوي

لعل مصطلح القانون العضوي ورد في أغلبية دساتير الدول المعاصرة يجعل من الضرورة البحث في طبيعة هذا المصطلح وماهيته القانونية أهو صنف قانوني جديد أو مجرد ثوب يكتسيه القانون العادي؟

إن أول ما يمكن الانطلاق منه هي التسمية لهاته الفئة من القوانين، فقد اختلفت بين الجزائر والمغرب وموريطانيا وتونس وهي على التوالي: العضوية، التنظيمية، النظامية، الأساسية ونظرا للأهمية البالغة التي تحظى بها القوانين العضوية والمترتبة خاصة عن حساسية المجالات الموكلة لها تنظيمها، فقد كانت محل اهتمام الفقه العام وموضوع خصب أسأل الكثير من الحبر لاسيما في فرنسا، ويرجع ذلك إلى اعتمادها بالدرجة الأولى في دساتير الكثير من الأنظمة المقارنة مما نجم عنه محاولات لتعريف القانون العضوي.

وقبل التطرق إلى الدراسات والتعاريف الفقهية للقوانين العضوية نعرض أولا على التعريف الدستوري للقوانين العضوية ومدى قدرتها في بلورة ماهية القانون العضوي.

أولا: التعريف الدستوري للقوانين العضوية.

لقد ادرجت العديد من الدول هذا النوع من القوانين في دساتيرها وإن اختلفت تسميتها في ذلك، لكن تبقى مضامينها وخصائصها مشتركة، ومن بين هذه الدساتير الدستور الإيطالي الموافق لـ 27 ديسمبر 1947 الذي حاول تعريف القانون العضوي: "... دون أن تكون تلك المتعلقة بالمراجعة الدستورية فإن القوانين العضوية هي تلك المتضمنة لمواضيع دستورية تم إنشاؤها بموجب إجراءات متميزة عن تلك المتبعة في التشريعات العادية".⁽¹⁾

أما الدستور الإسباني الصادر في 29 ديسمبر 1978 فقد حاول تعريف القوانين العضوية في المادة 1/81 منه: " القوانين التنظيمية تلك المتعلقة بالحقوق السياسية والحريات العامة وتلك التي تصادق على الأنظمة الداخلية لمناطق الحكم الذاتي وقانون الانتخابات

(1) محمد أشركي، القوانين التنظيمية بالمغرب، دراسة مقارنة، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، المغرب، العدد 1، سنة 1982، ص 73.

العام وباقي القوانين المنصوص عليها في الدستور وتتطلب المصادقة على القوانين التنظيمية وتعديلها وإلغائها موافقة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب في تصويت نهائي على مجمل المشروع " .ومن القوانين التنظيمية تلك المتعلقة منها بشروط وإجراءات الاستفتاء (المادة 3/9) والمتعلقة بإبرام المعاهدات الدولية (المادة 93)، والمحددة لوظائف قوات الأمن والمبادئ الأساسية (المادة 2/104)، والمنظمة للسلطة القضائية (المادة 1/122-2)، والقانون المتعلق بمبادئ ميزانية الدولة وكذلك القانون الذي ينظم عمل المحكمة الدستورية ووضع أعضاءها وطرق رفع الدعاوى (المادة 165)، و تنحصر مجالات القوانين العضوية في 17 مجال.

و يبدو أن المشرع الإيطالي والإسباني حاولا ضبط ماهية القانون العضوي معتمدين في ذلك المعيار المادي القائم على أساس المحتوى الموضوعي لهذا الصنف القانوني اي من خلال التطرق الى طبيعة مجالات و مضمون القانون العضوي .فضلا على المعيار الشكلي المرتكز على الشكليات والقواعد التي يصدر في نطاقها القوانين العضوية.

بينما عرف الدستور الفرنسي المؤرخ في 04 أكتوبر 1958 والمعدل في 23 يوليو 2008 في المادة 46 القوانين العضوية على انها " تلك القوانين التي أضي عليها الدستور طابع القوانين العضوية و يصوت عليها و تعدل وفقا للشروط التالية..." ويتضح لنا من خلال هذا النص اعتماد المؤسس الدستوري الفرنسي في محاولة تحديد النظام القانوني للقوانين العضوية على المعيار الشكلي متخليا بذلك على المعيار المادي الذي كان سائدا قبل صدوره. (1)

وقد تبنى المشرع الدستوري المغربي القوانين العضوية أو كما سماها القوانين التنظيمية في الدستور المغربي الجديد المؤرخ بتاريخ 29 يوليو 2011 . علي غرار دستور 1996

(1) إن فكرة القانون العضوي قديمة في وجودها لكنها تبلورت في الدستور الفرنسي 1848 ثم دستور 1946 حيث ذكرت النصوص القانونية التي تنظم بعض مجالات القانون العضوي كتتظيم السلطات الدستورية والعلاقات الوظيفية بينها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ومع صدور دستور الجمهورية الخامسة 4 أكتوبر 1958 توضحت أكثر طبيعة القانون العضوي إذ تحددت الإجراءات الدستورية لسنه، وقد نهج في تنظيمه للقوانين العضوية ذات الطريق المنصوص عليه في دستور 1948 مع بعض الفروقات بخصوص السلطة المخولة بسنها وإعدادها والرقابة الإجبارية.

السابق الذي وضع مسطرة تبني القوانين التنظيمية وحدد مجالاتها و هو ما يمثل في حد ذاته حماية لمجال تطبيق القانون التنظيمي إذ لا يمكن سن قانون تنظيمي إلا في المجالات التي حددها الدستور بناء على التدخل الوجوبي للمجلس الدستوري⁽¹⁾ وهو ما يمثل فحص لمسطرة تبني القوانين التنظيمية. و بموجب الدستور المغربي الجديد تم استحداث محكمة دستورية⁽²⁾ في الباب الثامن منه ف جاء الفصل 2/132 لتحديد اختصاصات المحكمة الدستورية بحيث تحال إليها كل القوانين التنظيمية قبل الإصدار لتبت في مطابقتها للدستور وفق الإجراءات المنصوص عليها في الفصل 4/132، و حسب الفصل 85 من الباب الرابع المتعلق بالسلطة التشريعية لا يتم التداول في مشاريع واقتراحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب إلا بعد مضي عشرة أيام على وضعها لدى مكتبه وفق المسطرة المشار إليها في الفصل 84 كما تتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين من المجلس المذكور غير أن التصويت يتم بأغلبية أعضاء مجلس النواب إذا تعلق بمشروع أو اقتراح قانون تنظيمي لمجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، و يتم إقرارها باتفاق بين مجلس البرلمان على نص موحد ولا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور، وقد حدد الفصل 86 مدة عرض مشاريع واقتراحات القوانين التنظيمية للمصادقة عليها من قبل البرلمان في أجل لا يتعدى الولاية التشريعية الأولى التي تلي الأمر بصدور الأمر بتنفيذ هذا الدستور.

كما حدد الفصل 3/132 آجال المحكمة الدستورية هي شهر واحد من تاريخ الإحالة مع إمكانية التخفيض في حالة الاستعجال إلى 8 أيام بطلب من الحكومة.

والظاهر أن الدستور المغربي شأنه شأن الدستور الفرنسي لم يشر إلى تعريف القانون العضوي سواء في الدستور السابق 1996، إلا ان الغرفة الدستورية تولت القيام بذلك ما

(1) عبد العزيز النويضي، المجلس الدستوري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة و التنمية المحلية، الطبعة 1، 2001، ص 46-47.

(2) تم استحداث محكمة دستورية بعد ما كان مجلس دستوري إلا ان الفصل 176 من الباب الرابع عشر من التعديل الدستوري 2011 للدستور المغربي أكد على استمرارية المجلس الدستوري القائم في ممارسة صلاحياته إلى غاية تنصيب المحكمة الدستورية المنصوص عليها في هذا الدستور.

يفيد " القانون التنظيمي منبثق عن الدستور ومكمل له " (1) وكذلك الحال بالنسبة للدستور المغربي الحالي حيث اكتفي بالتطرق لإجراءات سننها وإصدارها كما سبق شرحها. وتحديد لمجالات القانون التنظيمي فعلي سبيل المثال حالات التنافي مع الوظيفة الحكومية وهو ما نص عليه الفصل 87 من الباب الخامس، . قانون تنظيمي يحدد قواعد تنظيم المحكمة الدستورية وسيرها والإجراءات المتبعة أمامها في الفصل 131 من الباب الثامن.

وفي الدستور الموريتاني المعدل بتاريخ 11 يناير 2012 جاءت المادة 67 من الباب الرابع تحت عنوان علاقات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية مبرزة الإجراءات التي تتبع في اعداد القوانين النظامية أو تعديلها أين يظهر الاختلاف من حيث شروط تنفيذها وإصدارها حيث لا يقدم المشروع أو الاقتراح الى مداولة أو تصويت اول غرفة احيل عليها الا بعد انقضاء 15 يوم مع ضرورة عرضها على المجلس الدستوري للبت في مدى مطابقتها للدستور طبقا للمادة 86 من الباب السادس من الدستور، ونضم 10 مجالات للقوانين النظامية فعلى سبيل المثال القانون النظامي المحدد لقواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري (المادة 88) من الباب السادس والقانون النظامي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاء (المادة 89) من الباب السابع، ويعود هذا بالنظر إلى أهميتها وحيويتها بالنسبة لحقوق الأفراد وحررياتهم.(2)

وقد تناول دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 في الباب الثالث والمتعلق بالسلطة التشريعية من المادة 50 إلى المادة 70، وبين الفصل 64 اجراءات التصويت على القوانين الأساسية بحيث تكون بالأغلبية المطلقة لأعضائه على مشاريع القوانين الأساسية، والقانون الأساسي " العضوي" لا يعرض على المداولة العامة، أي مشروع مبادرة القانون العضوي لا تناقش في الجلسة العامة لمجلس النواب إلا بعد مضي 15 يوم من احواله على اللجنة

(1) محمد أشركي، المرجع السابق، ص 76.

(2) محمد بن أحمد بمبا، الرقابة على دستورية القوانين في موريتانيا، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 41، العدد 04، 2003، ص 66.

المختصة، وحدد الفصل 65 من الباب الثالث المسائل أو المجالات التي يشرع فيها مجلس النواب بموجب قانون أساسي وهي 15 مجال.⁽¹⁾

يتضح لنا مما سلف بيانه ان كل من المشرع الدستوري الموريتاني والتونسي سارا على نفس المنهج بحيث لم يعرفا القوانين العضوية مكتفين بالتطرق الى المجالات التي تنظمها و اجراءات اعدادها.

أما فيما يتعلق بالوضع في مصر فقد أدخل دستور 11 سبتمبر 1971 القوانين العضوية ضمن هرم قانوني تحت تسمية " القوانين المكملة للدستور " وذلك دون أن يضع لها نظاما قانونيا مستقلا مكتفيا فقط بالإحالة إلى بعض المسائل ذات الطبيعة الدستورية إلى قوانين تصدر من السلطة التشريعية هذه الأخيرة التي أطلقت لفظ قانون مجرد من أي وصف خاص وقد أخضعها المؤسس الدستوري المصري إلى نفس الإجراءات التي تخضع لها القوانين العادية. غير أنه إثر التعديل الدستوري 1980 أصبحت هذه القوانين الأساسية تخضع لإجراءات معينة في إنشائها أو تعديلها.⁽²⁾

وبذلك فتحدد القواعد المكملة للدستور يتوقف على معيارين متكاملين أحدهما شكلي والآخر موضوعي. أما المعيار الشكلي فيتمثل في النصوص الدستورية الغير صالحة للتطبيق بذاتها مباشرة والتي تحتاج إلى قانون آخر يحدد مضمونها وشروطها مثل الحق في التنقل ويتجلى المعيار الموضوعي في وظيفة أساسية للدستور بوصفها عملا ينظم سلطات الدولة واختصاصها.⁽³⁾

(1) الموافقة على المعاهدات، تنظيم العدالة والقضاء، تنظيم الإعلام والصحافة والنشر، تنظيم الأحزاب والنفابات والجمعيات والمنظمات والهيئات المهنية وتمويلها، تنظيم الجيش الوطني، تنظيم قوات الأمن الداخلي والديوانة، القانون الانتخابي، التمديد في مجلس نواب الشعب، التمديد في المدة الرئاسية، الحريات وحقوق الإنسان، الأحوال الشخصية، الواجبات الأساسية للمواطنة، السلطة المحلية، تنظيم الهيئات الدستورية، القانون الأساسي للميزانية.

(2) عمرو أحمد حبسو، القوانين الأساسية المكملة للدستور، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 13 وللمزيد إطلع على سميرة أحمد شوقي/ عبد الستار فرج خليل، " مجموعة القوانين الأساسية المكملة لدستور جمهورية مصر العربية "، الطبعة الثانية، القاهرة، 1986.

(3) أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، 2000، ص 54.

أما عن دستور 2012 بعد ثورة 25 يناير 2011 فقد نص على سبيل الحصر على القوانين المنظمة للحقوق السياسية للأشخاص والقوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية كونها تمس بحقوق الأشخاص ولأهميتها أولى المشرع الدستوري المصري الرقابة السابقة لمدى مطابقة النص للدستور قبل إصداره وبمطابقة النص للدستور من قبل المحكمة الدستورية العليا. إلا أن ذلك لا يعني وجود تمايز بين القوانين العادية والعضوية فالدستور المصري لسنة 2012 لم يميز بين القانونين⁽¹⁾، أما دستور مصر لسنة 2013 فقد نص على المحكمة الدستورية العليا في الباب الخامس تحت عنوان نظام الحكم من المادة 101 إلى المادة 221 وذلك في فصل مستقل عن السلطة القضائية عكس ما جاء به دستور 2012، وباستقراءنا للدستور الحالي فقد نص على القوانين واللوائح دون التطرق إلى القوانين العضوية.⁽²⁾

وبالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري فقد أطلق تسمية القوانين العضوية متجنباً في ذلك مصطلح " القوانين الأساسية" وذلك لأنه سبق وأن وصف الدستور بالقانون الأساسي في ديباجته في الفقرة العاشرة بما يلي:

" إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات..." وهو الوصف الذي أكدته في نص المادة 182 من الدستور: " يصدر رئيس الجمهورية نص التعديل الدستوري الذي أقره الشعب، وينفذ كقانون أساسي للجمهورية ". إلا أن ما أخذ على هاته التسمية أنها مجرد ترجمة بسيطة لكلمة « organique » باللغة الفرنسية خاصة وأن تسميتها « loi organique » من الدستور الفرنسي، و بالتالي كانت مجرد ترجمة بدون عناء.⁽³⁾

(1) بن عبدي هشام، الرقابة على دستورية القوانين العضوية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، فرع زيان عاشور، الجلفة، 2013-2014، ص 42.

(2) جمهورية مصر العربية، مشروع دستور 2013، الوثيقة الدستورية الجديدة بعد تعديل دستور 2012 من الموقع الرسمي للجنة الخمسين لإعداد الدستور، القاهرة، ص 48.

(3) د/محمد فادن، عضو سابق للمجلس الدستوري، لقاء شخصي بتاريخ 28/09/2014، الساعة 12.41، الجزائر.

وكانت أول معالجة للقوانين العضوية بواسطة رئيس الجمهورية اليمين زروال خلال حديثه الذي أحتوته المذكرة الدبلوماسية والتي وجهتها لمجموع الطبقة الدبلوماسية ولمعظم وأهم ممثلي المجتمع المدني وذلك في شهر ماي 1996 وبالذات في النقطة 27 والتي جاء فيها: "إن تعزيز المبادئ الضامنة للحقوق الفردية والجماعية، سوف يتم التكفل بها عبر ديباجة مفهوم القانون العضوي، هذا الصنف الجديد معرف كنص مزود بحماية لكل اختيار مناصر للمجالات الهامة".⁽¹⁾

ونلاحظ أن هذا التعريف لا يمكن الاعتماد عليه لتحديد مفهوم القانون العضوي. وقد تعرض الدستور الجزائري لمصطلح القوانين العضوية في عدة مواد نذكر منها نص المادة 123: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية..."

تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاث أرباع $\frac{3}{4}$ مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

ومن خلال تفحص فقرات هاته المادة نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري شأنه شأن نظيره الفرنسي تناول القوانين العضوية بمناسبة الحديث عن مجالاتها التي يجب أن تنظمها والجهة التي تسنها وإجراءات إصدارها ولذلك اكتفي بإجراءات خاصة لهذه القوانين و ذلك بإحالة الكثير المسائل ذات الطبيعة الدستورية إلى قوانين تصدر عن السلطة التشريعية. إلا ان المشرع الجزائري في الدساتير السابقة لم يعط لها وصفا كما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي وإنما أطلق عليها لفظ قانون مجرد و هناك من يرى امكانية تسميتها في تلك الفترة بالقوانين العضوية باعتبارها تنظم موضوعات دستورية⁽²⁾. ثم جاء دستور 1996 وتبنى

(1) غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001-2002، ص 12.

(2) فريد علوش، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010، ص 34 و يتعلق الأمر بالمادة 56 من دستور 1963 و المادة 56 من دستور 1976 و المادة 115 من دستور 1989.

مصطلح القانون العضوي لأول مرة من خلال المادة 123 إلى جانب مواد أخرى في الدستور.

ونلاحظ من خلال ما سبق ذكره أن مجمل الدساتير لم تحاول إعطاء تعريف للقانون العضوي وإنما تعرضت له من خلال جوانبه الإجرائية أو الموضوعية ويرجع ذلك لكون المشرع عادة لا يختص بالتعاريف ومن ثم تبقى مهمة تحديد معنى هذا القانون على عاتق كل من فقه القانون العام الدستوري والإداري وكذا القضاء الدستوري تكملة لجهود الفقه.⁽¹⁾

ثانيا: التعريف الفقهي للقوانين العضوية

ساهم العديد من الفقهاء بدورهم في تعريف القانون العضوي فهناك من ارتكز على الجانب العضوي الشكلي أي بالاعتماد على معيار الجهة المصدرة وكذا الإجراءات المتبعة في إنشائها، بينما انطلق البعض الآخر من زاوية المعيار المادي الموضوعي للقانون العضوي إلى أن توصل الفقه الحديث إلى بلورة مفهومه، خاصة وأن الوضع الطبيعي والمعتاد هو عزوف المشرع الدستوري عن تقديم تعريفات لمصطلحات قانونية تاركا الأمر للفقهاء والقضاء.

وفي هذا الصدد يعرف الأستاذ "فرنسوا لوشار" « François Luchair » القوانين الأساسية طبقا لأحكام المادتين 46-61 من الدستور الفرنسي: " بأنها تلك القوانين التي يجب أن تتوفر فيها ثلاث شروط: الأولى أن يعترف لها الدستور بتلك الصفة لتنظيم مجالات معينة غالبا ما تتعلق بتنظيم مؤسسات الدولة المختلفة، أما الشرط الثاني فيتعلق بالشكل والإجراءات التي يجب مراعاتها في إعداد وإقرار القوانين الأساسية، بحيث لا يمكن التصويت عليها وإقرارها إلا طبقا لإجراءات خاصة ويتمثل الشرط الثالث في إعلان المجلس الدستوري مطابقتها.⁽²⁾

(1) عمار عوادي، فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه و بين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 2، مارس 2003، ص 53.

(2) François Luchair: les lois organiques devant le conseil constitutionnel R.D.P, 1992, p. 382-383.

كما عرفها الفقيه الفرنسي "جان كرستوف كار" « Jean-Christophe Car » كالاتي: "قوانين يتبع في إعدادها إجراءات قانونية أكثر تعقيدا من تلك المتبعة في القوانين العادية".⁽¹⁾

وعرف الفقيه "جوليان لفيريار" « Julien-Laferriere » القوانين العضوية بأنها: "هي قوانين عادية بالرغم أنها مكملة للدستور الذي يضع المبدأ من حيث تنظيمها لبعض المؤسسات و لكنها ليست جزء منه ولا تشاركه في طبيعته".⁽²⁾

إلا ان هذا التعريف لا يمكن الاستناد عليه خاصة وان القوانين العضوية اكتست طبيعة خاصة وتميزة وهو ما اقره القضاء الدستوري في العديد من المناسبات بخصوص تميز التشريع العضوي عن التشريع العادي.

ويعبر الفقيه الفرنسي "موريس دوفرجي" « Maurice Duverger » على القوانين العضوية بانها: " تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي صبغها عليها الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وبالرغم من أنها تخضع لنفس الإجراءات والشكليات التي يخضع لها القانون العادي إلا أن لها إجراءات خاصة بها و متميزة".⁽³⁾

وهذا النموذج من التعريف الفقهي للقوانين العضوية اعتمد على المعيار المركب المختلط العضوي- الشكلي و الموضوعي - في نفس الوقت ومثل هذا التعريف هو الأقرب إلى حقيقة معنى القانون العضوي إذا ما أضيفت لها عناصر أخرى مثل مكانته في سلم تدرج قواعد مصادر النظام القانوني في الدولة.⁽⁴⁾

ويذهب الأستاذ "عبد الغني بسيوني عبد الله" إلى تعريف القوانين العضوية على أنها: "مجموعة القوانين الصادرة من السلطة التشريعية سواء من تلقاء نفسها أو بتكليف من المشرع

(1) Jean Christophe Car, les lois organiques de l'article 46 de la constitution du 04.10.1958.p 402.

(2) سليمة غزلان، المرجع السابق، ص 14.

(3) Maurice Duverger, institutions politiques en droit constitutionnel, paris, P.U.F, 9^{ème} édition, 1966, p. 617.

(4) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 53.

الدستوري، والمتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها وكيفية ممارستها لوظيفتها أي أنها تتعلق بموضوعات دستورية في جوهرها".⁽¹⁾

ويعرف الأستاذ "سليمان محمد الطماوي" القوانين العضوية على أنها : "قوانين مكملة للدستور، الصياغة الفنية السليمة توجب أن تقتصر مواد الدستور على الأصول الكلية التي تتوفر لها صفة الاستقرار والدوام النسبي وأن لا تعرض للتفاصيل المتغيرة حتى لا يكون الدستور عرضة لهاته التغيرات ولهذا فتكتفي الدساتير المعاصرة بالمبادئ الكلية وتحيل بالنسبة إلى التفاصيل الخاصة لنظام الحكم إلى قوانين تعتبر مكملة للدستور على أن يتعين أن يحدد الدستور في صلبه ما يعتبر قانونا نظاميا أو أساسيا مما يرتب إخضاعه لإجراءات تختلف عن إجراءات القوانين العادية."⁽²⁾

ويمكن القول أنه من خلال التعريفات الفقهية السابقة أن جلها تلتقي في عناصر ومقومات القانون العضوي وإن اختلفت في الصياغة والأسلوب وهي النقاط الأساسية المعتمد عليها في أي دراسة علمية قانونية لتعريف القانون العضوي.

وهكذا يمكن أن نعرف القانون العضوي على أنه ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، أساسها الدستور ومنحها طبيعة القانون "العضوي" ونص على وجوب سننها وصدورها في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة والاستثنائية والغير مألوفة بالإضافة إلى خضوعها لمجموع الإجراءات والشكليات العادية التي يخضع لها كل تشريع. وكما رأينا فيستمد القانون العضوي هذه الصبغة والصفة الخاصة نظرا لوظائفه الحيوية الهامة في تكميل أحكام الدستور.

ومنه نصل في الأخير أن مصطلح القانون العضوي ليس مجرد ثوب يكتسيه التشريع العادي وإنما هو صنف قانوني جديد يضاف إلى هرم تدرج المعايير القانونية. فالقوانين العضوية لم تعد مجرد فكرة فقهية فقط و إنما أصبحت واقع وحقيقة قانونية مما يدفعنا

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم الدستورية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 315.

(2) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة عين شمس، الطبعة الخامسة 1986، ص 209.

للتساؤل عن ظروف نشأتها في الدول المعاصرة وعن الأسباب التي جعلت المؤسس الدستوري الجزائري يتبناها في التعديل الدستوري 1996.

الفرع الثاني: نشأة و تطور القوانين العضوية

من المؤكد أن السبب الأول للنزاع بشأن وجود القوانين العضوية داخل الكتلة الدستورية هي حماية الحقوق الأساسية و يكمن ذلك في أنها نصوص موضع مراقبة دستورية وذات طابع إجرائي⁽¹⁾ و القوانين العضوية قديمة في أصولها ووجودها و لكنها بالمقابل حديثة جدا في تبلورها واكتمال بنائها ووضوحها في النظام القانوني و يظهر ذلك من خلال ظروف نشأة القوانين العضوية والأسباب التي دفعت المؤسس الدستوري إلى تبنيها.

أولاً: ظروف نشأة القوانين العضوية

ظهرت فكرة القوانين العضوية في مراحلها الأولى من خلال ظهور المجال الوظيفي لها، أي كنصوص قانونية أساسية « fondamentales » « textes essentiels » تنظم السلطات الدستورية في الدولة و تضبط العلاقات الوظيفية فيما بينهما وكذا تنظيم انتخابات المجالس البرلمانية دون أن تسمى أو تذكر بأنها قوانين عضوية.

بل أن بعض الدساتير في النظم السياسية المقارنة قد صدرت بموجب قوانين عضوية كما هو الحال بالنسبة لدستور إيطاليا الصادر في 4 مارس 1948، ويمكن اعتبار القوانين الأساسية التي تنظم سلطة الدولة ونظام الحكم في دول كل من المملكة العربية السعودية، الإمارات العربية المتحدة، عمان، البحرين بأنها عبارة عن قوانين عضوية بالمعيار المختلط المركب العضوي الإجرائي والموضوعي الغائي في نفس الوقت، إذ أن الأصل هو أن القرآن الكريم هو الدستور في هذه الدول العربية الإسلامية.⁽²⁾

⁽¹⁾ هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة محمد وطفه، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2001، ص 69.

⁽²⁾ أعمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة المرجع السابق، ص 55.

وفي مرحلة ثانية ظهرت القوانين العضوية بالإسم وكاصطلاح ومفهوم في بعض دساتير النظم السياسية المقارنة كما هو الحال في فرنسا منذ صدور دستور 4 نوفمبر 1848 إلى تاريخ دستور 1946.

وفي مرحلة ثالثة و التي تبدأ بدستور فرنسا في 04 أكتوبر 1958 والذي منح فكرة القانون العضوي طبيعتها وحدد مجالاتها والإجراءات الدستورية لسنها وصدورها بصورة أكثر وضوحا و تبلورا حيث نصت حوالي 17 مادة منه على ضرورة صدور 19 قانون عضوي لتنظيم موضوعات ومسائل دستورية حيوية حددت بموجب أحكام هذه المواد الدستورية على سبيل الحصر.

ومنحت القوانين العضوية لأول مرة في تاريخ الحياة الدستورية الفرنسية مكانة عدت فريدة من نوعها بتمييزها عن التشريع العادي.⁽¹⁾

ومنذ بداية هذه المرحلة الأخيرة إلتف كل من فقه القانون العام الدستوري والإداري والقضاء الدستوري حول فكرة القانون العضوي بالتحديد والتفسير والتحليل والتأصيل والتنظير والتطبيق أين اقترنت جهود الفقه بظاهرة تطور وتقدم العقلنة العلمية ومناهج البحث العلمي. أدى كل ذلك إلى بلورة هذه الفكرة بصورة شاملة وكاملة واكتشاف الأهمية الحيوية لفكرة القانون العضوي في تكملة الدستور والمساهمة في تطبيق دولة القانون والمؤسسات بصورة سليمة وقانونية ومرنة⁽²⁾ باعتبار الموضوعات المنصبة عليها هي موضوعات دستورية في جوهرها لتعلقها بتنظيم السلطة العامة في الدولة.⁽³⁾

هذا عن نشأة وتطور القانون العضوي إلا أن لهذه النشأة دافع وباعث في الحياة الدستورية والأسباب المنوطة بمصدر إنشاء القانون العضوي وبموجب الدساتير الفرنسية السالفة الذكر يمكن حصرها فيما يلي:

⁽¹⁾ Hubert Amiel, Les lois organiques, R.D.P, 100^{ème}, N° 01, 1984, p 406.

⁽²⁾ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 55.

⁽³⁾ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 315.

- أن الدساتير أصبحت أقل واقعية والتماسا لواقع الإدارة المحلية لهيئات الدولة إذ أصبحت مثل هذه النصوص ضرورة لتحديد محتواها.⁽¹⁾ كذلك أنه في حالة وجود صعوبات ممكنة قصد توازن الرؤى فإن القانون العضوي يكون بمثابة الحل التوفيقى والتحكيمة وهو ما أشار إليه M.BRY.NEEL خلال المناقشات التي جرت على مستوى اللجنة الاستشارية الدستورية بفرنسا والتي أقر فيها: " عندما تتضمن مواد لصعوبات خطيرة لم يتم حلها من قبل الحكومة سواء بسبب الاعتراضات من اليمين أو من الشمال سواء بسبب عدم إمكانية وجود حل أمثل، كنا سنقول: يقرر قانون عضوي للبت في المسألة ".⁽²⁾

ضف إلى ذلك صرامة الدساتير الفرنسية فقد تم تلطيفها تقليديا بواسطة اللجوء إلى نصوص القانون العضوي، قصد تنظيم المؤسسات السياسية المتعلقة بتنظيم وإعادة تهيئة الهيئات السياسية للدولة من خلال تعريفها القانون العضوي على أنه: " مجموع قوانين تنطوي حول تنظيم السلطات العامة ".⁽³⁾

ثانيا: أسباب تبني الدستور الجزائري للقوانين العضوية

اقتنعت الجزائر بقيم هذه الفكرة واستخدمتها في حركة إعادة التأسيس وتنظيم سلطة الدولة وعملية تقويم النظام القانوني ابتداء من دستور 28 نوفمبر 1996. وبالرغم من أن القوانين العضوية فكرة مستوحاة من الخارج ارتبط وجودها بتطور سياسي معين وبتقاليد دستورية معينة لبعض الدول وبأعراف دستورية إذ أنه كان يمثل الأداة الضاربة التي تسمح للبرلمان خرق حتى الدستور ولعل الخروقات التي تعرض لها دستور 1946 هي أحسن دليل.⁽⁴⁾

وهو ما يدفع بنا للتساؤل عن نشأة القوانين العضوية في الدستور الجزائري وعن أسباب تبني هاته الطائفة من القوانين أكان وراء ذلك تحقيق نفس الأهداف التي سعي إليها المشرع

(1) Jean Pierre Comby, La loi organique dans la constitution 1958, R.D.P, tome 105, 1989, p 1402-1403.

(2) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 19.

(3) Hubert Amiel, op.cit, p 406.

(4) عبد المجيد جبار، الرقابة على دستورية القوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 2000، ص 50.

الدستوري الفرنسي؟ أم أن المؤسس الدستوري الجزائري تيقن للدور الناجع لهاته الفئة من القوانين من خلال تنظيمها لمؤسسات الدولة وتنظيم مجالات يراها المؤسس هامة وإستراتيجية باعتبارها امتداد لأحكام الدستور؟

إن البحث عن أسباب ظهور القوانين العضوية أمر صعب وذلك لغياب نقاش صريح يبين الأسباب التي أدت إلى تغير بعض المبادئ الدستورية و إحداث مؤسسات جديدة. يرى جانب من الفقه ان في استحداث القوانين العضوية دعم للمبادئ التي تضمن الحريات الفردية والجماعية ودرأ مخاطر أي استغلال حزبي لمجالات في غاية الأهمية.(1) و يرى البعض الاخر أن الهدف من اعتناق القوانين العضوية يكمن في تجنب التعديلات المتكررة للقوانين مما ينبئ تهديد الاستقرار القانوني وتسبب العمل اتشريعي وما يترتب من نتائج.(2) على اساس ان القوانين العضوية لها وظيفتين:

الوظيفة الأولى: وتتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية ذلك وأن القانون العضوي يوجد في مرتبة أسمى من القانون العادي، رغم أنهما يصدران من نفس السلطة. ويرجع السبب في هذا سمو إلى طبيعة المواضيع المخصصة له وخاصة في الإجراءات التي تحيط به لإعداده، وسيأتي بيان ذلك في القيمة القانونية للقوانين العضوية. أما الوظيفة الثانية "سياسية": هدفها الحد من صلاحيات البرلمان، فالمؤسس الدستوري عمل عمدا على تقييد البرلمان حيث أقام حوله سياجا يصعب تجاوزه فبعد ضبطه لمدة وعدد الدورات البرلمانية وبعد حصره لمجالات تدخل المجلس الشعبي الوطني ووضع مجلس دستوري يراقب أعماله. وضع حاجزا آخر من خلال تبنيه أسلوب وآلية القانون العضوي. وبهذا يتجلى أن للقانون العضوي وظيفتين وإن كانت الوظيفة الأولى على قدر كبير من الأهمية فكثيرا ما تستقطب الثانية الانتباه.(3)

(1) عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، مجلة المجلس الدستوري، العدد 02، 2013، ص 32.

(2) سعيداني لوناسي ججيفة، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلة النقدية للقانون والسياسة، العدد 2010، 1، ص 77.

(3) عبد المجيد جبار، المرجع السابق، ص 51.

و يرجع الاستاذ عمار عوابدي تبني المشرع الدستوري الجزائري لفكرة القانون العضوي في النظام الدستوري اعتقادا منه بصحة وسلامة أسس وأهداف ومجالات ووظائف وقيم هذه الفكرة الدستورية العبقريّة والأصلية ولتوظيفها في تدعيم وترشيد الحركة الدستورية الجديدة لإعادة تأسيس وتنظيم سلطة الدولة المنهارة بعد ما هزتها الأحداث والتطورات الوطنية والدولية الطارئة والغير متوقعة، واستخدامها بعد تكييفها مع عوامل ومعطيات البيئة الوطنية الجزائرية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية في ضبط عملية تقويم النظام الوطني الدستوري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي على أسس وضوابط دولة القانون والمؤسسات القوية والفعالة في توفير وتجسيد عوامل التوازنات الدستورية والسياسية لتحقيق وترسيخ السلام والأمن الاجتماعيين في نهاية الأمر بصورة مؤكدة ومنظمة في ظل هيبة وقوة الدولة الوطنية العصرية.(1)

ويمكن أن نضيف إلى أسباب تبني الدستور الجزائري لفكرة القانون العضوي هي تيقن المؤسس الدستوري أن فكرة القانون العضوي فكرة أصلية تستحق أن تنال ما هي جديرة به من تنظيم في الدساتير الحديثة نتيجة للحقائق التالية:(2)

- ضرورة إيجاد خليفة للدساتير السابقة محصنة بمختلف الآليات والمؤسسات الجديدة واحتواء القديمة منها تمدها بقواعد وأحكام محكمة الضبط لتجنيب كل من شأنه أن يزعزع روح القانون الأسمى في الدولة تاركا لآلية القانون العضوي توضيح وتطبيق مبادئه الكلية والأصلية في مجال التنظيم المؤسساتي لهيئات الدولة المتقل المضمون والمحتوى.(3)

- تطبيق بعض المواد الدستورية الهامة التي تتطلب وجود قانون عضوي وليس عادي للعمل على توسيع مصادر الشرعية في دولة القانون على نحو كلما كثرت المصادر القانونية كلما ضمن تحقيق أهدافها السامية لحماية المصلحة العامة والعليا للمجتمع والأمة والدولة و كذا المصلحة الخاصة لحقوق وحرّيات الإنسان والمواطن.

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 61.

(2) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 20.

(3) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 177.

- تكلمة لما سبق بخصوص الأزمة البنوية الحادة التي نتج عنها عجز المؤسسات الدستورية الغير مستقرة لمواكبة السير الحضاري في جانبه القانوني و اعتبار نصوص القانون العضوي بمثابة حلقة من أهم الحلقات المفقودة قصد تحقيق الاستقرار و البث في الصعوبات.

- فضلا عن كون استحداث القانون العضوي من شأنه تطبيق و تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على ضوابط القانون العضوي والتعاون الوظيفي بينهما. وذلك حماية للحريات و ضمان للحقوق.(1)

وعليه فإن الرغبة في إيجاد وسيلة قانونية مرنة من شأنها تكلمة أحكام الدستور المتسمة بخصائص الجمود والاقتراب والعمومية المطلقة والتجريد الكلي في صياغتها وكذا ضمان تطبيقها تطبيقا سليما دون إهدار قيمتها الثابتة والمستقرة وهو الذي دفع بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى تبني القانون العضوي كصنف قانوني جديد نظرا لطبيعته الدستورية المتميزة ولخضوعه لإجراءات دستورية صارمة عند إصداره.(2)

المطلب الثاني: تميز القانون العضوي عن غيره من النصوص القانونية

تقوم كل دولة على أساس ما يعرف بالهرم أو السلم القانوني كنظام تعتمده خلال القيام بوظائفها المختلفة حتى تعد تصرفاتها تصرفات قانونية وشرعية، وكما رأينا فالقانون العضوي هو مجموع قواعد قانونية تساهم في تكوين الهرم القانوني تكوينا تسلسليا مما يحتم علينا أن نميزه عن غيره من النصوص القانونية والتنظيمية في نطاق تحديد مفهومه كفكرة تستحق الاهتمام بها من حيث تميزها عن غيرها من النصوص القانونية في ظل الهرم القانوني للدولة. وذلك بالاعتماد على المعايير القانونية التالية المعيار العضوي وهو القائم على اساس السلطة او الجهة التي اصدرت العمل القانوني، والمعيار المادي و يرتكز على فحوى ومواضيع و مجالات العمل القانوني و اخيرا المعيار الشكلي و يستند الى شكل العمل القانوني والاجراءات المتبعة في انشائه او تعديله، والجمع بين معيارين ان اقتضت ضرورة

(1) بوزيد لزهاري، حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والبرلماني، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 4، أكتوبر 2003، ص 85.

(2) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 50-51.

التمييز، و نتناول ذلك على النحو التالي تمييز القانون العضوي عن الدستور في الفرع الأول وتمييزه عن القانون العادي في الفرع الثاني أما الفرع الثالث فتمييز القانون العضوي عن التنظيم.

الفرع الأول: تمييز القانون العضوي عن الدستور

وكما رأينا فكل دولة تقوم على سلم قانوني يكون الدستور فيه هو الاعلى وهو حامي الحقوق والحريات الفردية منها والجماعية ولاشك أن القانون العضوي امتداد لمحتوى الدستور ويقرر كل ما من شأنه ضمان هذه المبادئ التي يحميها الدستور، وكل ذلك يجعل عملية التمييز بين القانون العضوي والدستور عملية معقدة وجد صعوبة نظرا للتداخل والتشابك بين الصنفين لذلك اقتضت ضرورة التمييز الجمع بين المعيار العضوي والشكلي من جهة والمعيار المادي من جهة اخرى (1)

أولاً: المعيار العضوي و الشكلي كأساس للتمييز بين القانون العضوي و الدستور

بالإستناد على المعيارين العضوي والشكلي، فالعمل القانوني لا يعتبر عملاً عضوياً إلا إذا ما صدر عن السلطة المختصة وتم حصرها في التعديل الدستوري 1996 في السلطة التشريعية وفقاً للمادة 98 منه: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". حيث حصر المؤسس الدستوري عملية إنشائها في السلطة التشريعية والمتمثلة في البرلمان أصلاً بالإضافة إلى مشاركة الوزير الأول وفقاً لأحكام المادة 119 من الدستور:

(1) الاعتماد على المعيار العضوي والشكلي"في تمييز القانون العضوي عن الدستور هنا هو التركيز على والاعتماد على صحة الهيئة أو السلطة التي أصدرت العمل أو التصرف و كذا طبيعة وصفة الشكليات التي صدر في نطاقها وقالبها للحكم على هويته.

للمزيد انظرعمار عوابدي، القانون الإداري، " النشاط الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 100. أما المعيار المادي "الموضوعي" فهو الغوص في طبيعة العمل ومادياته ومضمونه لتحديد هويته من دون النظر والاهتمام بصفة الجهة أو الهيئة أو السلطة التي صدر في قالبها.

للمزيد انظر عمار عوابدي، نظرية القرارات بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة، الجزائر، 1999، ص 27.

" لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين... " على خلاف العمل القانوني لا يعتبر دستورا إلا إذا صدر عن السلطة المختصة حسب النظام السياسي السائد في الدولة أثناء وضع الدستور فقد ينشأ عن طريق منحة من الملك أو بناءا على عقد بين الحاكم والشعب أو تنشأ جمعية تأسيسية تختص بوضعه دون أن يعرض على الشعب كما قد يصدر بناءا على استفتاء شعبي (1). هذا عن الإنشاء كذلك فيما يتعلق بالتعديل حيث يختلف تعديل كل منها على الآخر. حيث لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي إلا اذا ادرج في مشروع او اقتراح يكتسي طابعا عضويا وهذا بصريح المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

اما عن تعديل الدستور فطبقا لنص المادة 174 و 175 من التعديل الدستوري 1996 فيمنح حق المبادرة بتعديل الدستور لرئيس الجمهورية الذي يجب أن يعرضه فيما بعد على استفتاء الشعب باستثناء ما نصت عليه المادة 176 بحيث إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.

وباعتماد المعيار الشكلي فقد حددت المادة 123 من الدستور 1996، إجراءات وضع القانون العضوي والتي ستكون موضوع المبحث الموالي من هاته الدراسة، و التي تختلف اختلافا واضحا عن تلك المتبعة في إنشاء الدستور فعلى الرغم من طبيعة المسائل الدستورية التي تحتويها قواعد القانون العضوي والتي يستوجب المؤسس الدستوري الاستفتاء بشأنها كشكل من أشكال إقرارها باعتبارها نصوص دستورية من الناحية المادية الموضوعية غير أنه نتيجة لعدم نص الدستور على طريقة الاستفتاء الشعبي للمبادرة بها تماشيا مع

(1) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1999، ص 173.

المبدأ القائل: " أن كل شيء غير مسموح به صراحة هو ممنوع" يمكننا القول بوجود تمايز شكلي وعضوي بين العمل القانوني العضوي والدستوري.

الا ان ما نستطيع ملاحظته هو أنه يمكن للسلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان المبادرة بالدستور بواسطة اقتراح تعديل الدستور بموجب أحكام المادة 177 و بواسطة 3/4 أعضاء غرفتيه ليعرضه بعد ذلك على رئيس الجمهورية والذي بدوره يعرضه على استفتاء الشعب ويصدره في حال الموافقة عليه كما قد يساهم رئيس الجمهورية بالمبادرة بالقانون العضوي بحسب نص المادة 179 من دستور 1996 بواسطة أوامر خلال المرحلة الانتقالية التي يغيب فيها صاحب العمل الحقيقي وفقا لنص المادة 180 من الدستور هذا من شأنه أن يبرز لنا اختلاط و امتزاج وتداخل في السلطات والاختصاصات بما يوضح سهولة وبساطة المعيار العضوي من جهة وعدم نجاحه في عملية التمييز بين القانون العضوي من جهة والدستور بصورة قاطعة جامعة مانعة.(1)

ثانيا: المعيار المادي كأساس للتمييز بين القانون العضوي و الدستور

و سيكون التمييز على اساس الغوص في طبيعة العمل و مضمونه لكل منهما. فإذا كان تعريف الدستور طبقا للمعيار الشكلي يعتمد على الوثيقة الدستورية وما تتضمنه من أحكام ونصوص دستورية، ونظرا لكون أحكام الدستور عامة لا يمكن تفصيلها كلها وهو ما يقتضي إحالة ذلك على قوانين عضوية مكملة لأحكام الدستور، تأخذ مجالات أساسية قصد منها المشرع الدستوري درجة من القوة والاستقرار. هذا ما يجعل من أغلبية أو مجمل الموضوعات الدستورية لا تكون ضمن الوثيقة الدستورية(2) .

فتعريف الدستور وتبعاً للمعيار المادي لا يركز على الوثيقة الدستورية بل بالنظر إلى انه مجموعة من القواعد القانونية المتعلقة بالسلطة السياسية و التي تعد في موضوعها وجوهرها من المسائل الدستورية .ومما سبق يتضح ان العمل القانوني العضوي عملا دستوريا بطبيعته وجوهره أي الغرض منه تطبيق وتكميل المبادئ الدستورية، بينما يكون

(1) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 41.

(2) كقواعد وإجراءات الانتخاب الخاصة بأعضاء البرلمان بحيث يحيل تنظيمها لقانون الانتخابات الذي يصدر من قبل السلطة التشريعية على هيئة قانون عضوي وليس قانون عادي.

العمل القانوني دستوريا بطبيعته لتضمنه واتصاله بالأسس والمبادئ العامة للمسائل الدستورية.

وبذلك فالاعتماد على المعيار المادي قد يساهم إلى حد ما برسم ملامح كل من العاملين في مجال التمييز بين العمل القانوني العضوي و الدستوري إلا أنها تبقى مجرد محاولة يغيب عنها عنصر الحسم بصورة قاطعة، وهذا راجع لاعتبار القانون العضوي امتداد للدستور ووجود ارتباط وطيد بينهما، وهو ما دفع بالفقيهين الفرنسيين "جيكال Gicquel" و "أفريل Avril" إلى اعتبار القوانين العضوية عبارة عن صنف من أصناف تنظيم الإدارة العامة في الدستور.⁽¹⁾

وبالرغم من قصور المعيار المادي في التمييز إلا أنه يبقى معيارا قائما وصالحا للتمييز بينهما إذا ما اقترن بالمعيارين السابقين العضوي والشكلي، ونشير في هذا الصدد أن الفقيه « Hubert Amiel » ورغم اعترافه بالطبيعة الدستورية لمواضيع القانون العضوي إلا أنه يؤكد على استحالة ضمها للمعيار الدستوري أو إضافتها للدستور،⁽²⁾ وعليه لا يمكن للقانون العضوي التعدي على أحكام الدستور.⁽³⁾

الفرع الثاني: تمييز القانون العضوي عن القانون العادي

من خلال تنويع المجال التشريعي العائد للبرلمان بموجب التغييرات التي أحدثتها التعديل الدستوري 1996 و ذلك بإدخال زمرة أخرى من القوانين وهي القوانين العضوية الى جانب القوانين العادية، و بإضافة الدستور لهذا النوع الجديد من الأعمال القانونية أضحي لزاما إقامة مفارقة بين القوانين العضوية والقوانين العادية.

ولتمييز القانون العضوي عن القانون العادي يجب الاعتماد على المعيار الشكلي القائم على شكل العمل القانوني والإجراءات المتبعة في اعداده والمعيار المادي القائم على فحوى

(1) Jean Christophe Car, op.cit, page 402.

(2) Hubert. Amiel, op.cit, page 449-450.

(3) ما يؤكد التمييز بينهما ما جاء في حيثيات رأي المجلس الدستوري الجزائري 02/ر.ق.ع.04 يتعلق لمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور فيما يخص المادة 31 منه حيث اعتبر نقل حكم من الدستور مع "المادة 48" واطافة مصطلح "حياده" الى القانون العضوي من قبل المشرع العضوي لا يشكل عملا تشريعيا وبذلك فهو تجاوزا لصلاحياته. للمزيد اطلع على احكام الفقه الدستوري،نشرية المجلس الدستوري، رقم 2004،9،ص42-43.

ومواضيع ومجالات العمل القانوني دون المعيار العضوي باعتبار كلا القانونين صادرين من نفس الجهة، مما يجعلنا نستخلص وحدة الهيئة أو السلطة التي يصدران عنها والمتمثلة في السلطة التشريعية طبقا للمادة 122 و 123 من دستور 1996. فتكمن التفرقة بين القانونين في الجانب الشكلي و المادي.

أولاً: المعيار الشكلي كأساس للتمييز بين القانون العضوي و العادي

عمد المؤسس الدستوري إلى إحاطة إعداد القانون العضوي باحتفالية كبيرة على حد تعبير الاستاذ جبار عبد المجيد، وتطويقها بشكالية يصعب تجاوزها. (1) فيختلف القانون العضوي عن القانون العادي في إجراءات صدوره، ذلك انه يشترط لإنشاء القوانين العضوية إتباع أساليب خاصة، تم النص عليها في المادة 123 وهو ما سنتناوله بالتفصيل في المبحث الثاني من هذه الدراسة ولكن لا بأس من الإشارة إليها بصفة وجيزة ومختصرة.

تتولى السلطة التشريعية في الجزائر سن التشريع بنوعيه العادي والعضوي، غير أنه وإعمالاً لنص المادة 120 من الدستور: " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه... ".

والمؤسس الدستوري من خلال هاته المادة لم يحدد الأغلبية المطلوبة للتصويت ضمن المجلس الشعبي الوطني - بل نص فقط على نصاب المصادقة ضمن مجلس الأمة غير أن النظام المعمول به على مستوى المجلس الشعبي الوطني للتصويت على القوانين هو نظام الأغلبية، (2) حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشاريع واقتراحات القوانين العادية المعروضة عليه بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين وبالتالي فالنص الذي يحصل على عدد من الأصوات الإيجابية أكثر بصوت واحد من الأصوات السلبية يعتبر قد حاز على موافقة المجلس و إذا لم يتحقق هذا النصاب يتم إلغاؤه.-.

(1) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 54.

(2) سعاد عمير، السلطة التشريعية لمجلس الأمة، دار بلقيس، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 112.

بينما حددت المادة 123 من الدستور هذه النسبة متى تعلق موضوع التصويت بقانون عضوي بقولها: " تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاث أرباع أعضاء مجلس الأمة". ومن هنا يشير البعض الى أن اختلاف أسلوب التصويت والإجراءات المتبعة للمصادقة على القوانين العضوية يمثل أحسن ضابط للفرقة بينها وبين القوانين العادية⁽¹⁾ غير أن هذا التفسير مردود عليه، على أساس أنه لم يرد في الدستور أي نص يميز فيه بين هذين القانونين من حيث النسبة المطلوبة للتصويت عليها، مما يعني أن كل من القانون العادي والعضوي تكون المصادقة عليها بالنسبة ذاتها، وهي الأغلبية المطلقة أمام الغرفة الأولى و بأغلبية ثلاث أرباع أمام الغرفة الثانية.⁽²⁾

ونشير في هذا الصدد، أنه كان يجدر بالمؤسس الدستوري أن يخص القوانين العضوية بإجراءات أشد صرامة من تلك المخصصة للقوانين العادية، فبالإضافة إلى تحديد نسبة معينة للتصويت عليها كان من الضروري أن يشترط ضرورة عرض مشروع القانون العضوي على البرلمان لمدة 15 يوم قبل مناقشته وذلك حتى يسمح لأعضاء البرلمان مناقشته بصورة كافية قبل إبداء الرأي بشأنه وهذا على غرار ما فعل كل من المؤسس الدستوري الفرنسي والمغربي، هذا الأخير الذي أحاط القوانين التنظيمية باهتمام خاص، بحيث لا يمكن لمجلس النواب التداول في شأن أي مشروع أو اقتراح قانون تنظيمي إلا بعد مضي 10 أيام من تاريخ إيداعه.⁽³⁾

أما المؤسس الدستوري الفرنسي فقد أشار في المادة 46 من دستور 1958 الي أنه لا يجوز مناقشة أي قانون أساسي إلا بعد مرور 15 يوم من إيداعه أمام الجمعية الوطنية وتعد هذه الحالة الوحيدة التي يشترط فيها الدستور الفرنسي مرور مدة معينة لمناقشة مشروع أو اقتراح قانون، و ذلك نظرا لأهمية الموضوعات التي ينظمها، وحسب المفهوم الذي أخذ به

(1) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 54.

(2) غربي نجاح، إجراءات تحريك الرقابة على دستورية القوانين، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة سطيف، 2004، ص 23.

(3) عبد العزيز النويضي، المرجع السابق، ص 46.

المجلس الدستوري الفرنسي في القرار (85-195 بتاريخ 11/04/1985 فإنه يكون التصويت على المشروع المجلسان (الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ) في الآجال عينها. (1) هذا بالإضافة إلى إجراء شكلي آخر حيث لن تكتمل عملية التمييز إلا بالتطرق إليه ومتمثل في الرقابة التي تمارس على نصوص القانون العضوي قصد التحقق من مدى مطابقتها للدستور قبل صدورها وكذا طابع هاته الرقابة (الإجباري الضيق والمحصور من طرف رئيس الجمهورية فقط)⁽²⁾، بحيث يتوقف نفاذها على رأي المجلس الدستوري على خلاف القانون العادي الذي تخضع نصوصه إلى رقابة (ذات طابع جوازي والمتسع النطاق لكل من رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني وأخيرا رئيس مجلس الأمة) و يبقى التساؤل حول حتمية الرقابة السابقة بالنسبة فقط للقوانين العضوية دون القوانين العادية؟

ثانيا: المعيار المادي كأساس للتمييز بين القانون العضوي و القانون العادي

وكما رأينا سابقا فالمعيار المادي يركز على جوهر العمل وطبيعته ومكوناته الداخلية وكذا التركيز على مضمون ومحتويات الشيء مع إغفال كافة الشكليات والإجراءات الخارجية وبالتالي فأخذ بعين الاعتبار المجال المخصص لكل منهما، حيث خص المشرع الدستوري الجزائري القانون العضوي بمواضيع محددة على سبيل الحصر في المادة 123 من الدستور و من مواد أخرى سيأتي بيانها في المطلب الثالث من هذا المبحث. كما خص كذلك التشريع العادي بمواضيع محددة على سبيل الحصر في المادة 122 من الدستور.

وبالرجوع إلى المادة 46 من الدستور الفرنسي 1958 نجد: " القوانين العضوية هي تلك القوانين التي أضيف عليها الدستور طبيعة القوانين العضوية ". فالدستور هو الذي يضبط ويحدد طبيعة القانون العضوي. و بالاعتماد على طبيعة تكوينه ومضمون القانون

(1) المادة 46 من الدستور الفرنسي 1958 :

Article 46 : «...le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son débat... ».

(2) لا يستطيع المجلس الدستوري مراقبة القانون العضوي من تلقاء نفسه ما لم يخطره رئيس الجمهورية كما نصت على ذلك المادة 2/165 ونفهم من ذلك أن الإلزام واقع على عاتق هذا الأخير وللمزيد انظر: جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 58-59.

العضوي والعادي نجد أن كل ما يتعلق بتنظيم السلطات العامة يقوم على أساس أداة تشريعية عضوية في حين أن كل ما ليس له اتصال بهذا التنظيم تم إقراره بواسطة أداة تشريعية عادية.⁽¹⁾ وهو أسلوب اعتقدته الدساتير الفرنسية السابقة على الدساتير اللاحقة لإصدار القانون العضوي حيث كانت مجالاته قرينة على طابعه المادي والخاص مستبعدا كل اختلاف في الإجراء.

وقد ساعد المجلس الدستوري في التباين بين القانون العضوي والعادي وهو ما نستشفه من رأيه والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للدستور،⁽²⁾ حيث اكتفي المشرع في سنة للقانون محل الإخطار باستعماله مصطلح "القانون الأساسي للقضاء في المادتين (2/4 و 20) وذلك دون إضافة "القانون العضوي المتضمن... ". ونفس الشيء بالنسبة للمواد (3/11، 2/18، 37، 1/38، 1/39، 40 باستعمال مصطلح " هذا القانون " فقط دون إضافة مصطلح "عضوي" حيث جاء في تعليقه كما يلي:

اعتبار أن المؤسس الدستوري ميز القوانين العضوية عن القوانين العادية من حيث الإصطلاح الدستوري والإجراءات الواجب احترامها عند الإعداد والمصادقة وكذا المجال المخصص لكل منهما.

و اعتبارا أن المؤسس الدستوري خص البرلمان بصلاحيّة التشريع بقانون عضوي فيما يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته استنادا إلى أحكام المادة 157 من الدستور.

واعتبارا بالنتيجة، فإن استعمال مصطلح "هذا القانون" دون إضافة صفة "عضوي" عليه في المواد المذكورة أعلاه يعد سهوا يتعين تداركه.

وما نستطيع التوصل إليه من خلال عملية التمييز بين القانون العضوي والعادي هو أن كل من المعيار الشكلي والمادي من شأنهما أن يجتمعا في ما يمكن تسميته بالمعيار

(1) شمس الدين مزغلي علي، المبادئ الدستورية، النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1978، ص 134-135.

(2) رأي المجلس الدستوري ورقم 03/ر.ق.ع المؤرخ في 22 أوت 2004، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، نشرية المجلس الدستوري، رقم 09، 2004، ص 57-59.

المركب والذي يقيم التمييز على أساس الشكل وما يحتويه من اختلاف في الإجراءات وعلى الموضوع و ما يحتويه من اختلاف في المجالات.

الفرع الثالث: تمييز القانون العضوي عن التنظيم

قبل التطرق لعملية التمييز لا بد ان نخرج عن المقصود بالنصوص التنظيمية حيث يوجد نوعان: النصوص التنظيمية المستقلة وهي مجموع القواعد القانونية التي يصدرها رئيس الجمهورية باعتباره القائد الإداري الأول و يتمتع بالسلطة التنظيمية المستقلة بموجب المادة 125 من التعديل الدستوري 1996، أي التشريع عن طريق مراسيم رئاسية في المسائل الغير مخصصة للقانون⁽¹⁾. والنصوص التنظيمية التنفيذية يعود تطبيق القوانين في المجال التنظيمي إلى الوزير الأول أو ما يعرف في لغة القانون صلاحيته في إصدار المراسيم التنفيذية. ومنه يسهل على رجل القانون التمييز بين القانون العضوي كعمل قانوني تشريعي والتنظيم. فلا داعي للتطرق للمعيار الشكلي نظرا لوضوح الاختلاف والتمايز بين التنظيم والقانون العضوي من حيث الإجراءات المتبعة في إعدادهما وإصدارهما.⁽²⁾

أولاً: المعيار العضوي للتمييز بين القانون العضوي والتنظيم

بما أن المعيار العضوي ينصب على الاهتمام بالهيئة مصدرة العمل نجد أن هناك وحدة العضو المصدر لكل من العمل الحكومي التشريعي أو التنفيذي للقانون العضوي، فالقانون العضوي صادر عن البرلمان طبقا للمادة 123 واستثناءا يمكن لرئيس الجمهورية إصدار نصوص قانونية بصفة عامة، بواسطة أوامر رئاسية طبقا لنص المادة 124 من التعديل الدستوري 1996 وسنرى في المبحث الموالي ما إذا كان بإمكانه ذلك على القوانين العضوية،⁽³⁾ بينما يصدر التنظيم دائما عن السلطة التنفيذية باختلاف الجهة التي أصدرته كما سبق بيانه

(1) المادة 1/125 و 2 من التعديل الدستوري 1996.

(2) حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية (الشكل والإجراء)، الجزائر، 1996، ص 10 فما بعدها .

(3) المادة 124: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان...".

كذلك ما يلفت الانتباه أنه مثلما للوزير الأول دور في تطبيق وتنفيذ القانون بوجه عام فهو يشارك أيضا في عملية إنشاء القانون العضوي من خلال المبادرة التي نصت عليها المادة 119 من التعديل الدستوري 1996،⁽¹⁾ و هذا ما دفعنا للتساؤل عن كيفية التمييز بين العمل الحكومي التشريعي والعمل الحكومي التنفيذي للقانون العضوي؟

ثانيا: المعيار المادي للتمييز بين القانون العضوي والتنظيم.

وبالتركيز على طبيعة العمل كأساس للمعيار فيمكن اعتبار القانون العضوي عملا قانونيا عضويا إذا كان تشريعا بطبيعته ومضمونه ومتصل بالوظيفة التشريعية في آلية المبادرة بالمشروع،⁽²⁾ أي أن يكون هذا العمل القانوني مرتبط بوظيفة تنظيم السلطات العامة والمجالات الحيوية المنصوص عليها بموجب أحكام المادة 123 من الدستور وغيرها، على خلاف العمل الحكومي فيعد عملا تطبيقيا تنفيذا بطبيعته مرتبط بالوظيفة الحكومية التنفيذية المتضمنة أعمالا حكومية خارج إطار العمل القانوني العضوي.

ويمكن القول أنه من خلال دراستنا لعملية التمييز بين القوانين العضوية عن غيرها من الأوصاف القانونية سواء مع الدستور أو مع التشريع العادي، وأخيرا مع التنظيم وباعتماد المعايير السابقة أن القوانين العضوية هي مجموعة القواعد التنظيمية أو الإجرائية التي تهدف إلى تكملة وتفصيل أحكام الدستور والتي تخضع لأصول خاصة في إقرارها تتمثل أساسا في المصادقة عليها ووجوب دراستها من قبل المجلس الدستوري قبل وضعها حيز التنفيذ، فالقانون العضوي قانون قائم بذاته وليس مجرد تضخم تشريعي، متميز من حيث الجهة التي أصدرته ومن حيث نظامه القانوني الخاص ومن حيث مجالاته التي جاءت على سبيل الحصر وهو ما يدعونا للبحث في قيمته القانونية.

(1) المادة 119 من دستور 1996: " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين...".

(2) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 51.

المطلب الثالث: نطاق تطبيق القوانين العضوية وقيمتها القانونية

انطلاقاً من منطق وحقيقة القانون العضوي بأنه فكرة دستورية محضة⁽¹⁾ أنشأتها اغلب دساتير العالم وخصتها بميزات جعلته يختلف عن بقية القواعد القانونية الأخرى من خلال تحديد مجالاته والإجراءات المتبعة في سنه، وعليه فإن أحكام الدستور هي وحدها فقط الأساس المرجعي والمنشأ للقانون العضوي ومصدر وجوده،⁽²⁾ وهذا ما نبينه في الفرع الأول والذي بدوره يدعونا إلى التساؤل عن منزلة القوانين العضوية ضمن المنظومة التشريعية فهل هي في مرتبة القوانين العادية أم أنها قوانين ذات قيمة دستورية؟ أم بينها؟ هذا ما حاولنا الإجابة عليه في الفرع الثاني .

الفرع الأول: أساس ومجال القوانين العضوية

المقصود بأساس و مجال القوانين العضوية هو البحث في الاحكام الدستورية التي تؤسس و تجيز صدور القوانين العضوية و التطرق الى المجالات التي حددها وحجزها الدستور على سبيل الحصر لتنظيمها هاته الفئة من القوانين تنظيمها قانونياً، وذلك على اساس منطق وحقيقة ان فكرة القوانين العضوية هي فكرة دستورية محضة. ولذلك يتعين علينا الأمر تحديد أساسها بمعنى تبيان النصوص التي تناولت هذا النوع من القوانين وبالتالي حصر الميادين التي يختص بتنظيمها القانون العضوي وذلك من خلال مايلي:

أولاً: الأساس القانوني للقوانين العضوية

أحكام الدستور هي وحدها الأساس المرجعي والمنشأ للقوانين العضوية وفي هذا الإطار فقد نص الدستور الفرنسي في دستور 1958 والمعدل في 23 جويلية 2008 على 17 مجال⁽³⁾ .

(1) عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي في دستور 1996 وتطبيقاتها. في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، المرجع السابق، ص 56.

(2) نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006، ص 25.

(3) المادة 3 في باب السيادة، و المادة 36 في باب رئيس الجمهورية، والمادة 7 والمادة 13، والمادة 23 في باب الحكومة، و في باب البرلمان المادة 25 و المادة 27، و في العلاقات بين البرلمان و الحكومة المادة 34، المادة 47، و في باب المجلس الدستوري المادة 57، المادة 1/61، المادة 63، و في باب السلطة القضائية المادة 64، 65، 68، وفي

أما في التعديل الدستوري الجزائري 1996 فيحدد أساس القوانين العضوية من خلال عدة مواد، فبالإضافة إلى الميادين العامة التي شرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية والتي نصت عليها المادة الأم 123 من التعديل الدستوري 1996، توجد مواد توزعت بين الفصل الأول والثاني والثالث من الباب الثاني لتنظم السلطات، معنى هذا أن نظرية المجال الدستوري هي التي تحدد معنى القانون العضوي، وبالتالي فإن ما يعتبره الدستور من مجالاته و يجعله خاضعا للقانون العضوي يغدو مجالا محرما على القانون العادي من جهة و مفروضا عليه من جهة أخرى.⁽¹⁾ وتتخصر هذه المجالات في المواد الآتية: "89، 92، 103، 108، 112، 115، 120، 123، 125، 153، 158 من الدستور الجزائري"

- المادة 89 وردت في الفصل الأول من الباب الثاني والمتمثل في السلطة التنفيذية ونصت على وجوب وجود قانون عضوي يحدد كفاءات وشروط تطبيق أحكام المادة السابقة المتعلقة بحالة وفاة أحد المترشحين للرئاسة في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث مانع له.

- المادة 92 من نفس الفصل والتي نصت على وجوب تنظيم حالة الطوارئ والحصار بقانون عضوي.

- المادة 103 في الفصل الثاني والمتمثل في السلطة التشريعية ونصت على صدور قانون عضوي يحدد كيفية انتخاب النواب وكيفية انتخاب وتعيين أعضاء مجلس الأمة ونظام قابليتهم أو عدم قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي.

- المادة 108 من نفس الفصل و نصت على وجوب تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه بموجب قانون عضوي.

- المادة 112 من الفصل الثاني تنص على وجوب تحديد شروط استخلاف عضو البرلمان في حالة شغور مقعده و أوكلت المادة 115 من الفصل الثاني تنظيم غرفتي البرلمان و سيرهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة إلى قانون عضوي يصدر بهذا

باب المسؤولية الجنائية لأعضاء الحكومة المادة 2/68، أما في باب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المادة 71، وفي باب حامي الحقوق المواد 1/71، 72، 1/72، 2/72، 4/72، 73، 74، م77، 3/88.

(1) يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009، ص 205.

الشأن، أما المادة 116 من نفس الفصل فكانت مادة تكميلية للمادة 115 تتعلق بسير جلسات البرلمان.

- المادة 120 من الفصل الثاني تنص على وجوب إتخاذ إجراءات تطبيق هاته المادة بموجب 21 قانون عضوي المنصوص عليه في المادة 115 و هو القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

- المادة 123 وهي المادة الأم التي تنص على أهم مجالات القانون العضوي الأساسية والتي تتمحور حولها كافة النصوص القانونية العضوية الأخرى وهذه المجالات هي:

- تنظيم السلطات العمومية و عملها .
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب الساسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني.

وجاء الفصل الثالث بعنوان السلطة القضائية أين وردت عبارة القوانين العضوية في المادة 153 وتنص هاته المادة على وجوب تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع و عملهم و اختصاصهم بموجب قانون عضوي.

- المادة 157 ونصت هاته المادة على وجوب صدور قانون عضوي لتحديد تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، أما المادة 158 فنصت على أنه بموجب قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها.

- ولعل ما يتبادر للذهن لعدم ورود هاته المواد في الفصل الثاني الخاص بالسلطة التشريعية باعتبارها الجهة الأصلية المخولة بسن وإصدار التشريع بصفة عامة سواء كان تشريع عادي أو عضوي و هو راجع لطبيعة المجال الذي تنظمه المواد السابقة الذكر إلا أن

المشروع الدستوري بإدراجه للمادة 123 في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية لأنها وبكل بساطة تعد مرجعا لباقي المواد المذكورة وهذا راجع لجمعها لأهمية وحيوية المواضيع المنظمة للقانون العضوي.⁽¹⁾

ويتضح لنا من خلال ما سبق أن المرجع الوحيد للتعرف على مجال القانون العضوي هو القائمة الحصرية الواردة في التعديل الدستوري 1996 والواردة في نص المادة 123 وكذا المجالات المتعلقة بالقانون العضوي بموجب أحكام أخرى والمشار إليها دستورا.

ولعل معيار الأهمية والحيوية التي تكتسبها بعض المواضيع والتي تعتبر امتدادا للدستور وتفصيلا له⁽²⁾، مما تتطلب تمييزها عن التشريعات العادية و إفرادها بمسطرة وآلية قانونية خاصة، إلا أنه وبالرجوع إلى الدستور الفرنسي 1958 وتحديدًا في المادة 63 فنجد أنه يحدد قانون أساسي قواعد تنظيم وعمل المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه ولاسيما المواعيد المقررة لإبلاغه بالمنازعات، و كذا الحال بالنسبة للدستور المغربي 1996 والمعدل في 29 يوليو 2011 في الفصل 78 يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه. في حين يذهب الدستور الجزائري إلى أن المجلس الدستوري يحدد قواعد عمله بموجب أحكام المادة 167 دون التطرق إلى قانون عضوي، فقد تكشف هاته الملاحظة نسبية المعيار المؤسس والمرتكز عليه.

هذا بالإضافة إلى غموض معيار توزيع الاختصاص داخل السلطة التشريعية الواحدة إذا سلمنا بأن التشريع العادي يختلف عن التشريع العضوي . فبالرجوع الي نصي المادتين 5-123 و 6-122 نجد المادة الأولى جعلت من القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي من اختصاص التشريع العادي، في حين نصت المادة 5-123 على إصدار قانون عضوي يحدد القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي. مما يوحي بوجود لبس يرجع إلى تكرار مجال التنظيم القضائي في كلا القانونين العضوي والعادي.

(1) نبيل أمالو، المرجع السابق، ص 27.

(2) لاشك أن السلطات العمومية والقانون المتعلق بالأحزاب السياسية والانتخابات والإعلام وقوانين المالية والأمن الوطني مواضيع على قدر عالي من الأهمية وهو ما يستلزم تنظيمها بموجب قوانين عضوية.

ثانيا: طبيعة مجالات القانون العضوي

بعد التطرق للأحكام الدستورية التي تؤسس وتجزئ صدور القانون العضوي نأتي إلى طبيعة المجالات التي حددها وجزها الدستور على سبيل الحصر لتدخل القانون العضوي لتنظيمها، و لقد اعتبرت نصوص وقواعد القانون العضوي كمجموعة طوائف من المجالات وليس طائفة من القوانين وهذا ما عبر عنه Jean Pierre Camby على أساس أن الحكومة الفرنسية كان هدفها و مبتها من إنشاء القانون العضوي إنشاء إجراء جديد وليس طائفة من القوانين أصلا، إلا أن عكس ذلك هو الذي حدث.⁽¹⁾ كذلك فقد اعتبر القانون العضوي قانون لطائفة من المجالات وليس لطائفة من القوانين إلا أنه يبقى قانون مستقل قائم بذاته وبمجالاته.⁽²⁾ وبالرجوع إلى المادة 1/123 من التعديل الدستوري نجد عبارة على "المجالات المخصصة للقوانين العضوية" عبارة "يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات...". فيتضح أن المؤسس الدستوري أراد أن تكون طائفة من القوانين منصبة على مجالات معينة.

و لتصنيف مجالات القوانين العضوية نجدها تكتسي طبيعة تنظيمية أو طبيعة تطبيقية تكميلية أو قد تكون طبيعة إنشائية. فبالرجوع إلى المادة 92 من التعديل الدستوري 1996 نجدها تنص على تنظيم حالة الطوارئ والحصار فيعد مجالا تنظيميا،⁽³⁾ بينما المادة 89 تعتبر مجالا تطبيقيا تكميليا لأنها تحدد الإجراءات المطبقة في حالة وفاة أحد المترشحين لرئاسة الجمهورية في الدور الثاني و المادة 158 نجده مجالا إنشائيا إذ أسند لها مهمة تشكيل هيئات معينة لأول مرة ويتعلق الأمر بالمحكمة العليا للدولة.

كما قد تعد قواعد القانون العضوي مكنة قانونية مؤهلة من قبل المؤسس الدستوري قصد تشكيل بعض الهيئات كهيئة المجلس الأعلى للقضاء بموجب أحكام المادة 157 وتتمثل تركيبة التشكيل في الإنشاء المؤسساتي للهيئات محل التشكيل بواسطة وضع القواعد

(1) Jean Pierre Camby, op.cit, p 1441.

(2) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 51.

(3) كذلك بالرجوع إلى نص المادة 115 تتعلق بالتنظيم المؤسساتي لغرفتي البرلمان وكذا العلاقة الوظيفية التي تربط بينهما.

القانونية حيناً وعناصر للقاعدة القانونية حيناً آخر، بسبب المهام الموكلة لها فهي عندما تضيف عناصر للقاعدة القانونية تعمل على تحديدها بما يفيد تفصيلها، شرحها، تبسيطها.(1)

والأصل في قواعد القانون العضوي أنها قواعد ونصوص تنتقل بالمسائل والمواضيع التي حجزها لها الدستور للقيام بمهمتها والمتمثلة في تفصيل القواعد الدستورية وكل ذلك ضماناً لعدم تداخل قواعد القانون العضوي لتنظيم مجالات عدت من اختصاص تنظيم قواعد التشريع العادي.

ويمكن تقسيم مجالات القانون العضوي إلى فئتين:(2)

1- مجالات تحدد تنظيم وسير الهيئات الدستورية.

2- مجالات متعلقة ببعض الأنظمة ذات الأهمية الخاصة تخرج عن اختصاص

التشريع العادي.

أولاً: قوانين عضوية تحدد وتنظم سير الهيئات الدستورية.

من بين ما نص عليه الدستور الفرنسي من المواد المخصصة للقوانين العضوية انفردت 9 مواد بتنظيم و تشكيل بعض الهيئات الدستورية نذكر منها المجالس البرلمانية، المجلس الدستوري، المجلس الأعلى للقضاء، المجلس الاقتصادي والاجتماعي.....

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري 1996 فقد جاءت المادة 123 منه للنص صراحة على تنظيم السلطات العمومية وعملها وهي تلك الهيئات الدستورية التي نص المؤسس الدستوري على وجوب تنظيمها بموجب قوانين عضوية سواء كانت تشريعية أو قضائية أو تنفيذية ولعل القوانين العضوية التي صدرت في هذا الشأن تنحصر في:

- القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي

الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ويعد من أهم

(1) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 51.

(2) يصنف الفقيه الفرنسي جان بيار كامبي فئة ثالثة إلى الفئتين المذكورتين والمتمثلة في القوانين العضوية كأداة لتوسيع مجال تطبيق أحكام الدستور و يستدل في ذلك بالمادة 34 من دستور 1958 بحيث تقدم القوانين العضوية ليس كتمديد لمبادئ الدستور الذي بينهما فقط و لكن كإضافة له و توسع لمجال تطبيق أحكامه حيث نصت المادة 34 على إمكانية إتمام أو تكملة محتواها بموجب قانون عضوي.

وأبرز تطبيقات فكرة القانون العضوي في النظام الدستوري الجزائري باعتباره يعالج مجالا حيويا وهاما وحساسا، وهو مجال ينظم السلطة البرلمانية السيادية في الدولة وعلاقتها الوظيفية مع السلطة التنفيذية بصورة عامة ومع الحكومة بصورة خاصة.⁽¹⁾

- القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم بالقانون 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله.

- القانون العضوي 03-98 المؤرخ في 3 يونيو 1998 يتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها وعملها.

- القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 6 ديسمبر 2004 يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله و صلاحياته.

- القانون العضوي 11-12 المؤرخ في 26 يوليو 2011 يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها.

وتجدر الإشارة ان القانون العضوي الخاص بتنظيم المحكمة العليا للدولة و سيرها والإجراءات المطبقة أمامها لم يصدر بعد.

ثانيا: القوانين العضوية المتعلقة ببعض الأنظمة ذات الأهمية الخاصة والتي تخرج عن اختصاص التشريع العادي.

نظرا للتغيرات السياسية التي تشهدها الجزائر، اعتمدت السلطة السياسية مجموعة من القوانين ولأنها نصوص متعلقة بالممارسات السياسية وترقية الحقوق والحريات فأطلق عليها تسمية قوانين الإصلاح الرامية إلى إصلاح هيكل الدولة وتمثلت في استحداث ترسانة قانونية قوية ومستقرة لها من الضمانات ما يجعلها تضمن تعزيز كيان دولة القانون وتجسيده على أرض الواقع ولعل هذا ما يفسر ترك هذه المجالات الحيوية للقانون العضوي.

- القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات.

- القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 يناير 2012 الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

(1) عمار عوادي، فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، المرجع السابق، ص 60.

- القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 8 يناير 2012 المتعلق بالإعلام.
- القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 8 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 8 يناير 2012 المتعلق بتحديد كفاءات توسع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.
- بالإضافة الي:
- القانون العضوي رقم 11-04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء. وبعد ركيزة من ركائز بناء دولة القانون واستقلالية السلطة القضائية.
- القانون العضوي رقم 11-05 المؤرخ في 17 يوليو 2005 المتعلق بالتنظيم القضائي ويعتبر المرجع الأساسي والإطار العام لهيكله النظام القضائي في الدولة بعد الدستور.

الفرع الثاني: القيمة القانونية للقوانين العضوية

توجد القوانين العضوية في مركز وسط بين القواعد الدستورية والقوانين العادية لكن لا توجد أي قاعدة دستورية تخول القانون العضوي أهمية خاصة، فلا يوجد أي نص دستوري يصرح أو يؤكد أن القانون العضوي أسمى من القانون العادي بل كل من القانون العضوي و القانون العادي ينشأن نصوص تشريعية متباينة المجال.⁽¹⁾

وفي ذلك نجد الحكومة الفرنسية اعتبرت القوانين العضوية من مجموع الكتلة الدستورية بموجب المنشور الصادر في 30 جانفي 1997 والمتعلق بإعداد و توقيع ونشر النصوص في الجريدة الرسمية وبذلك فاعتراف الحكومة الفرنسية بكون القوانين العضوية ذات قيمة دستورية يحسم الخلاف، إلا أن ما يثير التساؤل هو مدى قيمة هذا الاعتراف الناجم عن سلطة مؤسسة.⁽²⁾

(1) سعيداني لونيبي حبيقة، المرجع السابق، ص 75.

(2) يوسف حاشي، المرجع السابق، ص 307.

ولا يطرح موضوع قيمة القوانين العضوية بالنظر إلى الدستور أي إشكال حيث عمل الدستور في ديباجته الفقرة 10 على حسم الموضوع⁽¹⁾، وهو ما أكده المجلس الدستوري الجزائري في رأيه الخاص بمراقبة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، حيث جاء في إحدى حيثياته: " اعتبارا أن كل قانون لاسيما العضوي منه، يجب أن لا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية"⁽²⁾.

يبقى القانون العضوي خاضعا للدستور من حيث الإنشاء داخل سلم النظام القانوني للدولة كما يجب أن يتقيد بنصوص الدستور.

و هو ما أكده المجلس الدستوري في رأيه بخصوص مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله وذلك لاعتباره أن إقرار المشرع العضوي عرض مشاريع الأوامر و مشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها كما ورد في المادة الرابعة من القانون 01/98، لم يتقيد بالنص الدستوري بل اضاف اختصاصات استشارية اخرى وبالتالي قد استأثر لنفسه ما لم تقضي به أحكام المادة 119 من التعديل الدستوري 1996.⁽³⁾

وتؤكد التأشير التي تصدر بها القوانين العضوية أن الدستور يعتبر أساسها ومرجعها الأول⁽⁴⁾ ويتقرير نوع خاص من الرقابة على القوانين العضوية هو تأكيد لمبدأ سمو الدستور من خلال اعتماد رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور و هو ما سنتناوله بنوع من التفصيل في المبحث الثاني من الدراسة.

(1) الفقرة 10: " إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات "

(2) رأي المجلس الدستوري رقم 02 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بمراقبة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، نشرية المجلس الدستوري، رقم 02، 1997، ص 19.

(3) رأي المجلس الدستوري رقم 06 ر.ق.ع.م/د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله للدستور، أحكام الفقه الدستوري، نشرية المجلس الدستوري، رقم 03، 1998، ص 31-32.

(4) العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003، ص 65.

ونستنتج مما سبق بيانه أن على القوانين العضوية التقيد بأحكام الدستور لأنه يعلوها مرتبة ومكانة، إلا أن الإشكال يبقى في تحديد القيمة القانونية للقواعد القانونية العضوية، أي هل تسمو هذه القوانين على القوانين العادية أم لا؟

أولاً: موقف الفقه من القيمة القانونية للقوانين العضوية.

مسألة سمو التشريع العضوي على العادي أمر يثير الكثير من التساؤلات وهل يسمو على أساس الإجراءات المتميزة أو المعقدة التي يتم بواسطتها وضع وإصدار القانون العضوي أو بالنظر إلى أهمية المجالات التي يختص بها.

قد تباينت الآراء في الفقه الدستوري، فهناك آراء فقهية ضعيفة تجاوزها الزمن، نظراً لعدم اعترافها أصلاً بالقوانين العضوية كصنف قانوني قائم بذاته، فمثلاً الأستاذ :

« M. R. Janot » فإذا كان بالإمكان التصريح بعدم دستورية قانون عادي إذا ما خالف قانون عضوي، فإنه لا يعني ذلك أن القانون العضوي صنف قانوني جديد يضاف إلى هرم تدرج المعايير القانونية.⁽¹⁾

كما كان لجانب من الفقه الفرنسي تشكيك في مسألة سمو القانون العضوي على القانون العادي وعلى رأسهم الأستاذ « M. Heilbronner » بقوله: " سنقول أن القانون العضوي أكثر قوة من القانون العادي، أنا لست متأكداً "⁽²⁾ اعتباراً منه بنفس المكانة لكلا من القانون العضوي و العادي.

وقد تمسك جانب آخر من الفقه بزعامة الأستاذ « G. Burdeau » بفكرة سمو أحكام القانون العضوي على أحكام القانون العادي على أساس أن القانون العضوي امتداد للدستور وبالتالي للقوانين العضوية مركز خاص عن القواعد الدستورية والقوانين العادية،⁽³⁾ وهي تسمو على القوانين العادية بسبب خصوصيتها الشكلية، وهو ما يدعمه أيضاً الأستاذ

(1) Jean Pierre Camby, op.cit, p 1439.

(2) C. F : « On dira que la loi organique c'est plus fort que la loi ordinaire, je m'en suis pas tellement sur..... » cité par J. P. Camby, Ibid, p 1439.

(3) Burdeau (G), droit constitutionnel, 8^{ème} édition, paris, 1959, p 59.

« F. Luchaire » حيث يرى أن القانون العضوي يسمو على القانون العادي وبالتالي يلغى كل قانون عادي مخالف لقانون عضوي.⁽¹⁾

وزيادة على ذلك وتدعيما لما سبق فالقانون العضوي في حيثياته يسند فقط للدستور، بينما يستند القانون العادي في حيثياته إلى الدستور والقوانين العضوية.⁽²⁾

وقد عمل المؤسس الدستوري إلى تحديد مجالات القانون العضوي والتي تشرع فيها السلطة التشريعية بواسطة آلية قانونية معقدة ومجالات بدت جد هامة لارتباطها بالمسائل الحساسة لسير الدولة وحسب طابعها الدستوري الجوهرية، إلا أن صدورها من غير السلطة التأسيسية المختصة بإنشاء هذا النوع من المسائل الدستورية من شأنه أن يجعل من عنصر ومبرر السمو غير محقق.⁽³⁾

ويرى الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله في مسألة تحديد مرتبة القوانين العضوية "الأساسية" عدة صور⁽⁴⁾ بناء على الدساتير الجامدة التي تأخذ فيها القوانين العضوية مرتبة القوانين العادية على خلاف بعض الدول ذات الدساتير المرنة تضع جانبا من هذه القوانين في ذات المرتبة مع الوثيقة الدستورية،⁽⁵⁾ في حين تضعها بعض الدول مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية. وهو رأي جل الفقهاء الفرنسيين في دستور 1958 بعد أن كانت قبل ذلك تأتي في مرتبة واحدة مع القوانين العادية.⁽⁶⁾

وقد عبر سليمان محمد الطماوي على أن فكرة القوانين النظامية "العضوية" فكرة أصلية تستحق أن تتال ما هي جديرة به من تنظيم الدساتير الحديثة وأن توضع هذه القوانين العضوية في مرتبة أسمى من التشريعات العادية،⁽⁷⁾ فالقانون العضوي قانون ذو طبيعة دستورية ووظيفة سامية تجعله يحتل مرتبة تلي الدستور مباشرة وتسمو على القانون العادي

(1) سعيداني لونيبي حبيقة، المرجع السابق، ص 81.

(2) François Luchaire, op, cit , p 404.

(3) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 30.

(4) عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 319.

(5) مثل القانون الأساسي الخاص بنظام توارث الإمارة في الكويت والذي تعديله يكون بنفس طريقة تعديل الدستور ذاته.

(6) علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1978، ص 281.

(7) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 210.

وذلك باتفاق جل فقه القانون الدستوري والإداري وبتأكيد من تطبيقات القضاء الدستوري المقارن بالرغم من عدم تصريحه بذلك صراحة وهو ما سنتطرق له في موقف القضاء الدستوري.

و في هذا الصدد هناك من يقر بوجود القانون العضوي في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي و يرجع الأمر في ذلك الى الشروط الخاصة اللازم توافرها في القانون العضوي والتي تجعله يحتل مركزا متميزا في هرم القواعد القانونية. (1)

ثانيا: موقف القضاء الدستوري من القيمة القانونية للقوانين العضوية

إن سكوت الدستور الجزائري عن معالجة وتحديد القيمة القانونية للقوانين العضوية أدى إلى كثرة التساؤلات حول هذا الموضوع،(2) فيمكن القول بسمو القوانين العضوية على القوانين العادية آخذين بعين الاعتبار الميادين والمجالات التي تتدخل فيها القوانين العضوية وبالنظر خاصة إلى الإجراءات المتبعة في اتخاذ القوانين . وهذا ما اتجه إليه المجلس الدستوري الخاص بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور بحيث جاء في إحدى حيثياته:

" واعتبارا أن التوزيع الدستوري لاختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي وأخضعها لإجراءات مصادقة مختلفة تستمد من مبدأ تدرج النصوص في نظام القانون الداخلي الذي يقضي بأن القانون العضوي، بحكم مركزه في هذا النظام، والقانون العادي لا يمكن بأن يتدخل أي منهما إلا في المجال وفق الإجراءات التي حددها وأقرها لهما الدستور مما يستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكما أو أحكاما من مجال القانون العادي لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي ". (3)

(1) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 19.

(2) على خلاف المعاهدات الدولية فنصت المادة 132 من التعديل الدستوري 1996 والتي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها تسمو على القانون.

(3) رأي المجلس الدستوري رقم 10/ ر.ن.د / م.د / 2000، المؤرخ في 13 مايو 2000، المتعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري، نشرية المجلس الدستوري، رقم 05، 2000، ص 17-18.

و يفهم مما سبق أن المجلس الدستوري يأخذ بسمو القوانين العضوية على القوانين العادية. كما يمكن أيضا ان نستشف سمو القوانين العضوية عن القوانين العادية استنادا إلى الأغلبية التي يتطلبها القانون العضوي للمصادقة عليه فتتم المصادقة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني و أغلبية $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة، و هو ما جاء في نص المادة 123 وهو ما عبر عليه المجلس الدستوري الجزائري في رأيه السابق المتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.

" اعتبارا أن كلا من مجال تدخل القانون العادي ومجال تدخل القانون العضوي محددان على التوالي في المادة 122 والمادة 123 والأحكام الأخرى من الدستور وأن المؤسس أقر لكليهما إجراءات مصادقة مختلفة كون القانون العضوي على عكس القانون العادي تم المصادقة عليه وفق أحكام الفقرتين 2 و3 من المادة 123 من الدستور بالأغلبية المطلقة للنواب... مما نستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكما أو أحكاما من مجال القانون العادي لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي" إضافة إلى ما سبق ذكره فالقوانين العضوية خلافا للقوانين العادية، بمجرد تصريح المجلس الدستوري بدستوريتها تصبح متمتعة بحصانة، حيث لا يمكن أن تكون موضوع رقابة لاحقة من طرف المجلس الدستوري إلا إذا تعرضت تلك القوانين للتعديل وبالتالي يعرض ذلك التعديل وجوبا على مجلس دستوري، و بذلك فلا تطبق المادة 165 من الدستور على القوانين العضوية والتي تنص: « يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولها إياها صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين و التنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية". فإن هذا الإجراء الأخير يطلق على القوانين العادية دون العضوية.⁽¹⁾

ويعتبر موقف المجلس الدستوري من القيمة القانونية للقوانين العضوية منطقي، لحرص المؤسس الدستوري الجزائري عند تنظيمه لهذه الوسيلة التي توفر شروط شكلية وموضوعية هامة وهذا ما يدل على نية المؤسس في إعطاء هذه القواعد القانونية مكانة هامة في سلم

(1) سعيداني لونيبي حبيقة، المرجع السابق، ص 85.

تدرج القوانين. و للقيمة القانونية للقوانين العضوية أهمية بالغة تتمحور في حالة تعرض القوانين العضوية لتدابير تدخل في مجال القانون العادي أو العكس، تعرض القانون العادي لمجالات حددها الدستور للقانون العضوي. فلقد أقر القضاء الدستوري الفرنسي بإلغاء تدخل المشرع العادي في اتخاذ تدابير تدخل في مجال القانون العضوي⁽¹⁾، و على خلاف ذلك أجاز تعرض القوانين العضوية لتدابير عادية و اعتبر تلك التدابير مجرد تدابير تشريعية عادية.⁽²⁾

أما المجلس الدستوري الجزائري فيأخذ بالتمييز الدقيق بين مجال القانون العضوي ومجال القانون العادي، ففي العديد من آرائه صرح بعدم دستورية أحكام القانون العضوي التي تتناول قواعد قانونية من اختصاص المشرع العادي فمثلا في رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور :

"واعتبارا بالنتيجة فان المشرع عند ادراجه في القانون العضوي احكاما وضعها المؤسس الدستوري. او خصها بقوانين اخرى يكون قد اخل بالمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع مجالات الاختصاص". وذلك على اساس المواد 28-6 من القانون العضوي تضمنت مواضيع تدخل في مجال التشريع المحدد في المادة 122 من الدستور.

فالمجلس الدستوري الجزائري أخذ معيار الفصل الدقيق بين اختصاص المشرع العادي والعضوي وهو ما اقره في رأيه السابق :

« واعتبارا أن المشرع مطالب بأن يراعي عند ممارسته صلاحياته التشريعية، التوزيع الدستوري لمجال كل من القانونيين..... ».

ورفض المجلس الدستوري مخالفة التشريع العضوي للعادي وقضى بعدم مطابقة كل مواد القانون العضوي التي تدخلت في مجال المادة 122 من التعديل الدستوري 1996.⁽³⁾ فاي نقل حرفيا او لمضامين احكام وردت في القوانين العادية او الدستور من قبل قوانين

(1) Décision N° 84-177 et 84/178/DC du 30 aout 1984.

(2) Décision N° 86-208 D.C du 02 juillet 1986. Cité par J.P Camby, op.cit, p1438-1440

(3) رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع/2005، المؤرخ 17 يونيو 2000 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، احكام الفقه الدستوري، نشرية المجلس الدستوري، رقم 10، 2005، ص 12 وما بعدها.

عضوية لا تعد تشريعا يدخل ضمن مجال القانون العضوي وبالتالي تكون غير مطابقة للدستور.

المبحث الثاني:

خصوصية الإجراءات التشريعية لإعداد القانون العضوي

سبقت الإشارة إلى أن عملية سن وإصدار القانون العضوي تخضع لإجراءات دستورية قانونية خاصة و متميزة، وذلك بالإضافة إلى سائر الإجراءات العادية التي تحكم عملية التشريع وإصدار القوانين، و سنتطرق بنوع من التفصيل في هذا المبحث إلى تكوين القانون العضوي والإجراءات المتميزة في عملية تحقيق الوجود القانوني للقوانين العضوية حتى يصبح عملاً قانونياً مولداً ومنتجا لجميع آثاره القانونية و يبرز ذلك من خلال مجموع المراحل القانونية اللازمة لاتخاذها على نحو سليم وقانوني.

المطلب الأول: المرحلة التحضيرية لإعداد القانون العضوي

تعد المرحلة التحضيرية والمتمثلة في المبادرة بالقوانين أول لبنة في بناء صرح أي قانون حيث تستهدف وضع أسس التشريع الأول. وهي مرحلة ضرورية لتحقيق الوجود القانوني لأي قانون سواء كان عادياً أو عضوياً ويشترط أن يكون موضوع الاقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقاً لدستور الدولة، كما يشترط أن تكون المبادرة ممن ينيط به الدستور هذه المهمة.

وقد نصت بعض الدساتير منها الجزائر على اشتراك السلطتين التنفيذية و التشريعية⁽¹⁾ فيما يخص المبادرة بالقوانين وهذا ما نصت عليه المادة 119 من التعديل الدستوري 1996 : « لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين ».

(1) غير أن هناك بعض الدساتير، تمنح حق اقتراح القوانين للبرلمان فقط ولا مجال لتدخل السلطة التنفيذية فيه وفي مقدمتها النظام الدستوري الأمريكي الذي تتفرد السلطة التشريعية فيه بمباشرة وظيفتها التشريعية دون أي اشتراك من قبل السلطة التنفيذية. أنظر في هذا الصدد: نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 23.

كما هناك دساتير تضيق من نطاق هذا الاختصاص، كدستور الإمارات العربية الذي منح سلطة المبادرة بالتشريع للحكومة فقط دون سواها و ذلك بموجب المادة 110 التي تنص: " مجلس الوزراء يعد مشروع قانون و يعرضه على المجلس الوطني ". لمزيد انظر عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة و تشريعا و فقها، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، 2005، ص 75.

ونلاحظ أن المشرع الدستوري الجزائري لم يميز بين التشريع العادي والتشريع العضوي عند مرحلة المبادرة حيث عمل على توحيد الشكل التشريعي عندها فلا فرق بين عملية المبادرة القانونية بالقانون العضوي أو تلك المتعلقة بالقانون العادي ما عدا ما يتعلق بمحتوى المجال.⁽¹⁾

حيث تستوجب المبادرة بالقانون العضوي في المجالات المحددة والمخصصة دستورا،⁽²⁾ وتتضمن المبادرة إيداع نص قانوني لدى البرلمان قصد مناقشته والتصويت عليه غير أن النص المقدم من قبل المؤسسة التنفيذية يسمى مشروع قانون على خلاف ما يقدم من المؤسسة التشريعية يسمى اقتراح قانون.

وبذلك نستنتج وجود ازدواج و اشتراك في المبادرة بالقوانين العضوية من قبل الحكومة والنواب وعليه فالمبادرة بالقوانين العضوية حق دستوري تتقاسمه السلطة التنفيذية والتشريعية مما يدفعنا لحقيقة هذا الازدواج في الفرع الأول والآثار الناجمة عنه بين الحكومة والنواب في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الازدواج في المبادرة بالقوانين العضوية

يتضح من خلال المادة 119 السابقة الذكر من التعديل الدستوري 1996 أنه يوجد طريقتين أو شكلين للمبادرة بالقانون : في شكل مشروع قانون "Projet de loi" بحيث يمكن للوزير الأول أن يبادر بتحضير مشاريع النصوص في إطار صلاحياته وهذا ما سنتطرق له، كما تتحقق المبادرة بالقانون العضوي عندما يمارس نواب المجلس الشعبي الوطني حقهم الدستوري وذلك باقتراح قانون "Proposition de loi" ويشترط أن يكون موقعا من 20 نائبا.

أولا: مبادرة الحكومة بالقانون العضوي في شكل مشروع قانون.

كانت المبادرة بالمشاريع القانونية حقا مباشرا لرئيس الجمهورية وذلك في دستور 1963 ودستور 1976 إلا أن دستور 1989 نقل هذا الحق إلى رئيس الحكومة و بموجب التعديل

(1) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 78.

(2) Mohamed Cherif Abdelmadjid: « La loi organique nouvelle norme juridique dans le droit positif algérien », conseil nationale de transition, Alger, 1997, p 3.

الدستوري 2008 تغيرت هاته التسمية وأصبحت الوزير الأول، فقد أصبح له حق دستوري مكفول كما رأينا في المادة 119 من التعديل الدستوري 1996 وتعرض مشاريع القوانين العضوية على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني و هو ما تضمنته أحكام نص المادة 3/119: « تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني ».

و بالإضافة إلى الشروط المنصوص عليها في المادة 119 يشترط في مشروع القانون ليكون مقبولا أن يرفق بعرض الأسباب و أن يحرر نصه في شكل مواد و هو ما تضمنته أحكام نص المادة 20 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 والمحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملها و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، و تخضع مرحلة المبادرة بالقانون العضوي في شكل مشروع قانون لمراحل تقنية قانونية من شأنها أن تجعل من المشروع التمهيدي وبعد إتمام عملية المراقبة مشروع قانون،⁽¹⁾ و يمكن تقسيم هذه المراحل إلى:

1- تحضير مشروع النص التشريعي على مستوى الوزير الأول:

من المعلوم أنه يمكن لكل وزير ضمن الطاقم الحكومي أن يبادر بتحضير مشاريع النصوص القانونية في إطار صلاحياته و تطبيقا للسياسة المرسومة ضمن برنامج عمل الحكومة إلا وأنه من حيث المبدأ وقبل الشروع في عملية الإعداد يستوجب على القطاع الوزاري المعني مراعاة ما يأتي:⁽²⁾

- الغاية التي تريد الحكومة تحقيقها من النص التشريعي.
- الآثار الإيجابية والسلبية التي يمكن أن تترتب عن تطبيق النص والآليات المطلوبة لتنفيذه.

- الأدوات التنظيمية و/ أو المالية التي يمكن استخدامها لتحقيق هدف الحكومة.

(1) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 79.

(2) يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، منشورات الساحل، 2012، ص

- الفوائد المحتملة تحقيقها من النص بين مختلف فئات المجتمع.

وتخضع النصوص التي يبادر أعضاء الحكومة إلى التشاور مع الوزارات المعنية بعين الاعتبار مع مراعاة المصالح الحكومية.

2- على مستوى الأمانة العامة للحكومة:

بعد استكمال إعداد المشروع التمهيدي للنص التشريعي من طرف القطاع المعني، يرسل مصحوبا بعرض الأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى مهمة دراسة النص وتهيئته من الناحية القانونية مع العلم أن الأمانة العامة تعد الهيكل التنظيمي الذي يتولى وظيفة صياغة القانون كونها تمثل الجهاز المتخصص في هذا الميدان وهي تقوم بذلك نيابة عن الوزارات والأجهزة الحكومية لأنه لا يوجد في العادة ما يضمن احترام بعض الموظفين القانونيين الذين قد يشاركون اعتياديا في مثل هذا العمل.

وفي هذا الإطار يوزع المشروع على أعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء الرأي والملاحظات حول شكله ومضمونه، وبعد استلام الأمانة العامة للحكومة آراء وملاحظات أعضاء الحكومة، تتولى عقد اجتماعات مع ممثلي القطاع و تسهر على سلامة النص التشريعي و مدى مطابقته مع القوانين المعمول بها و مراعاة الانسجام مع التشريع الوطني، مع التركيز على ضبط صياغة الأحكام وفق تقنيات التشريع المعتمدة، على أن يتم إعداد الصيغة النهائية للمشروع التمهيدي للقانون العضوي تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة وبالتنسيق مع الوزارة صاحبة المبادرة.

وبعد مصادقة الحكومة على المشروع التمهيدي يقترح الأمين العام تسجيل المشروع في جدول الأعمال اجتماع الحكومة ليعرض على مجلس الدولة لإبداء رأيه الاستشاري.

3- على مستوى مجلس الدولة ومجلس الوزراء:

يرسل مشروع النص إلى مجلس الدولة الذي يخطر وجوبا بجميع مشاريع القوانين، و بعد الأخذ بعناصر هذا الرأي⁽¹⁾ يعرض مشروع هذا النص على مجلس الوزراء أين تكون

(1) أنيطت مهمة الرقابة الاستشارية القبلية لمجلس الدولة في مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء، والحكومة هنا ملزمة بعرض المشاريع حسب المادة 3/119، لكنها غير ملزمة بأخذ رأيه الذي يبقى استشاريا فقط.

الكلمة الأولى و الأخيرة لرئيس الجمهورية الذي يرأس المجلس⁽¹⁾، وبالتالي فيمكن اعتبار مرور مشاريع القوانين على مجلس الوزراء "ممر إجباري"⁽²⁾ حتى تحوز على رضا وموافقة رئيس الجمهورية الذي له من جهة أخرى رفض تلك المشاريع.

وبعد استيفاء كل هاته الشكليات يودع الوزير الأول مشروع القانون بواسطة أمينه العام لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني عملا بأحكام المادة 119 و يتلقى مجلس الأمة نسخة من مشروع القانون للإطلاع عليه.⁽³⁾

وتحظى المشاريع المودعة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني تلقائيا بالموافقة من أجل مناقشتها. أي أن مكتب المجلس ليس له أي إمكانية لتقييم مدى قابليتها نص المشروع المقدم سوى في البيان الذي أورده المادة 20 من القانون العضوي (99-02) المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، حيث يتولى مكتب المجلس التأكد من مدى مطابقة نص مشروع القانون مع الشروط الشكلية المنصوص عليها من ضرورة أن يكون محددًا في شكل مواد قانونية زيادة على إرفاقه بعرض الأسباب، وبعد ذلك يتولى رئيس مكتب المجلس إحالة المبادرة بالتشريع على اللجنة المختصة، و يمكن للحكومة مراعاة لأحكام الفقرة 6 من المادة 120 من دستور 1996 أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني و يترتب على السحب توقف إسناد النص على اللجنة المختصة و لا يكون بالتالي ضمن جدول الأعمال و لا يقبل أي مشروع قانون يكون مضمونه نظير لمشروع قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه من أقل من 12 شهرا و يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع القانون لم تعد

(1) المادة 4/77 من التعديل الدستوري 1996.

(2) نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 23.

(3) عرف التعديل الدستوري 1996 استحداث لهياكل فقد انتقلت الجزائر من نظام الغرفة الواحدة إلى برلمان مشكل من غرفتين وهما (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة) حسب المادة 98 منه. و تجدر الإشارة إلى أن مكتب مجلس الأمة يتلقى بدوره مشروع أو اقتراح قانون للإطلاع عليه فالمؤسس الدستوري أقر صراحة أن الإيداع يكون أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة عكس النظام الفرنسي حيث تعرض مشاريع القوانين بصورة مماثلة على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الشيوخ.

اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته بناءً على طلب الحكومة و موافقة المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها و صلاحيتها إلى ممثل الحكومة كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة بناءً على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين و يحق للجنة المختصة و نواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع قانون محال إلى اللجنة لدراسته بموجب نظام داخلي يحدد إجراءات و شروط تقديم اقتراحات التعديلات.⁽¹⁾

وفي حالة الاستعجال يمكن للحكومة حين إيداع مشروع القانون⁽²⁾ أن تلج لإدراج هذا المشروع في جدول أعمال الدورات الجارية.

ثانياً: مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني بالقانون العضوي

يمارس نواب المجلس الشعبي الوطني حقهم الدستوري في المبادرة باقتراح القوانين و شرط أن يكون الاقتراح موقعا من قبل 20 نائبا على الأقل وأن يرفق بعرض الأسباب و يحرر نصه في شكل مواد إضافة إلى شروط أخرى. وما يثير الانتباه التناقض الموجود بين المادة 98 والمادة 119 فمن جهة يعترف المشرع الدستوري في المادة 98 بأن السلطة التشريعية يمارسها برلمان متكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و يقر له بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه إلا أنه في المادة 119 يقصر حق المبادرة بالقوانين لنواب المجلس الشعبي الوطني ودون أعضاء مجلس الأمة وذلك من خلال استعماله مصطلح "نواب" والذي لا ينصرف على أعضاء مجلس الأمة و نتيجة لذلك لا يتمتع أعضاء مجلس الأمة بحق المبادرة.

(1) انظر المادة 20 وما بعدها من القانون العضوي (99-02). المؤرخ في 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

(2) المادة 17 من القانون العضوي (99-02) و يكون هذا الاستعجال لتحقيق غرضين:

أ- تمرير ما لها من مشاريع بصورة سريعة حتى لا تنصب عليها التعديلات البرلمانية.

ب- إعطاء الأولوية لمشاريعها وبذلك استبعاد اقتراحات القوانين أو تبقيها في الانتظار للمزيد انظر: سعاد عمير،

المرجع السابق، ص 83-84.

ولعل ما يؤكد هذا الطرح هو عدم تطرق النظام الداخلي لمجلس الأمة لاقتراحات القوانين من جهة وجملة المصطلحات التي استعملها المشرع الدستوري بغية الفصل بين النائب في المجلس الشعبي الوطني وعضو في مجلس الأمة.⁽¹⁾

وبعد أن يرفق كل اقتراح بعرض الأسباب ويحرر في شكل مواد ويودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليتولى دراسته ويبت فيه شكلا وفي حالة قبوله يبلغ فوراً إلى الحكومة لتبدي رأيها في أجل شهرين فإن لم تبدي رأيها عند الاقتضاء بحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون إلى اللجنة المختصة لدراسته.⁽²⁾

كما وقد خول المؤسس الدستوري للحكومة إمكانية الاعتراض على اقتراح قانون إذا كان ذلك يدخل في نطاق المادة 121 من الدستور والتي تنص على أنه: " لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة... "

ولا يقبل اقتراح القانون أو مشروع القانون يكون مضمونه نظير لموضوع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من إثني عشر شهرا طبقا للمادة 24 من القانون العضوي (99-02) السالف الذكر. و يمكن لمندوبي أصحاب الاقتراح سحب اقتراحات القوانين التي قدموها وذلك قبل التصويت عليها ولا بد من إعلام كل من مجلس الأمة و الحكومة بذلك و هو ما نصت عليه المادة 2/22 من القانون العضوي (99-02).

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن الازدواج في المبادرة بالقوانين العضوية

كما رأينا من خلال ما سبق فالمبادرة تتمثل في إيداع نص قانوني لدى البرلمان قصد مناقشته والتصويت عليه، وقد حدد الدستور الجهة المنوط بها ممارسة هذا الحق فهي حق

(1) المادة 106: " كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية...".

المادة 107: " النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريدته من مهمته النيابية ان اقتترف فعلا يخل بشرف مهمته... ".

المادة 109: " الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب وأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم البرلمانية...".

(2) المادة 25 من القانون العضوي (99-02).

للسلطين التشريعية و التنفيذية فكانت للأولى مصطلح اقتراح قانون و للثانية مصطلح مشروع قانون، و بذلك فالمبادرة بالقوانين العضوية حق مزدوج تشترك فيه الحكومة و نواب المجلس الشعبي الوطني، إلا أن هذا الاشتراك قد نجمت عليه آثار مردها إلى القيود الواردة على سلطة النواب في المبادرة بالقوانين العضوية مما أدى إلى عدم المساواة في الأدوار بينهما و بالتالي تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هذه المرحلة.⁽¹⁾

أولاً: القيود الواردة على سلطة النواب في المبادرة بالقانون العضوي "التضييق من مجال اقتراحات النواب"

بالرجوع إلى مختلف المواد المنظمة لحق المبادرة نجده حق شبه محاصر بعدة قيود شكلية و موضوعية من شأنها أن تضيق من مجال اقتراحات النواب القوانين بدرجة كبيرة.

- اشتراط مراعاة الصياغة القانونية مع التبويب والعنونة اللازمتين زيادة على إفراغ محتوى النص في شكل مواد قانونية.

- اشتراط تقديم الاقتراحات من طرف 20 نائباً على الأقل و هو ما يشكل عائق على نشاطات النواب في المجال التشريعي و "مكبها" حقيقياً للمجلس⁽²⁾، أو عائقاً آخر يضاف لطمس فكرة الديمقراطية والأقلية، حيث تم استبعاد المبادرة الفردية و فرض فكرة التكتلات.⁽³⁾

- وجوب تبليغ الحكومة بالاقتراحات البرلمانية لإبداء رأيها فيها خلال مدة شهرين وهي مدة طويلة نسبياً قد تؤدي إلى تأخر دراسة المبادرات بعد تأخر رد الحكومة وبالتالي تأخر عرضها على اللجنة المختصة في حال قبولها.

- الاعتراض على الاقتراح البرلماني من قبل مكتب المجلس بحيث بوسعه قانوناً باعتباره يملك القرار الفصل في قبول الاقتراحات وترجع له صلاحية رفضها بحيث تصبح

(1) نبيل أمالو، المرجع السابق، ص 88.

(2) نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 24.

(3) على خلاف دستور 1963 والنظام الداخلي للمجلس الوطني آنذاك واللذان كانا يعترفان بحق المبادرة الفردية وللمزيد انظر د/عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001، ص 285.

كأن لم تودع أصلاً.⁽¹⁾ فيراقب مدى احترام النواب للشروط والشكليات التي تستوجب توفرها في اقتراح أي قانون عضوي.⁽²⁾

- إمكانية اعتراض الحكومة على أي اقتراح بموجب المادة 121 السابقة الذكر وهذه المادة يجمع الباحثون أنها تجميد نهائي للمبادرة البرلمانية، حيث يستحيل تقريبا وضع قانون لا يكون له انعكاسات مالية إذا ما تعلق خاصة بالدولة وتسييرها، خاصة وأن التدابير التي تستهدف في الزيادة في الإيرادات و توفير النفقات ليس بالأمر السهل على النواب ضمانه⁽³⁾، ولذا فإن النواب لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يمكن لأي اقتراح قانون أن يمر إلا إذا غضت الحكومة الطرف عليه.

وقد يكون الهدف من هذا القيد هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة و تجنب إعادة النظر عن طريق مبادرات فوضوية أو ديماغوجية سياسية، فبعض النفقات قد تكون أحيانا لأهداف شعبية برلمانية.

ومع هاته القيود الشكلية نجد أن المبادرة باقتراح قانون عضوي لا تتطلب مصادقة مجلس الوزراء ولا رأي مجلس الدولة كما هو الحال بالنسبة لمشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة وكثيرا ما تلجأ الحكومات مثل فرنسا على سبيل المثال إلى أصدقائها السياسيين في البرلمان لتمرير قوانين عن طريق مبادرات برلمانية يتم تحديد مشاريعها من طرف الحكومة بدلا من اللجوء إلى مشروع قانون من قبلها⁽⁴⁾.

(1) المادة 27 من القانون العضوي (99-02).

(2) نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 24.

(3) العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 3، جوان 2003، ص 67.

(4) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، 2003، ص 11.

نخلص إلى القول أن الحكومة تتمتع بحق المبادرة وهي غير مقيدة مقارنة مع تساؤل الدور التشريعي للنواب بفعل القيود الشكلية والموضوعية السالفة الذكر، الأمر الذي أدى إلى تقلص دور النواب.⁽¹⁾

وعليه فإذا كانت المبادرة بالتشريع حق دستوري يشترك فيه النواب والحكومة، غير أن امتيازات مشروع قانون على حساب الاقتراح البرلماني تكاد تقصر هذا الحق السياسي على الحكومة، وهذا بناء على إحصائيات اقتراحات و مشاريع القوانين العضوية والمستمدة من حصيلة أشغال المجلس الشعبي الوطني خلال الفترات التشريعية . فبالنسبة للفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) فقد عرض على لجنة الشؤون القانونية والإدارية عددا هاما من مشاريع القوانين في فترتها التشريعية الرابعة تضمنت 16 مشروع قانون منها 5 قوانين عضوية لم تتخللها اقتراحات قوانين عضوية.

وبالرجوع للفترة التشريعية السادسة (2007-2012) فقد ناقش وصوت المجلس الشعبي الوطني في الجلسات العلنية، على 75 مشروع قانون منها 9 قوانين عضوية و46 مشروع قانون عادي، أما عن اقتراحات القوانين وطبقا للمواد 25/24/23 فبادر النواب بـ 25 اقتراح قانون سواء تعلق الأمر فيها بتعديل قوانين سارية المفعول أو اقتراحات تضمنت قوانين جديدة وتعلق الأمر بـ 4 اقتراحات قوانين عضوية وكانت في مجملها تعديلا لقوانين عضوية.

ويتبين لنا من خلال هذه الإحصائيات أن عدد مشاريع القوانين يفوق عدد اقتراحات القوانين فهو تأكيد لتفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.⁽²⁾ خاصة وأن الحكومة هي المكلفة بتجسيد برنامجها وما تضمنه من مشاريع وأهداف وإن إمكاناتها المادية والتقنية تسمح لها بالمبادرة في أي مجال وحسب برنامجها وأولوياتها ثم أن اقتراحات القوانين عادة ما تكون مؤسسة مما يجعل دراستها على مستوى المجلس الشعبي الوطني خاصة على مستوى

(1) وهو ما يتضح بشكل جلي من خلال تراجع دور السلطة التشريعية مقارنة بالسلطة التنفيذية، للمزيد انظر عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، المرجع السابق، ص 325.

(2) حصيلة اشغال المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) والفترة التشريعية السادسة (2007-2012) .

اللجنة المختصة تراعي هذا الرأي إلى حد كبير. أما الاقتراحات المودعة من تشكيلات ذات العدد القليل في المجلس فضئيلة وتلجأ عادة إلى استعمال حقها في اقتراحات تعديلات لمشاريع قوانين، ثم إن مبادرات النواب تنصب في معظمها على تعديل النصوص السارية المفعول ونادرا ما تتضمن اقتراح نصوص جديدة.⁽¹⁾

ثانيا: امتيازات مشاريع القوانين على حساب الاقتراح البرلماني

بالإضافة إلى ما سبق ذكره من تضيق في مجال اقتراحات النواب للقوانين العضوية فإنه يجب الوقوف عند امتيازات حاسمين في ترجيح كفة سيطرة الجهاز التنفيذي على مجال المبادرة في التشريع :

أ- أولوية مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة في حالة الاستعجال:

وقد سبقت الإشارة إلى هاته النقطة من خلال التطرق للمادة 17 من القانون العضوي (99-02) ونستشف من هذه المادة أن الحكومة تمارس سياسة القفز العالي⁽²⁾ على جميع المبادرات البرلمانية مستندة في ذلك إلى مبرر الاستعجال الذي يمنح مشاريعها التسجيل الآني والآلي في جدول أعمال الدورة الجارية دون المرور على باقي الإجراءات التي تطول نسبيا، ضف إلى ذلك طلب أولوية مشروع قانون عضوي والإلحاح في استعجاله وتقرير الصفة الاستعجالية تبدو في متناول الحكومة.

ب- حضور أعضاء الحكومة لأشغال اللجان البرلمانية:

ذلك أن البرلمان يقوم بعمله التشريعي عن طريق لجان دائمة والتي تضع التقارير حول المشاريع والاقتراحات بعد دراسة معمقة وإن كل تأثير على اللجان من شأنه أن يؤثر تأثيرا كبيرا على البرلمان نفسه. وهذا الحضور يتم إما بناء على طلب من اللجان الدائمة أو بطلب من الحكومة المادة 27 من القانون العضوي (99-02).

(1) العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، جوان 2003، ص 67.

(2) معمري نصر الدين، المرجع السابق، ص 25.

وهذا وإن دل على شيء فإنما يدل على حضور أعضاء الحكومة في قلب العمل التشريعي بمعنى الدراسة المعمقة للمبادرات التشريعية، و تكمن أهمية حضور أعضاء الحكومة في اللجان الدائمة من أجل شرح وجهات النظر حول مشروع القانون المقدم من طرفها والدفاع عن الأفكار التي يتضمنها من خلال ما تفحصناه من مرحلة المبادرة القانونية وتنظيمها و آثار الاشتراك فيها و القيود المنصبة حولها.

نخلص إلى القول ان المشرع الدستوري عمل على توحيد العمل التشريعي في ظل مرحلة المبادرة القانونية لكل من القانون العضوي و التشريع العادي. إلا أن الظاهر هو فعالية تقنية التشريع العضوي في ظل مرحلة المبادرة مقارنة بتقنية التشريع العادي.(1)

فالمرحلة الاولى من مرحلة المبادرة و المتمثلة في أخذ برأي مجلس الدولة المحدد دستوريا في المادة 119 الفقرة 3 و ان كانت وجوبية الا أنها غير فعالة في مشاريع القوانين العادية حيث أنه اذا تخلف هذا الإجراء الجوهري لا يمكن للبرلمان الإشارة له وذلك لأنه أمر يتعلق بدستورية القوانين ويرجع ذلك لطبيعة اختصاص البرلمان التشريعي - الغير دستوري- فدوره التشريعي يمنعه من إثارة مسائل دستورية من عدمها. ضف الى ذلك نسبية إمكانية إثارته من قبل المجلس الدستوري ويرجع ذلك إلى عدم تلقائية عمل المجلس الدستوري الذي يقوم على عنصر الإخطار، والذي هو في الأصل جوازي. و ناهيك أيضا عن عدم إمكانية القاضي الإداري إثارة هذه المخالفة الإجرائية ذلك أن دوره يتمثل في تطبيق القوانين المنشورة وبصفة قانونية.(2)

وهذا خلافا لمشاريع القوانين العضوية فان دور مجلس الدولة وان تميز بطابعه الاستشاري الا أن من شأنه أن يوجه الحكومة قصد استدراك نقائص مشاريعها بالإضافة الى الطابع الاجباري لعملية الاخطار من رئيس الجمهورية على القوانين العضوية. ورأي المجلس الدستوري بموجب احكام المادة123 و المادة2/165 من شأنه أن يضمن ضرورة تحقيق

(1) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 83.

(2) خلوفي رشيد، مجلس الدولة، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، تصدر عن مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، المجلد 10، العدد 1، 1996، ص 87-90.

الإجراء المتعلق بالأخذ برأي مجلس الدولة من عدمه وبالتالي من مدي مطابقة القوانين العضوية للدستور من حيث الاجراءات المحددة في الدستور .

المطلب الثاني: إجراءات تشريعية متميزة على مستوى البرلمان.

بعد التطرق إلى المرحلة التمهيدية لتكوين القانون العضوي ورأينا أنه لا يوجد تمييز بين المبادرة بالقانون العضوي عنها بالمبادرة بالقانون العادي نأتي إلى المرحلة الثانية والمتمثلة في الدراسة والفحص والمناقشة والتصويت من قبل المجلس الشعبي الوطني أين نقف على خصوصية المصادقة التي يتطلبها الدستور من المجلس الشعبي الوطني مروراً بإرسال النص النهائي على مجلس الأمة للمصادقة عليه لنصل في الفرع الأخير إلى دور اللجنة المتساوية الأعضاء المتمثل في ضمان عدم انسداد تشريعي.

الفرع الأول: مرحلة الدراسة والفحص

بعد عملية المبادرة تودع مشاريع القوانين من طرف رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني كما تودع الاقتراحات المقدمة من قبل النواب مدعمة ببيان الأسباب ومرفقة بتوقيعات أصحابها أمام نفس المكتب ليتولى المجلس الشعبي الوطني بداية دراسة وفحص المبادرة المودعة، و نستطيع القول أنه لا يوجد ما يميز القانون العضوي في النظام الدستوري الجزائري خلال هاته المرحلة، من خلال عدم تحديده لمدة معينة بين عملية الإيداع و موعد بداية المناقشة،⁽¹⁾ و لعل الحكمة من هذا الإجراء هو نظراً لما تقتضيه خصوصية وحيوية وأهمية و مكانة القانون العضوي من خلال الموضوعات التي تنظمها والتي تجعل من الضرورة بمكان إعطاء مهلة للتفكير الجدي والعميق والمسئول لأعضاء البرلمان للتعامل مع النص بصورة فعالة ورشيده.⁽²⁾ وستقتصر الدراسة في هذا الفرع على دراسة النص التشريعي العضوي من قبل اللجان الدائمة المختصة. ذلك أن القانون العضوي لا تقتصر دراسته على لجنة دائمة واحدة، وإنما قد يحال مشروعه أو اقتراحه على أربع لجان دائمة

(1) اشترطت المادة 2/46 من الدستور الفرنسي 1958 وجوب ترك مدة 15 يوم.

L'article 46/2 : « ...le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'a l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt ».

(2) عمار عوايدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة ن المرجع السابق، ص 58.

وهي إما لجنة الشؤون القانونية و الإدارية والحريات طبقا للمادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾ و التي حددت المجالات التي تختص بدراستها اللجنة المذكورة والتي تندرج من بينها مجالات القانون العضوي والمتمثلة في: تنظيم السلطات العمومية وسيرها، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، قانون الأحزاب السياسية. إلا أنه ما يؤخذ على المادة السالفة الذكر عدم تقيدها بالمادة 123 من التعديل الدستوري 1996 وذلك في تعدادها للمجالات المخولة بهذا الصنف القانوني الجديد، حيث المادة 20 السالفة الذكر نقلت حرفيا عن المادة 123 إلا أن هاته الأخيرة كانت مبررة⁽²⁾، بحيث جاء فيها أنه إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية ومنه كان لابد من إضافة مصطلح قانون عضوي عند الإشارة إلى المجالات التي تختص لها لجنة الشؤون القانونية والإدارية.

كما قد يحال مشروع أو اقتراح قانون على لجنة المالية و الميزانية إذا تعلق الأمر بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية⁽³⁾، كما قد يحال على لجنة الدفاع الوطني المختصة بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني إذا تعلق الأمر بالأمن الوطني (المادة 22)، وإما على لجنة الثقافة و الاتصال إذا تعلق الأمر بقانون الإعلام (المادة 27 من القانون العضوي 02/99). إلا أن ما يدعونا إلى التساؤل ونحن في خضم دراستنا للقانون العضوي فهل هناك ما يميز هاته الدراسة على مستوى اللجان الدائمة؟

1- مقارنة عدد الاجتماعات المخصصة لدراسة القوانين العضوية⁽⁴⁾ مع تلك المتعلقة بدراسة القوانين العادية من طرف اللجنة المختصة من خلال الجدول الآتي:

(1) المادة 20 من القانون العضوي (99-02).

(2) نبيل أمالو، المرجع السابق، ص 113.

(3) تمت مبادرة بقانون عضوي متعلق بقوانين المالية في أبريل 2008، وتعتبر عن قفزة نوعية للبرلمان في مساهلة الحكومة في مجال الاهداف الكمية والنوعية، إلا أنه تم تأجيله من قبل مجلس الوزراء وبالتالي سيكون محل نقاش في البرلمان مستقبلا - منظومة قانونية قيد الإعداد-، محاضرات الأستاذ بساعد علي في المالية العامة، المدرسة العليا للقضاء، أبريل 2014، الساعة 11.30-13.00.

(4) للمزيد انظر حصيلة أشغال المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة والخامسة والسادسة.

عدد اجتماعات لجنة الشؤون القانونية والإدارية في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين العادية	عدد اجتماعات لجنة الشؤون القانونية والإدارية في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين العضوية
<p>- مشروع القانون العادي متعلق بالمحاكم الإدارية 11 إجتماع</p> <p>- مشروع القانون العادي متضمن القانون الأساسي للوظيف العمومي. - 13 إجتماع</p> <p>- مشروع القانون الذي يعدل ويتم الأمر المتضمن قانون الإجراءات الجزائية. - 6 إجتماعات</p> <p>- مشروع القانون العادي الذي يعدل ويتم الأمر المتضمن قانون العقوبات. 6 إجتماعات</p> <p>- مشروع القانون العادي متضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. 26 إجتماع</p> <p>- مشروع القانون العادي متعلق بالبلدية. 23 إجتماع</p> <p>- مشروع القانون العادي متعلق بالولاية. 71 إجتماع</p> <p>- مشروع القانون الذي يعدل ويتم الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات. 4 إجتماعات</p> <p>- مشروع القانون العادي متضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والإتصال ومكافحتها. 5 إجتماعات</p>	<p>- مشروع القانون العضوي متعلق باختصاصات مجلس الدولة. 13 إجتماع</p> <p>- مشروع القانون العضوي متعلق بمحكمة التنازع. - 16 إجتماع</p> <p>- مشروع القانون العضوي متعلق بالقانون الأساسي للقضاء. - 29 إجتماع</p> <p>- مشروع القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما. 13 إجتماع</p> <p>- مشروع القانون العضوي متعلق بالتنظيم القضائي. 8 إجتماعات</p> <p>- مشروع القانون العضوي متعلق بالمحكمة العليا وعملها واختصاصها. 3 إجتماعات</p> <p>- مشروع القانون العضوي المعدل والمتمم لقانون العقوبات 01/98 المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه وعمله. 3 إجتماعات</p> <p>- مشروع القانون العضوي متعلق بنظام الانتخابات. 27. إجتماع</p> <p>- مشروع القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية. - 8 إجتماعات</p> <p>- مشروع القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس الانتخابية. - 8 إجتماعات</p> <p>- مشروع القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية. - 11 إجتماع</p>

وانطلاقاً من الجدول المبين أعلاه فنجد مثلاً في الفترة التشريعية الرابعة بلغ عدد اجتماعات لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات دراسة مشروع القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله و تنظيمه تضمنت 13 إجتماع وهي نفس المدة التي استغرقتها في دراسة مشروع القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية، وبالمقابل بلغ عدد اجتماعات لجنة الشؤون القانونية والإدارية في دراسة مشروع القانون الأساس العام للتوظيف العمومي مثلاً باعتباره قانون عادي 13 إجتماع في حين فاق عددها اجتماعات بخصوص اقتراح تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 21 إجتماعاً.⁽¹⁾

وهذا ما شكل إصابة بمكانة القانون العضوي المتضمن مجالات حيوية إذ كان من الأجدر تخصيص مدة أطول لدراسة مشاريعه و اقتراحاته على مستوى اللجان. كذلك فيما يتعلق بالفترة التشريعية السادسة فنجد مثلاً اقتضت عدد الاجتماعات لدراسة القانون العضوي المتعلق بالمحكمة العليا واختصاصاتها وكذلك مشروع القانون العضوي المعدل والمتمم لمجلس الدولة على 3 اجتماعات في حين بلغ عدد الاجتماعات لدراسة مشروع القانون المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية 26 اجتماعاً والقانون المتعلق بالبلدية 23 اجتماعاً في حين مشروع قانون الولاية 71 اجتماعاً.

2- وتحدد مهمة اللجنة المختصة في أمرين هما:

- تقرير مدى صلاحية النص للمناقشة ومن ثم تنقل للنواب الغاية من المبادرة المقدمة.⁽²⁾

- اقتراح تعديلات على المبادرات المقدمة و صياغتها ضمن تقريرها التمهيدي الذي يعرض إلى جانب المبادرات على الجلسة العامة للمناقشة، وطالما من حق اللجنة المختصة

(1) انظر حصيلة أشغال المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة، الجزء الأول، أبريل 2007، ص 71-72.

(2) - محمدي فريدة زاوي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2002، ص 54.

- محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002، ص 154.

قانونا تقديم تعديلات على المبادرات سواء من قبل الحكومة أو النواب جاز لهؤلاء سحب ما لهم من مبادرات قبل أن يصوت عليها المجلس، إذا وجدوا أن التعديل اللجنت قد أفقدها مضمونها يتعين على النواب عند سحب اقتراحاتهم إعلام كل من مجلس الأمة والحكومة بذلك.

إلا أننا ما نلاحظه هو عدم نشر أعمال وأشغال اللجنة الدائمة وهذا طبقا للمادة 82 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بحيث لا تنشر محاضر الجلسات المغلقة وهو ما يعتبره البعض تجريدا فاضحا (يحرم النواب من استعمال وسائل و آليات أساسية في عملية الرقابة البرلمانية) لا يمكن تبريره مقارنة بما هو الحال في الأنظمة المقارنة⁽¹⁾ من إعلام و تحسين للرأي العام بأشغال اللجنة.

3- في حالة تماطل اللجنة الدائمة أو تباطؤها في إعداد تقريرها خلال مدة شهرين من تاريخ الشروع في دراسته أو عدم دراسته فيمكن الاستغناء عن هذا التقرير لما قد تنجر عن ذلك من إعاقة للمسار التشريعي بصرف النظر عن مصدر القانون الحكومة أو النواب⁽²⁾ أما في حالة الانتهاء من أشغالها تقوم بإعداد تقرير نهائي في شكل وثيقة مكتوبة يتضمن رأيها في المبادرات المرفوعة إليها.

الفرع الثاني: مرحلة المناقشة والتصويت

بعد إتمام عملية الدراسة والفحص يعرض مشروع أو اقتراح القانون العضوي على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والتصويت عليه.

حيث يباشر المجلس مناقشة النص المعروض عليه بعد سماع تقرير ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح وممثل اللجنة المختصة وبعد أخذ ورد يلجأ إلى التصويت. وتجدر الإشارة أنه استنادا للمادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فلا يمكن أن

(1) المادة 5/46 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية لا تسمح فقط بنشر محاضر اللجان الدائمة والتي يتم إلحاقها بالتقارير التي تعدها وإنما ترخص كذلك بالبعث السمعي البصري لأشغالها.

للمزيد انظر: سليم كسير، البرلمان و قوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق عكنون، الجزائر 2001-2002، ص 22.

(2) المادة 26 من القانون العضوي (99-02).

تسجل في جدول أعمال الجلسة مشاريع أو اقتراحات قوانين بصفة عامة إذا لم يتم توزيع التقرير التمهيدي بشأنها والمعد من قبل اللجنة الدائمة المختصة ثلاث أيام قبل تاريخ الجلسة.(1)

وانطلاقا من التقرير يأتي تدخل النواب حسب ترتيب تسجيلهم(2) وذلك لتقديم آرائهم وملاحظاتهم وكذا تعديلاتهم إن وجدت.

تجدر الملاحظة وبعد تفحص أحكام الدستور وكذا القانون العضوي رقم 99-02 والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان خضوع مناقشة كل مشروع أو اقتراح قانون عضوي لنفس الإجراءات المتبعة في مناقشة التشريعات العادية، إذ يبقى تفوق أعضاء الحكومة واللجنة على مجمل النواب وهذا ناتج عن الحصول على الكلمة خلال المناقشة في الجلسة العامة متى تشاء دون قيد أو شرط لكل من ممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة ومقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون العضوي،(3) وهذا على حساب أعضاء اللجنة الدائمة وكذا باقي النواب بحيث لا يجوز لعضو اللجنة المختصة التدخل في المناقشات العامة، كما يبقى حق النائب في التدخل موقوفا على رئيس الجلسة.(4)

إلا أن التعديلات كانت ولا زالت الوسيلة التي تملكها البرلمانات للضغط على السلطة التنفيذية نظرا لسيطرة هاته الأخيرة و تفوقها في مجال المبادرة بالقوانين، الأمر الذي جعل التعديلات وسيلة هامة يشارك بموجبها البرلمان في عملية التشريع وهذا ما يدفعنا للتساؤل عن التعديل المنصب على مشروع أو اقتراح قانون عضوي وعن الجهات المخول لها ذلك وعن شروط ممارسته.

وقبل التطرق لإجراءات التصويت في المجلس نتطرق بداية إلى حق التعديل على المبادرة بالتشريع ثم نعود لنتناول إجراءات التصويت بالبحث والدراسة.

(1) وهذا مكسب لصالح النواب، بحيث يسمح لهم بأخذ فكرة عن حصيلة أشغال اللجان التي تمت في جلسات مغلقة من جهة و يمكنهم كذلك من تحضير أنفسهم وذلك بالاستعلام في بعض المواضيع التي لا يفقهونها تفاديا للدخول في نقاشات عامة وسطحية وديماغوجية. للمزيد انظر: سليم كسير، المرجع السابق، ص 30.

(2) المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(3) المادة 33 من القانون العضوي (99-02).

(4) المادة 2/60-3-4 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

أولاً: التعديلات على المبادرة بالتشريع العضوي

كما رأينا سابقا فالمبادرة بالتشريع تكون بناء على اقتراح قانون أو مشروع قانون وتتعرض هاته المبادرة أثناء مراحل سيرها إلى تعديلات وتغييرات والتي يهدف أصحابها من ورائها إلى تحقيق الأفضل دائما، و يرمي تعديل اقتراح القانون أو مشروع القانون المعروض للمداولة على مستوى المجلس والذي يمكن الأخذ به أو رفضه، و يكون عادة الهدف منه إما حذف أحكام واردة في النص الأصلي أو إدراج أحكام جديدة، فيا ترى ما هي الجهات المتمتعة بحق التعديل لمشروع قانون أو اقتراح قانون عضوي؟

تعود إمكانية التعديل إلى ثلاث جهات حددتها المادة 28 من القانون العضوي (99-02) المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وكذا المادة 61/1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وهي:

1- اللجنة المختصة.

2-10 نواب من المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة.

3- الحكومة.

و بتفحص مواد القانون العضوي (99-02) والنظام الداخلي للمجلس نجد هناك عدة شروط يجب مراعاتها عند تقديم أي تعديل على النص المعروض للمناقشة، فبالنسبة للحكومة و اللجنة المختصة فيمكنهما إبداء التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين العضوية في أي وقت⁽¹⁾ و دون قيد إلا أنه وبالمقابل تم تقييد وضبط حق النواب في تقديم التعديلات على مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين العضوية وحيث يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني سلطة قبول أو رفض هاته التعديلات. فإما تقرر إحالتها على اللجان المختصة في حالة استيفائها للشروط الآتي ذكرها مع ضرورة تبليغها كذلك إلى الحكومة و توزيعها على نواب المجلس الشعبي الوطني و يتم الفصل فيها أثناء الجلسة العامة و إما أن يرفضها. و يمكن إجمال هاته الشروط فيما يلي:

(1) المادة 61 / الفقرة الاخيرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: " يمكن للحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي يتعلق بها " .

- تقديم التعديل من قبل 10 نواب هو شرط قاسي ويعيق⁽¹⁾ دور النواب فهو ثاني شرط عددي يتعلق بالنواب،⁽²⁾ كما يجب أن تكون تعديلات موجزة معللة و تنحصر في مادة من مواد النص المودع للمناقشة.

- تودع التعديلات الموقعة من قبل 10 نواب خلال 24 ساعة من تاريخ الشروع في المناقشة و هو تضيق من حيث المدة حيث أنها مدة جد قصيرة لا تسمح للنائب من تقديم تعديلات مدروسة قابلة للإنسجام مع التشريع الساري.⁽³⁾

- احترام المجال المخصص للقانون العضوي طبقا للمادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: " لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي إلا إذا أدرج في مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابعا عضويا ".

- لا يمكن قبول التعديلات التي قد تحدث اختلالات في التوازنات المالية بموجب أحكام المادة 121 من التعديل الدستوري 1996 على النحو الذي سبق بيانه.

- نصت المادة 1/34 من القانون العضوي (99-02) على جواز تقديم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة وهذا الحق مخول لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون. نستنتج بمفهوم المخالفة عدم جواز تقديم النواب لتعديلات شفوية.

وعلى ضوء ما تقدم يظهر لنا بأن حق التعديل الممنوح للنواب يبقى جد محدود من الناحية العملية من خلال التعديلات المحالة على لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بخصوص بعض مشاريع القوانين العضوية وسنتطرق في الجدول المبين أدناه⁽⁴⁾ لعينة من النصوص التشريعية العضوية وعدد التعديلات المحالة بشأنها مع تحديد الجهة المقدمة

(1) نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 27.

(2) بالإضافة إلى الشرط العددي المطلوب أثناء اقتراح القوانين وهو 20 نائبا على الأقل.

(3) عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، المرجع السابق، ص 105.

(4) للمزيد انظر: حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة، جدول تلخيصي للتعديلات حسب النصوص التشريعية المدروسة، الجزء II، أبريل 2002، ص 76-77-78.

- حصيلة النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية السادسة، جدول تلخيصي لأشغال لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، ص 49-55.

للتعديل وفي الأخير التعديلات المقبولة منها لأخلص في الأخير إلى التعديلات المرفوضة أي الغير مقبولة من قبل النواب

عدد تعديلات النواب الغير مقبولة	عدد تعديلات النواب المقبولة	عدد التعديلات المحالة			النص التشريعي
		النواب	الحكومة	اللجنة المختصة	
16	5	21	لا شيء	43	- مشروع القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
8	6	14	لا شيء	29	- مشروع القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها.
75	23	98	لا شيء	66	- مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.
50	21	71	لا شيء	82	- مشروع القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وعلاقتها بالحكومة.
15	4	19	لا شيء	37	- مشروع القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي.
/	/	16	1 تعديل شفوي	10	- مشروع القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
8	3	11	لا شيء	9	- مشروع القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصها.
7	1	8	لا شيء	7	- مشروع القانون العضوي الذي يعدل ويتم القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة.
/	/	193	لا شيء	15+77 في	- مشروع القانون العضوي المتعلق بنظام

				التقرير التكميلي	الانتخابات.
/	/	15	لا شيء	1+7 في التقرير التكميلي	- مشروع قانون عضوي يحدد حالات التتافي مع العهدة البرلمانية.
21	9	30	لا شيء	4	- مشروع قانون عضوي يحدد كيفيات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

ثانيا: خصوصية التصويت والمصادقة على القوانين العضوية.

يعتبر التصويت إجراء أساسي و جوهري في إنجاز العمل التشريعي إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب،⁽¹⁾ أو كما عبر عنها البعض فهي التأشير أو الرخصة التي يمنح من خلالها البرلمان للحكومة تنفيذ بنودها وأحكامها.⁽²⁾

ويتخذ التصويت أشكالا معينة، كما يتم وفق طرق و أنماط متعددة ولا بد أن يتحقق فيه نصاب معين حتى يؤدي غرضه التشريعي، و يكفل كل من القانون العضوي (99-02) الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنظيم عملية التصويت و تحدد شروطه وإجراءاته، و لا يتم التصويت على القوانين العضوية بصفة تلقائية، بل هناك جملة من الضوابط والقيود التي تحكم هاته العملية، و تبعا لذلك نتناول تنظيم عملية التصويت في المجلس الشعبي الوطني ثم نتطرق إلى نصاب المصادقة على القوانين العضوية.

1- تنظيم عملية التصويت في المجلس الشعبي الوطني:

التصويت حق شخصي للنائب و بناءا عليه ينبغي أن يباشر هذا الإجراء وفقا لمبادئ التمعن و التبصر من أجل صدور تشريع لخدمة الصالح العام و تقييم صدق عملية

(1) سعاد عمير، المرجع السابق، ص 96.

(2) فالتصويت هو تأشيرة تمنحها السلطة التشريعية لصالح المبادرات التشريعية التي أودعت لديها بغرض الدراسة والمناقشة والمصادقة و يتخذ هذا التصويت طرق ووسائل متعددة الأشكال شرط أن يكون التصويت صحيحا و يتوافر على النصاب المطلوب. للمزيد انظر نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 29.

التصويت و ينبغي أن يقاس بمدى الحرية الممنوحة للبرلمان مباشرة هذا الحق الدستوري أي أن يصوت البرلمان دون أن يكون عرضة لأي نوع من أنواع الضغوط.⁽¹⁾ و إذا كانت القاعدة هي شخصية عملية التصويت كما سلف الذكر إلا أنه يمكن أن يكون إستثناء بنظام الوكالة.⁽²⁾

والتصويت يتم وفق طرق محددة قانونا والمقصود بطرق التصويت، الأسلوب الذي يتم اتباعه لتعبير البرلمان عن رأيه بخصوص ما يعرض في المجلس من مبادرات قانونية تقتضي المصادقة عليها.

وطبقا لنص المادة 30 من القانون العضوي رقم (99-02) الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والمادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يجري التصويت على النص التشريعي بالاقتراع العام برفع اليد أو الاقتراع السري، كما يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناذات الإسمية تبعا لما يقرره مكتب المجلس و يعني ذلك أن مكتب المجلس الشعبي الوطني هو الذي يحدد أنماط الاقتراع وذلك بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية. و أكثر طرق التصويت شيوعا هي طريقة الاقتراع العام برفع اليد رغم أنها كانت ولا زالت محط العديد من الانتقادات الفقهية على اعتبار أنها لا تعبر عن الرأي الحقيقي للنواب، لأن فيها إخراجا لهم لما للنائب من ارتباط بالحزب مقدم المشروع أو الاقتراح المعروض للتصويت أو بالمجموعة البرلمانية التي تراقبه أثناء عملية التصويت.

وطبقا لنص المادة 29 من القانون العضوي رقم (99-02) السالف الذكر تخضع مشاريع واقتراحات القوانين العضوية لإحدى طرق التصويت التالية:

• **التصويت مع المناقشة العامة:** جاء في المادة 32 من القانون العضوي رقم (99-02) فطريقة التصويت مع المناقشة العامة هي الطريقة العادية المفترضة لدراسة المبادرات

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، ص 183.

(2) في حالة غياب نائب يمكنه أن يوكل أحد زملائه كتابيا للتصويت نيابة عنه و يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني وذلك قبل فتح الجلسة المخصصة للتصويت وللملاحظة فالتصويت بالوكالة لا يكون إلا في حدود توكيل واحد. إرجع في ذلك إلى المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

القانونية سواء كانت عادية أو عضوية و سواء كانت مشاريع أو اقتراحات قوانين، وهي الطريقة المعتمدة من طرف البرلمان الجزائري كونها تتطوي على مبدأ دستوري يتلخص في المشاركة الواسعة للبرلمانيين و التشريعات بصفة عامة.(1)

فضلا عن كونها أداة تمكن البرلمان من تعديل النص التشريعي المعروض عليه للإثراء والموافقة.(2)

• **التصويت مع المناقشة المحدودة:** إذا كان الأصل العام أن القوانين تخضع للمناقشة العامة قبل التصويت عليها فإنه يمكن أن ترد بعض القيود على طريقة المناقشة بحيث تجعلها محدودة أو منعدمة،(3) و يقصد بها قصر حق المناقشة على جهات محددة وهي: ممثل الحكومة مندوب أصحاب الاقتراح، رئيس اللجنة المختصة أو مقررها وكذا مندوبو أصحاب التعديلات، وخلال المناقشة مادة بمادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح القانون و رئيس اللجنة المختصة أو مقررها و مندوب أصحاب التعديلات.(4)

ومثل هذه الأوامر لا تخضع للمناقشة العامة على غرار اقتراحات النواب و مشاريع الحكومة بل تخضع لإجراءات خاصة و متميزة.(5)

• **التصويت دون مناقشة:** و هو ما تضمنته المادة 38 من القانون العضوي رقم (99-02) فهو إجراء يطلق على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لأحكام المادة 124 من دستور 1996. بحيث يعرض النص بكامله للتصويت

(1) نبيل أمالو، المرجع السابق، ص 129.

(2) عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، المرجع السابق، ص 316.

(3) نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 30.

(4) المادة 37 من القانون العضوي (99-02).

(5) المادة 124 من دستور 1996: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور يتخذ الأوامر من مجلس الوزراء "

والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع وبعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة. كما سيأتي بيانه لاحقا.

2- نصاب المصادقة على القوانين العضوية:

بالرجوع إلى بعض أحكام التعديل الدستوري 1996 يتبين لنا الطابع الاستثنائي الذي يميز إجراءات التصويت على مشروع أو اقتراح القانون العضوي والمؤسس الدستوري بخاصة عند مرحلة التصويت والمصادقة بإجراءات خاصة يؤكد أهمية القانون العضوي في هرم تدرج المعايير القانونية والمترتبة كأثر طبيعي عن حيوية مجالاته.

نصت المادة 123 من التعديل الدستوري 1996: " ... تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، و بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة...".
و بهذا يكون المشرع الدستوري قد وضع شرطا دستوريا يستوجب على البرلمان احترامه عند التصويت والمصادقة على اقتراح أو مشروع القانون العضوي، و يتمثل هذا الشرط في:
- وجوب التصويت و المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة للنواب و ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ مجلس الأمة يؤكد أهمية القانون العضوي و تميزه عن التشريع العادي. في حين سكت المشرع الدستوري الجزائري عن تحديد النصاب الواجب توفره للتصويت على التشريعات العادية من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني .

هذا ما يجعلنا نتساءل عن تفسير هذا السكوت الدستوري على أنه فراغ يستوجب استدراكه عن طريق القانون العضوي (99-02) باعتباره مكملا للدستور أو يمكن اعتباره مجرد سهو؟

انطلاقا من وظائف القانون العضوي بصفة عامة كان يفترض أن يستدرك المشرع العضوي هذا الفراغ، وقد يكون الدافع لعدم تحديده للنصاب الواجب للتصويت والمصادقة على القوانين في الحالة العادية بصفة عامة سواء كان على مستوى الغرفة الأولى أو الثانية هو حرصه على احترام سيادة البرلمان واستقلاله في وضع نظامه الداخلي طبقا لنص المادة 3/115 من التعديل الدستوري 1996 الذي يفترض فيه تحديد مثل هذه الإجراءات

القانونية. ولعل ما يؤكد هذه الفرضية هو ما جاء في نص المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.(1)

بحيث تولت تأكيد النصاب الواجب للمصادقة والمنصوص عليه دستوريا واشترطت وجوب مراقبته قبل البدء في المصادقة. الا انه بالرجوع للمادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجدها ازلت نوعا ما الغموض بحيث حددت النصاب الواجب توفره للتصويت (2) بالأغلبية البسيطة من و النص جاء عاما، قد يخلق لبس فيما يخص القوانين العضوية، إلا أنه يجب التأكيد أنه لیس مؤسس انطلاقا من القاعدة المشهورة " الخاص يقيد العام ولا يلغيه" لاسيما إذا كان النص الخاص مادة دستورية تعلق النص العام في هرم تدرج المعايير القانونية، بحيث في هذه الحالة إلغاء النص العام أو تعديله بما يتماشى والأحكام المحددة في الدستور.(3)

اما من الناحية العملية لا نجد اشكال في مسألة التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين العضوية. باستثناء التصويت على مشروعى الامرین المتضمنين القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات- بحيث تمت المصادقة عليهما من طرف المجلس الانتقالي في الدورة الاستثنائية ليوم 18/02/1997(4)- - اين طرح إشكالا قانونيا يتعلق بالأغلبية المطلوبة في التصويت عليها، الناجم عن تضارب بين نص المادتين 2/123 والتي تشترط كما سبق وأن رأينا التصويت على القوانين العضوية بأغلبية مطلقة، ونص المادة 1/26 من المرسوم الرئاسي 40/94 المتعلق بتبني الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية والتي تنص على ما يلي: " يصوت المجلس الوطني الانتقالي على الأوامر بالأغلبية البسيطة."

(1) المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: " لا تصح المصادقة بمجلس الأمة إلا بحضور ¼ أعضائه على الأقل.

وفي حالة عدم توافر هذا النصاب، يحدد مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية...".

(2) المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "تصح مناقشات المجلس الشعبي الوطني مهما كان عدد النواب الحاضرين.

لا يصح التصويت بالمجلس السعي الوطني الا بحضور اغلبية النواب...".

(3) نبيل أمالو، المرجع السابق، ص 132.

(4) تم عرضه على المجلس الوطني الانتقالي باعتباره حل محل المجلس الوطني الشعبي.

وقد تم تجاوز هذا الإشكال من خلال التوفيق بين الحكم الانتقالي الوارد في المادة 179 من الدستور والتي لم تشترط الأغلبية المطلقة للتصويت على الأوامر المتضمنة قوانين عضوية وبين الحكم الوارد في الأرضية والقاضي بالتصويت على الأوامر بالأغلبية البسيطة وتم اعتماد هذا الأخير تقاديا لتعطيل أداة هيئة تشريعية مهمة أسندت لها بحكم الدستور، وتعطيل وجود نص مكيف اقتضت صدوره طبيعة المرحلة وضرورة إجراء الانتخابات التشريعية والمحلية في موعدها... (1)

وإذ كنا قد رأينا سابقا أن سمو القانون العضوي يرجع إلى المواد والمواضيع المخصصة له والإجراءات التي تحيط به فالمجلس الدستوري يسجل محاولة لتأكيد هذا السمو من خلال رقابته على أسلوب التصويت والإجراءات المتبعة للمصادقة إذ تصل أحسن ضابط للفرقة بين القوانين العضوية والعادية. (2) مما يؤكد لنا أنها نوعية متميزة عن القوانين.

لا تنتهي مهمة المجلس الشعبي الوطني بمجرد مصادقته على النص المعروض عليه بل لابد من تبليغ النص القانوني الذي تم التصويت عليه من قبله إلى رئيس مجلس الأمة طبق لنص المادة 42 من القانون العضوي (99-02)، خلال 10 أيام مع إشعار الوزير الأول بهذا الإرسال و إن طريقة تبليغ النصوص القانونية تعكس توجه المؤسس الدستوري إلى تحقيق مطلبين: (3)

- 1- إجرائي يتمثل في تبني نظام الاتحاد الواحد لإجراءات العمل التشريعي.
 - 2- شكلي يتمثل في إشعار الوزير الأول وإعلامه بهذا الإرسال على اعتبار أن الحكومة ستتولى تقديم تقريرها حول النص المصادق عليه من الغرفة الأولى.
- ويتم الإجراء التشريعي العضوي على مستوى مجلس الأمة على ان التعامل مع النص المحال إليه من المجلس الشعبي الوطني (4) و تباشر المناقشة في مجلس الأمة على النص

(1) العيد عاشوري، كيفية إقرار قانوني الانتخابات والدوائر الانتخابية في المجلس الشعبي الوطني والانتقالي، مجلة النائب، العدد الرابع، السنة الثانية، 2004، ص 20.

(2) الياس جواد، رقابة دستورية القوانين، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009، لبنان، ص 84.

(3) سعاد عمير، المرجع السابق، ص 108.

(4) مجلس الأمة لا يتولى دراسة المبادرات التشريعية بصورة مباشرة على اعتبار أن المبادرات لا تودع لديه بل تودع فقط لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لذلك مجلس الأمة لا يتعامل مع المبادرات.

المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني وذلك بالاستماع إلى ممثل الحكومة و إلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين، و يقرر مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات إما النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة بمادة و يمكن للرئيس خلال المناقشة مادة بمادة أن يعرض جزءا من هذا النص للمصادقة و يقرر مكتب مجلس الأمة المصادقة مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المحال عليها الموضوع.

وبعد استيفاء عملية مناقشة مشروع أو اقتراح القانون العضوي من طرف كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وفقا للإجراءات والكيفيات والتقنيات السالف ذكرها، يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه الى رئيس الجمهورية في غضون 10 ايام بناء على ما نصت عليه المادة 43 من القانون العضوي (99-02). مع اشعار رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الاول.

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن الدساتير تختلف في عملية إدراج مرحلة التصويت والمصادقة على القانون العضوي من حيث التعقيد و التبسيط و نذكر على سبيل المثال دستور 1958 الفرنسي بحيث فرضت المادة 46 فترة معينة ما بين مرحلة المبادرة بالقانون العضوي و مرحلة المناقشة قدرت ب 15 يوم كفترة أو وقت للتفكير و الذي من شأنه أن يجعل النصوص القانونية العضوية مزودة بأكثر قدر ممكن من الاستقرار والثبات ونفس المسار انتهجه الدستور المغربي بموجب أحكام نص المادة 57 لكن بمدة أقل قدرت ب 10 أيام في حين اكتفي الدستور الإسباني بشرط وحيد وهو الأغلبية المطلقة لمجلس النواب في تصويت نهائي على مجموع المشروع.⁽¹⁾

الفرع الثالث: دراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف على مستوى اللجنة المتساوية

الأعضاء

بعد موافقة السلطة التشريعية "البرلمان" على مشروع أو اقتراح القانون العضوي وفق الشروط المذكورة سابقا يعد قبولاً لهذا النص وحينها لا يطرح أي إشكال و ينتهي بذلك دور

(1) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 90.

البرلمان و يحول النص المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية لإصداره أو اتخاذ الإجراءات الدستورية المقررة كما سيأتي بيانه وهي الحالة العادية في المسار التشريعي، إلا أنه قد يحدث خلاف بين غرفتي البرلمان و يكون ذلك في حالة تصويت الغرفة الأولى لصالح القانون العضوي في حين ترفض الغرفة الثانية ذلك فيا ترى ما هي الإجراءات الاستثنائية المتخذة في هذه الحالة، و هل تختلف عن تلك المتبعة في القوانين العادية؟

أولاً: اجتماع اللجنة و دراسة الأحكام محل الخلاف:

تجتمع هذه اللجنة في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين حول بعض الأحكام أو كلها وتمثل كل غرفة فيها بـ 10 أعضاء بالإضافة إلى خمسة أعضاء احتياطيين عن كل غرفة و يكون ذلك بعد طلب من الوزير الأول لاجتماع اللجنة أين تجتمع وجوبا خلال 10 أيام الموالية للطلب، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة. وتدرس هاته اللجنة الأحكام محل الخلاف المحالة إليها مرفقة بالتوصيات التي اعدتها اللجنة المختصة في مجلس الأمة بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة أو إلى أي عضو في البرلمان. فتتمحور المهمة الأساسية لهذه اللجنة في البحث عن حل توافقي للأحكام محل الخلاف،⁽¹⁾ و لها في ذلك أن تقترح تعديل المواد محل الخلاف بإعادة الصياغة أو الإلغاء أو الإبقاء عليها كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني و يبلغ النص الجديد محل الخلاف إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة اجتماعها في مقره والذي بدوره يحيله إلى البرلمان بغرفتيه للمصادقة عليه.

ثانياً: طلب عرض النص للمصادقة:

إن عرض النص من جديد كما رأينا هو من صلاحيات الوزير الأول و ليس هناك ما يمنع من أن تتم المصادقة في الغرفة الثانية قبل الأولى على أن يتم ذلك في نفس الدورة.⁽²⁾

(1) العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 72.

(2) تحفظ مجلس الأمة خلال العهدة الأولى (1998-2004) على 5 نصوص سواء بصفة جزئية أو بصفة كلية واجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء للبت في نصين عضويين الأول المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء والثاني متعلق بالتنظيم القضائي فمثلا تم المصادقة بتاريخ 16/أكتوبر/2002 على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص الأحكام محل الخلاف الواردة في 1 - 19 - 32 - 74 - 117 من القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء و ذلك بإبقاء المواد 1 - 19 - 74 كما جاء في النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني أما بشأن المادة 32 فقد تم تعديلها

و يتولى مقرر كل غرفة بتقديم تقرير اللجنة بحضور مكتبها بعد تقديم موجز للنص من ممثل الحكومة. ثم يشرع في التصويت على الأحكام محل الخلاف ثم النص بكامله و ذلك بتحقيق الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني و ثلاثة أرباع 4/3 مجلس الأمة.

مما سبق يتضح لنا انه لا يوجد تمييز بين حالة الخلاف المتعلقة بالقانون العضوي عن غيرها المتعلقة بالتشريع العادي، كما أن نص القانون العضوي الذي لا يكون محل خلاف غرفتي البرلمان أو الذي يكون محل خلاف و تم اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف في ظل اللجنة المتساوية الأعضاء و تمت المصادقة عليه إلا أنه يبقى نص قانون عضوي غير نافذ بل ولا يصبح نافذ إلا بعد إصداره من قبل رئيس الجمهورية في إطار ما يعرف بإصدار القانون العضوي.

المطلب الثالث: إصدار القانون العضوي

نصت المادة 1/126 من التعديل الدستوري 1996 على أن رئيس الجمهورية هو المخول الوحيد لتولي عملية أو مهمة إصدار القانون في أجل 30 يوم ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. و إصدار القانون العضوي هو بمثابة شهادة من قبل رئيس الجمهورية تؤكد استيفاء القانون العضوي مراحل سنه المحددة و المبينة دستورا وهنا تكمن خصوصيته وميزته بالمقارنة مع التشريع العادي، حيث تبقى عملية الإصدار القانوني للقانون العضوي مقيدة و غير ممكنة إلا بتمام عملية الرقابة الإجبارية التي يمارسها المجلس الدستوري على القانون العضوي بناء على إخطار رئيس الجمهورية، وبالتالي فهي رقابة ضيقة المصدر والتأسيس،⁽¹⁾ هذا إن دل على شيء فإنما يدل على خصوصية هذا النوع من القوانين تحقيقا لاستقرارها من دون أي نزاع حولها.⁽²⁾

بتخفيض سن الترشح لمسابقة القضاء من 28 إلى 25 سنة و إلغاء المادة 117 لفقدان أسباب وجودها. انظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثانية، ص 22-29 .

(1) بمعنى أن رئيس الجمهورية هو المخول دستوريا للقيام بعملية الإخطار وفقا للمادة 165 من الدستور.

(2) سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 177.

وإذا كان الإصدار شهادة من رئيس الجمهورية على أن القانون العضوي أصبح واجب التنفيذ على أعضاء السلطة التنفيذية،⁽¹⁾ إذ يعد بمثابة تصرف قانوني مكمل و متمم لميلاد قانون جديد⁽²⁾ يكون من طرف جهة مختصة أوكلها الدستور هذه المهمة خلال مدة معينة محددة دستورا، إلا أنه لا يمكن سن وإصدار القانون العضوي إلا إذا توافرت مجموعة من الشروط أي أن السلطة التشريعية لا يحق لها عملية إقرار القانون العضوي على الرغم من الصلاحيات المقررة في مجال القانون العضوي ما لم تتوفر شروط في عملية سن و إصدار القانون العضوي وهي حتمية أراد من ورائها المؤسس الدستوري حماية نفسه من مخافة استعماله كتذكرة لتعديل تنظيم السلطات في الدولة وعلى نحو يمكن البرلمان من سن القانون العضوي دون المساس بروح ومجال الاختصاص الدستوري. وذلك من خلال التقيد بالأحكام والمبادئ الدستورية وبالمجال المحدد للقوانين العضوية وبمراعاة قواعد الاختصاص في التشريع و سنتولى شرح ذلك من خلال الآتي:

الفرع الأول: التقيد بأحكام الدستور

حتى تتحقق عملية سن القانون العضوي بشكل قانوني و شرعي و فعال يتوجب على المشرع أن لا يسند للقانون العضوي الذي هو بصدد تكوينه القانوني مواضيع ومسائل تكون من نصيب الدستور، و بالتالي يجب التقيد بالمجال و الصلاحيات المسندة دستوريا و ذلك بتطبيق المبادئ المنصوص عليها دستوريا، فعلى سبيل المثال المشرع العضوي و أثناء ممارسته صلاحياته المتمثلة في تنظيم القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي بموجب أحكام المادة 123 من التعديل الدستوري 1996 وفي ذلك يجب التقيد بما نصت عليه المادة 138 من الدستور و المتعلقة باستقلالية السلطة القضائية. و هو ما أكده راي المجلس الدستوري في مطابقته القانون العضوي (98-01) المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله،⁽³⁾ حيث جاء في إحدى حيثياته:

(1) سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 148.

(2) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري نشأة و فقها و قضاء، المرجع السابق، ص 107.

(3) رأي المجلس الدستوري رقم 6/ر.ق.ع.م.د. 98/ المؤرخ في 19/ماي/1998 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، المرجع السابق، ص 30_37.

" اعتبارا أن المؤسس الدستوري حيث منح هذه الضمانات الخاصة باستقلالية القاضي، دون غيره بقصد منح مجلس الدولة هذه الضمانات في ممارسة اختصاصاته القضائية لا غير.

و اعتبارا أن المشرع بتطبيقه لمبدأ استقلالية السلطة القضائية الذي أقرته المادة 138 من الدستور قد منح بموجب المادة 2 الفقرة 3 موضوع الإخطار، الاستقلالية لمجلس الدولة كهيئة تمارس اختصاصات استشارية وقضائية و بالتالي قد يكون خالف الأحكام الدستورية في هذا الموضوع، حين وسع الاستقلالية لتشمل الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة". ومنه اعتبر المجلس الدستوري ان الفقرة الثالثة من المدة الثانية، مطابقة جزئيا للدستور مما يتعين اعادة صياغتها.

وتجدر الإشارة إلى أن التقيد بأحكام الدستور تأخذ صورتين:

1- **صورة المنع:** و بذلك يمتنع المشرع عن سن أي نص قانون عضوي غير مطابق للدستور بل وإن عمل على سنه فإن عملية سن النص القانوني لن تتم وذلك لمنع إصدار القانون العضوي لعدم مطابقته للدستور و ستكون لنا دراسة مفصلة في ذلك من خلال الفصل الثاني من هذه الدراسة.

2- **صورة الإيجاب:** فالمشرع العضوي من خلال سنه لنصوص تكميلية لنصوص دستورية يكون مجبر على نحو لا يتجاهل به ما هو معترف دستوريا، و بالتالي ضمانه لممارسة فعلية للحقوق و الحريات المعترف بهما دستوريا، من دون اي اضافة للدستور او توسيع في السلطات.(1)

الفرع الثاني: التقيد بمبدأ استقلالية مجالات التشريع

على المشرع العضوي أن يخضع لإرادة المؤسس الدستوري و التقيد بتجديده لمجالات التشريع العضوي و العادي من حيث توزيع مجال اختصاص كل منهما فالمشرع في موضوع الاختصاص مقيد وليس حر.(2) و خاصة وأن القانون العضوي يخضع لمراقبة مطابقته مع الدستور من قبل المجلس الدستوري، فعلى المشرع العضوي ان يتقيد بالتوجيهات التي أقرها

(1) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 102.

(2) المادة 122 و المادة 123 من دستور 1996.

المجلس الدستوري (1) بحيث لا يمكن أن التدخل بموجب قانون عضوي إلا في المجال المحدد و وفق الإجراءات التي حددها وأقرها الدستور.

وينتج عن ذلك أن أي خروج من قبل المشرع عن هذا التوزيع يعد خروجاً عن الاختصاصات المحددة دستورا ومن ثم خروج عن الدستور وما حدده، إذ لا يمكن التعدي بواسطة القانون العادي على القانون العضوي دون أن يتعرض لجزاء من قبل المجلس الدستوري والمتمثل في فقدان النص لأثره في حالة إذا ما ارتأى المجلس الدستوري عدم دستوريته. (2) و منه فأى لجوء للمشرع العادي بواسطة أحكام المادة 122 من الدستور 1996 إلى أحكام نص المادة 123 و المتعلقة بمجال القانون العضوي هو محرم. (3)

على خلاف ذلك فيرى جانب من الفقه انه في حالة ما إذا تضمن القانون العضوي نصوص قواعد عادية فيكفي إعادة تصنيفها بردها إلى طبيعتها كتدابير تشريعية عادية، (4) و إذا ما أدرج نص قانون عادي في إطار نص القانون العضوي فإنه لا يجب أن يأخذ طبيعة النصوص العضوية التي حجزها الدستور للنصوص العضوية فقط و يمكن إلغاؤه وتعديله بموجب قانون عادي. (5) و هو ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي حيث أقر أن النص إذا كان لا يظهر مخالفا للدستور، يصرح له أن له قيمة القانون العادي (6) و هو ما رأى فيه البعض أمراً منطقياً. (7)

و نخلص الى القول ان المؤسس الدستوري الجزائري حرص على احترام مجال كل من القانون العضوي والعادي حماية تفاديا لكل محاولة لاستعمال نصوص قانونية عادية باسم القانون العضوي وبالتالي الإخلال بتنظيم السلطات المحددة دستوريا بالتأكيد على النصوص

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د.م.د/2000 الموافق لـ 13 ماي 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.

(2) المادة 165 من دستور 1996.

(3) Berrandane Abdelkhaleq, « La loi organique et l'équilibre constitutionnel », revue droit publique, tome 109, 1993, p 739.

(4) Jean Pierre Camby, op.cit, p 1421.

(5) Hubert Amiel, op.cit, p 421.

(6) François Luchaire, op.cit, p 393.

(7) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 106.

والقواعد القانونية لا يمكنها أن تتطوي إلا على المواد التي حجزها الدستور لها بحيث ما أقره الدستور في مجال اختصاص القانون العضوي لا يمكن للمشرع ان يدرجه داخل مجال اختصاص عادي.

الفرع الثالث: التقيد بقواعد الاختصاص في التشريع

انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات عمد المؤسس الدستوري إلى تحديد قواعد الاختصاص في مجال تشريع القانون العضوي من عدة جوانب بدأ بتحديد جهة الاختصاص الأصلي في مجال تشريع القانون العضوي و المسائل و المواضيع مضمون التشريع العضوي.

و هو ما يفيد وجوب اعتبار البرلمان بغرفتيه، الجهة و الهيئة المختصة والأصلية في عملية إنشاء القانون العضوي، انطلاقاً من تحديد مفهوم المشرع العضوي في إطار ممارسة العمل التشريعي من حيث تحديد قواعد الدستور الآلية القانونية العضوية المتميزة من حيث تحديد المسائل والمجالات المختصة من جهة و من حيث تحديد التقنيات في عملية إصدار القانون العضوي بداية من صياغته في قواعد قانونية و انتهاء عملية التكوين والإصدار القانوني. فعلى المشرع التقيد بقواعد الاختصاص في مجال التشريع العضوي تبعاً للقوالب والإجراءات القانونية المنصوص عليها والمحددة دستورياً من دون إغفال لحكم من أحكام الدستور والذي من شأنه أن يخرج القانون العضوي عن إطاره القانوني المبين و المميز عن إطار باقي القوانين و التشريعات.

وقد عمدت بعض الدول والتي نصت في دساتيرها على إمكانية التفويض الحكومي - إلا ان الدستور الجزائري لم يعتمدها و كذا الدستور الفرنسي والمغربي - وتحريم ذلك في العمل القانوني العضوي إلى ما يفيد استخلاص خطر تفويض العمل القانوني العضوي.

و قد تضمنت في هذا الإطار المادة 1/81 من الدستور الإسباني 1978/12/29 بما يفيد حضر كل تفويض حكومي في مجال القانون العضوي و هو ما عبر عنه الأستاذ .

"P. MontaneRoque" بضرورة خروج القانون العضوي عن إطار التفويض.⁽¹⁾

(1) Jean Pierre Camby, op.cit, p 1422.

و بالرجوع إلى أحكام دستور 1996 نجده يربط و بموجب أحكام نص المادة 3/123 والمادة 2/165 إنشاء القانون العضوي بواسطة المصدر البرلماني دون سواه من الناحية العضوية و من الناحية المادية.⁽¹⁾ و مكن كذلك رئيس الجمهورية باعتباره الجهاز الوحيد الضامن لديمومة الدولة و كذا المسجد لوحدة الأمة وممثلها إلى جانب البرلمان من حق التدخل التشريعي وذلك بواسطة التشريع بأوامر.⁽²⁾ و من خلال تفحص المادة 124 من الدستور يمكننا طرح السؤال التالي هو يجوز دستوريا لرئيس الجمهورية التدخل للتشريع عن طريق أوامر في المجالات المخصصة للقوانين العضوية؟

انطلاقا من عمومية النص فإنه يمكن الحكم مبدئيا على أحقية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجالات المخصصة للقوانين العضوية، حيث أن القانون العضوي لم يستثنى من الخضوع لهذا الحكم. لكن من الصعوبة تصور ترجمة هذا الحكم المبدئي عمليا، وذلك نظرا لانفراد كل من القانون العضوي والتشريع بأوامر بنظام قانوني خاص محدد دستوريا يجعل كل منهما متميز على الآخر.

إذ حرص المشرع الدستوري خلافا للتشريعات العادية على ضرورة توفر الشروط الشكلية و الموضوعية عند اتخاذ القوانين العضوية مما يستدعي وجوب احترامها و التقيد بها باعتبارها تعكس خصوصيتها. و إذا كان من الممكن استصدار أوامر تتضمن مجالات خاصة بالقوانين العضوية فأى النظامين سيتبع في إعدادها؟ هل النظام القانوني للتشريع بأوامر أم النظام القانوني للقوانين العضوية؟ أم سيتم تكييف النظامين معا؟

(1) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 110.

(2) مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور " النظام القانوني للأوامر " مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 2000، ص 10-11. نص المادة 124 من دستور 1996: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني او بين دورتي البرلمان.

- و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دروة له توافق عليها.
- تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.
- يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.
- تتخذ الأوامر من مجلس الوزراء "

هذا ما لم يوجد في أحكام الدستور بحيث لا نجد إجابة لمثل هذا السؤال و إن تضمنت المادة 179 الواردة تحت عنوان " الأحكام الانتقالية" الإشارة إلى حق رئيس الجمهورية بأوامر في المسائل المخصصة للقوانين العضوية بصفة استثنائية و مؤقتة خلال الفترة التي تلت مهمة المجلس الوطني الانتقالي و إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني.

فأمام هذا الفراغ القانوني و الذي يكمن في عدم البت صراحة ما إذا كان يحق لرئيس الجمهورية إصدار أوامر تدخل ضمن المجال المخصص للقوانين العضوية بعد استكمال البناء المؤسساتي للدولة، لاسيما ما تعلق منه بتتصيب غرفتي البرلمان "المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة" فهل يعد هذا السكوت على أنه استثناء من نص المادة 124 و بالتالي عدم أحقية رئيس الجمهورية في إصدار أوامر تدخل ضمن المجالات المخصصة للقوانين العضوية.

قد يكون هذا الطرح راجع لتعمد المؤسس الدستوري في نص المادة 179 المذكورة الإشارة إلى القوانين العضوية.(1) إذ نصت هذه الأخيرة:

" وكذا رئيس الجمهورية بعد إنهاء هذه المدة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك في المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية".

بحيث قد يفهم من هذه العبارة أن المشرع الدستوري الجزائري قد استثنى القوانين العضوية من نص المادة 124 و إلا لماذا تعمد ذكرها؟ أما كان يكفي الإشارة في المادة 179 السالفة الذكر إلى العبارة التالية فقط: " ... مهمة التشريع بأوامر ". إضافة أن المادة 180 في الفقرة الأخيرة هي الأخرى في باب " الاحكام الانتقالية" على السهر على تعديل و استبدال القوانين العضوية التي تم اتخاذها قبل تنصيب المؤسسات الدستورية وفق الإجراءات الجديدة المنصوص عليها في التعديل الدستوري،(2) و أمام هذا الفراغ يمكننا تصور فرضيتين: (3)

(1) نبيل أمالو، المرجع السابق، ص 139.

(2) المادة 108 من التعديل الدستوري 1996 .

(3) نبيل أمالو، المرجع السابق، ص 140.

1- الفرضية الأولى:

أحقية رئيس الجمهورية في إصدار أوامر تتضمن قواعد عضوية طبقا لنص المادة 124 شأنها شأن القوانين العادية، و عدم مراعاة الشروط و الأحكام الواردة في المادة 2/123-3 و المادة 2/165 من التعديل الدستوري بحيث يكفي فقط تطبيق النظام القانوني للتشريع بأوامر.

2- الفرضية الثانية:

يحق لرئيس الجمهورية إصدار أوامر تتضمن قوانين عضوية، يكفي فقط توفر شرطين خاصين إلى جانب الشروط المحددة في المادة 124 وهنا يجب أن يحوز الأمر المتضمن لمجال من المجالات الخاضعة للقوانين العضوية على النصاب المطلوب للمصادقة عليه من طرف البرلمان مع مراعاة أحكام التصويت دون مناقشته و المنصوص عليها في المادة 38 من القانون العضوي (99-02) مع إحالة النص على المجلس الدستوري لمراقبته مطابقتة للدستور قبل إصداره طبقا لنص المادتين 123 الفقرة الأخيرة والمادة 2/165.

فهل بالإمكان الجمع بين هذين الشرطين المتناقضين؟ فإذا كان من الممكن تصور تطبيق كل شرط على حدى فإنه يصعب عمليا الجمع بينهما، ذلك حتى إن تم تجاوز الشرط الأول والمتمثل في إمكانية إصدار أمر يتضمن مجال من مجالات القوانين العضوية لم يوافق عليه البرلمان بالكيفية المحددة في المادة 2/123 وذلك بإحالاته على البرلمان في أول دورة له للمصادقة عليه وفق النصاب المطلوب دستوريا فإنه يلغى في حالة رفضه أو يثبت في حالة الموافقة عليه، فلا يمكن تجاوز الشرط الثاني و المتمثل في وجوب عرض الأمر المتضمن مجال من مجالات القوانين العضوية على المجلس الدستوري قبل إصداره فهنا نكون أمام إشكال حقيقي،⁽¹⁾ وذلك للتأكد من مدى مطابقتة للدستور خاصة و أن رقابة المجلس الدستوري رقابة شكلية و موضوعية كما سيأتي بيانه.

وتجدر الإشارة أنه هناك من يرى أنه لم يحدث لحد التاريخ و ان أصدر رئيس الجمهورية قوانين عضوية بموجب أوامر طبقا لنص المادة 124⁽²⁾ عكس ما ذهب إليه

(1) نور الدين فكايير، المنظومة الانتخابية الجزائرية و حياد الإدارة، مجلة النائب، العدد الرابع، 2004، ص 16.

(2) نبيل أمالو، المرجع السابق، ص 141.

البعض الآخر في تكييف الأمرين العضويين المتعلقين بالأحزاب السياسية و نظام الانتخابات قبل أن يعدل سنة 2004 بأنهما اتخذتا طبقا للإجراءات الواردة في المادة 124 المذكورة أين تم التصويت عليهما من قبل المجلس الوطني الانتقالي دون مناقشته. إلا أن الفريق الأول يرى في ذلك خلط فادح بين الأمر الذي كان وسيلة أو طريقة للتشريع في المجلس الوطني الانتقالي وبين الأمر الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية في الحالات المحددة في التعديل الدستوري 1996.

و يمكننا استخلاص مما سبق أن سلطة التشريع في مجال القوانين العضوية هي سلطة خاصة بالبرلمان فقط دون سواه والتجربة القصيرة لدستور 1996 تؤكد لنا ذلك، حيث لم يتدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق أوامر في مجال القوانين العضوية إلا تطبيقا للمادة 179 السالفة الذكر. رغم أن هناك جانب من الفقه يرون عكس ذلك من خلال إمكانية تدخل الأوامر التشريعية في مجال القوانين العضوية شرط احترام الإجراءات المتبعة في صياغة القوانين العضوية و لكن بالرجوع إلى المادة 165 من الدستور والتي تبين سبيل الحصر النصوص القانونية والتي هي موضوع رقابة المجلس الدستوري.⁽¹⁾

و يبقى تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في مجالات القوانين العضوية تطرح إشكالا حول مدى تطابق القيمة القانونية بين القوانين العضوية التي يصوت عليها البرلمان و الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية التي تبقى أعمالا إدارية إلى أن تعرض على السلطة التشريعية للموافقة عليها.

غير أن الأستاذ قاسم العيد عبد القادر يرى عكس ذلك بحيث يرى في الأوامر التشريعية أعمالا تشريعية و ليس من لحظة موافقة البرلمان عليها و لكن من تاريخ اتخاذها وذلك لورود الأوامر التشريعية في المادة 124 في الفصل الثاني المخصص للسلطة التشريعية و أن رئيس الجمهورية لا يستمد سلطة التشريع بأوامر من البرلمان عبر إجراء

(1) العيد عاشوري، كيفية اقرار قانوني الانتخابات و الدوائر الانتخابية في المجلس الشعبي الوطني و الانتقالي، المرجع السابق، ص 20-21.

التفويض كما كان عليه الحال في المادة 59 من دستور 1963 وإنما من الدستور مباشرة
ضف إلى ذلك أنها أوامر لا تناقش و لا تعدل فإما الموافقة أو الرفض.⁽¹⁾
كما يطرح إشكالا في مجال المنازعات التي يكون موضوعها هذه القوانين. فإن مجلس
الدولة هو المختص في النظر في الدعاوى التي ترفع ضد الأوامر التي لم يوافق البرلمان
عليها بعد، لكنه لا يمكن له النظر في مدى مشروعية القوانين العضوية.⁽²⁾

(1) قاسم العيد عبد القادر، السلطة التشريعية في الجزائر، المجلة الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 257-258.

(2) سعيداني لونيبي جحيقة، المرجع السابق، ص 72.

الفصل الثاني

دور المجلس الدستوري في القوانين العضوية

يتمثل الهدف الأساسي للرقابة على دستورية القوانين على اختلاف النظم القانونية في تحقيق مفهوم الدولة القانونية بإخضاع السلطة التشريعية للرقابة على تصرفاتها والتأكد من التزامها بحدود الدستور وعدم انتهاكها للحقوق والحريات التي يكفلها الأفراد وإلا أصبحت تشريعاتها عرضة للحكم بعدم دستورتها إذا تنكبت جادة الصواب.⁽¹⁾

وبما أن القوانين العضوية تشكل امتدادا للدستور وتكميلا له فقد حرص الدستور على أن يسد الأبواب أمام أي احتمال لخرقها و تجاوزها و ينعقد الاختصاص الوجوبي للمجلس الدستوري متى تعلق الأمر بالقوانين العضوية ليبيد رأيه حول مطابقتها للدستور وهذا ما نصت عليه المادة 123 من التعديل الدستوري 1996. وما أكده النظام المحدد لإجراءات وقواعد عمل المجلس الدستوري من خلال مادته الأولى. وبما أن الفصل الثاني يحمل دور المجلس الدستوري في القوانين العضوية سأقتصر على مجموع القواعد التي يجب أن يراعيها المجلس الدستوري في رقابة المطابقة للدستور مبرزة بذلك خصوصية رقابة المجلس الدستوري للقوانين العضوية في المبحث الأول ثم ننتقل في المبحث الثاني لنعرض آراء المجلس الدستوري بخصوص رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور وتقنيات الرقابة في رأيه و ارتأينا إعطاء دراسة تطبيقية لهذا الدور من خلال التعرض لآراء المجلس الدستوري وتحليلها في مجال رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور.

(1) شعبان أحمد رمضان، ضوابط و آثار الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 511.

المبحث الأول:

خصوصية رقابة المجلس الدستوري للقوانين العضوية

بما أن القوانين العضوية هي قوانين مكملة للدستور فإن رئيس الجمهورية المكلف بحماية الدستور يجب عليه التأكد من مدى مطابقة النص للدستور قبل إصداره وذلك بطلب رأي المجلس الدستوري فيما يخص رقابة المطابقة للدستور وهي رقابة وجوبية إلزامية سابقة على إصداره وعلّة عرضها الإلزامي على المجلس الدستوري ، ترجع في أنها نوعية متميزة من القوانين و أنها مكملة للدستور ، وتتطلب إجراءات خاصة كما رأينا هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يرى جانب من الفقه في حتمية الرقابة هو الخوف من أن يقوم البرلمان بتوسيع اختصاصات السلطة التشريعية بدون ضوابط على القوانين العضوية.(1)

مما يدعونا إلى التساؤل عن طبيعة و ضوابط و مضمون رقابة المطابقة ؟ خاصة وأن المجلس الدستوري يمارس رقابة دستورية القوانين و هو ما يستدعي التمييز بينهما وهذا ما تناولناه في المطلب الأول من هذا المبحث ولاشك أن إبراز خصوصية هذه الرقابة يكمن في التطرق إلى إجراءاتها وهو ما سيكون محل دراسة في المطلب الثاني.

المطلب الأول: ماهية رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور

لقد نصت المادة 123 من التعديل الدستوري 1996 في الفقرة الثالثة منها على ما يلي: " يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره " .

كما جاء الفصل الأول من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (2) ، تحت عنوان رقابة مطابقة القوانين العضوية و النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور الذي

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ص 226.

(2) النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16 أبريل 2012 ، الجريدة الرسمية، العدد 26، المؤرخ في 3 مايو 2012.

يندرج ضمن باب قواعد عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة والرقابة الدستورية، فجاءت المادة الأولى منه كالآتي " يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورها طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 123 من الدستور برأي وجوبي بعد أن يخطر رئيس الجمهورية طبقاً للفقرة الثانية من المادة 165 من الدستور خلال الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة 167 من الدستور"، و جاءت المادة 2/165 من الدستور على النحو الآتي: "...يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان...".

فنلاحظ أن المشرع الدستوري استعمل مصطلحين للرقابة الممارسة من قبل المجلس الدستوري على النصوص حيث استعمل رقابة المطابقة و رقابة الدستورية و ربط كل واحدة بمجال معين.⁽¹⁾

ولإبراز خصوصية رقابة المطابقة يستدعي منا الأمر التمييز بين رقابة المطابقة و رقابة الدستورية تجنباً للخلط لدى استعمال المصطلحين في الفرع الأول و إلى ضوابط رقابة المطابقة في الفرع الثاني والوقوف على طبيعة ومضمون رقابة المطابقة في الفرع الثالث.

الفرع الأول: رقابة المطابقة للدستور و الرقابة الدستورية

لتفحص رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور وتقنياتها، يستدعي منا الأمر الوقوف عند التمايز بينها وبين رقابة دستورية القوانين و بمقارنة بسيطة بين نص المادة 3/123 مع نص المادة 2/165 السالفتي الذكر نلاحظ أن المادة الأولى تكلمت عن خضوع القانون العضوي لرقابة المطابقة أما المادة الثانية فتتكلم عن رقابة دستورية القوانين العضوية فهل هذا يعد سهواً أم خطأ؟ وكذلك في الفصل الأول من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري فقد خص القوانين العضوية برقابة مطابقة أما القوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات فخصها برقابة دستورية القوانين فما الحكمة يا ترى من إقامة المؤسس الدستوري هاته المفارقة؟

(1) سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 66.

أولاً: رقابة المطابقة

نجد أن الدستور الفرنسي 1958 تطرق في المادة 41 منه الخاصة بالقوانين الأساسية وفي عدة مواد الى "رقابة المطابقة" وهو الأمر الذي لم يحدث بالنسبة للدساتير السابقة خاصة و أن دستور 1946 قد تجنب ذكر أي لفظ يحوي معنى الرقابة أو يشير إلى علو الدستور على خلاف الدستور الحالي لفرنسا . ويرى جانب من الفقه ان اشتراط رقابة المطابقة للقوانين الأساسية للدستور ينتج عنها حتما مطابقة القوانين العادية للقوانين الأساسية من جهة ، ومن جهة اخرى مطابقة القوانين العادية للدستور كتحصيل حاصل لما سبق خاصة و أن رقابة المطابقة تتسم بالصرامة والدقة من منطلق أن كل ما لا يجيزه الدستور صراحة للبرلمان فهو محرم عليه.(1)

و المجلس الدستوري الجزائري يمارس رقابة المطابقة الوجوبية على القوانين العضوية قبل اصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية.(2) وقد أخضع الدستور القوانين العضوية لهاته الرقابة المسبقة قبل صدورها من خلال المواد 3/123 و 2/165 و هو الامر المنصوص عليه في المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ،وذلك ضمانا لعدم اعتداء أي سلطة على اختصاصات غيرها وكفالة لممارسة الحقوق والحريات السياسية واستقلالية القضاء.(3) ومن ثم فلا يمكن إصدار القوانين العضوية إلا بعد الفصل في مطابقتها للدستور من قبل المجلس الدستوري، واختصاص المجلس الدستوري يعتبر وجوبيا وإلزاميا وتعرف هاته المراقبة بمصطلح تقدير المطابقة للدستور l'appréciation de la conformité à la constitution و يعتبرها البعض أبسط صور الرقابة على دستورية

(1) علي السيد الباز، المرجع السابق، ص 282.

(2) ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 56.

(3) إلياس جواد، المرجع السابق، ص 88.

القوانين.⁽¹⁾ كما تم وصف رقابة المطابقة بالرقابة المانعة للرقابة الدستورية المحددة في المادة 165 من الدستور⁽²⁾.

والمطابقة تعني وجوب التقيد الصارم شكلا و موضوعا بأحكام الدستور بحيث لا يجوز تخطيها نصا وروحا وهي رقابة وجوبية وقبلية و يرجع في ذلك الأمر إلى أن القوانين العضوية قوانين نوعية متميزة محددة الموضوع ومحصور مجالها بنص الدستور على سبيل الحصر كما سبق و أن رأينا وأنها نصوص تكميلية للدستور شارحة له خاصة و أن موضوعاتها تخص مؤسسات الدولة او تنظم كيفية إنشائها أو عملها أو تنظم الحياة السياسية فإدراج موضوعات كهذه ضمن القوانين العضوية بدلا من تناولها تفصيلا في الدستور والمقتصر على الأحكام والمبادئ العامة تقتضي تحقيق ما يسمى بالقرينة الدستورية للقواعد و النصوص العضوية.⁽³⁾

فمبدأ المطابقة يفيد المماثلة بين النص الأساسي (الدستور) والقانون العضوي بما يجعله مكملا وشارحا أو هما معا دون أن يتخطاه في ذلك، فموضوعات رقابة المطابقة محددة على سبيل الحصر وكل خروج عن ميدانها يعد خرقا لأحكام الدستور، وعليه فإن سن نص من ذات الطبيعة (قانون عضوي) غير مذكور هو عمل مخالف للدستور، وبالنتيجة فإن التفسير في المطابقة يكون أيضا ضيقا مرتبطا بما هو مباح رسميا دون أن يتخطى ذلك إلى ما هو غير محظور أو لا يتنافى مع الدستور خلافا لرقابة الدستورية الواسعة.⁽⁴⁾

والقول بأن المطابقة مرتبطة بالمماثلة نصا وروحا نظرا لكون مفهوم المطابقة للدستور يجب أن يكون معلوما بكيفية صارمة، إذ هي رقابة مانعة لرقابة الدستورية المحددة في الفقرة الأولى من المادة 155، هذا ما يجعلها رقابة دقيقة و صارمة ومقيدة شكلا ومضمونا، بحيث

(1) عليبي مسعود، الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 1999-2000، ص 127.

(2) رأي المجلس الدستوري 89/01 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق، ص 33.

(3) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 116.

(4) سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 68.

يقتصر دور البرلمان على التقيد بما هو مخول له صراحة نصا وروحا وشكلا بل وحتى المصطلحات.⁽¹⁾

أما غير ذلك فهو محظور خلافا لرقابة الدستورية التي تقتصر على رفض ما هو ممنوع على البرلمان صراحة أو مدرج في ميدان المطابقة، أما غيره فمباح بحيث يستطيع أن يستنتج ما يجوز له التدخل فيه.

وضمن هذا المنظور فإن القوانين العضوية لا يجوز لها أن تتخطى الإطار المحدد لها في الدستور كأن تتناول مواضيع لا علاقة لها بمجال النصوص ذات الطابع العضوي كاختصاص التشريع العادي أو النظام الداخلي للبرلمان أو التنظيم، ففي هذه الحالة يتولى المجلس الدستوري بمناسبة مراقبة مطابقة النص التصريح بعدم المطابقة كل حكم لا علاقة له بصفة مباشرة مع موضوع القانون المحدد في الدستور.⁽²⁾

وعليه فإن المطابقة تمتد حتى للمصطلحات التي تستعمل خلافا لما هي عليه في الدستور فما بالك إذا تجاوز القانون العضوي إطاره بأن تناول سلطات أو وظائف أو صلاحيات لا تندرج ضمن المجال الضيق للقانون العضوي.

كذلك فرقابة المطابقة لا تشمل ولا تخص حكما أو أحكاما محدودة و إنما تشمل النص برمته ولا تقتصر على الموضوع بل تمتد للشكل حيث يشترط الدستور وجوب تقديم النص كمشروع القانون العضوي وحصوله بعد الدراسة والمناقشة على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني كما رأينا سابقا.

وليتأكد المجلس الدستوري من ذلك يكون بمراسلة رسمية لرئيس المجلس الشعبي الوطني يطلب منه تأكيد حصول النص على الأغلبية المطلوبة دستوريا وذلك اعتبارا ان

(1) حدث و إن استعمل المشرع في القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة مصطلحات تختلف عن تلك المستعملة في الدستور اعتبارا أن المشرع باستعماله في عنوان القانون العضوي، موضوع الإخطار، وفي بعض أحكامه، مصطلحات (صلاحيات، سير، تسيير) فإنه لم يعبر بأمانة عن المصطلحات المقابلة لها في المادة 153 من الدستور وكذا مصطلح (تنصيب، تأسيس) يكون قد أخفى غموضا على المعنى الذي يقصده مما يستوجب إزالته. وقد استبدلت المصطلحات بتلك المستعملة في الدستور إلى غير ذلك من تدخلات المجلس العديدة .

المجلس الدستوري يتأكد عند إخطاره بالقوانين العضوية وقبل الفصل في مطابقتها شكلا وموضوعا للدستور، من أن المصادقة على هذه القوانين قد تمت من حيث الشكل وفق الإجراءات المنصوص عليها قانونا وبذلك يعتمد المجلس في رأيه على مراعاة الجانب الشكلي الخاص بالنصاب والجهة المخطرة وذلك قبل الفصل في الموضوع.⁽¹⁾

فإذا تبين للمجلس بأن حكما من أحكام القانون العضوي غير مطابق للدستور و لا يمكنه فصله عن محتوى القانون يؤدي ذلك إلى بتر يجعله غير قابل للتطبيق أو ناقصا. وفي هذا يرى الأستاذ F.Luchaire أن رقابة المطابقة تعني أن البرلمان مجبر ليس فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور، بل أكثر من ذلك أن تكون مطابقة للدستور وهنا يضيق دور البرلمان، أما رقابة الدستورية فهي علاقة تبعية القانون للدستور أي يمنع البرلمان من وضع قواعد تتجاهل أو تخالف الدستور الشيء الذي سمح للبرلمان بإنشاء قواعد غير موجودة في الدستور.⁽²⁾

كذلك فالأستاذ جبار عبد المجيد يرى في رقابة المطابقة التأكد من ان القانون يخضع للدستور، وهذا يعني بأن البرلمان مجبر ليس فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور وإنما تكون مطابقة أي مشابهة لها، أو أيضا وفي أضيق معنى صورة طبق الأصل للقاعدة الدستورية المرجعية وفي هذه الحالة يمنع على البرلمان اتخاذ قواعد قانونية لم ينص عليها المؤسس الدستوري أو غير موجودة في الدستور. و من ثمة سيصبح دور البرلمان متقلصا ومحدودا ذلك أن علاقة المطابقة تقتضي منه ألا يخرج عن حدود الدستور أو إضافة قواعد لم ينص عليها، فالغرض إذن من رقابة المطابقة هو ضبط لصرامة التصرفات القانونية للبرلمان لكن من دون تجاهل مفاد الكلام ومعنى الألفاظ أو الوقوف عند حد التشابه.⁽³⁾

ويتضح من خلال التطرق للمادة 2/123 و المادة 2/165 من التعديل الدستوري 1996 أن المادة 123 تكلمت عن خضوع القوانين العضوية لمراقبة مطابقة النص للدستور في حين المادة 2/165 تكلمت عن ابداء المجلس الدستوري لرأيه في دستورية

(1) سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 72.

(2) F. Luchaire, op.cit, p 389.

(3) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 79-80.

القوانين العضوية، ان هذا اللبس يعد سهواً و يتأكد ذلك من خلال النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري فقد نص الفصل الأول منه على رقابة مطابقة القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور وفي الفصل الثاني عن رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، و من المستحسن لو تم تغيير عبارة "دستورية القوانين" المنصوص عليها في المادة 2/165 بـ "مراقبة مطابقة النص مع الدستور" مثلما جاء في المادة 2/123 والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

ثانياً: رقابة الدستورية

تعتبر رقابة الدستورية سابقة على رقابة المطابقة من حيث كونها تعود إلى دستور 1963 و أكدها دستور 1989، وإن كان المجلس الدستوري قد اعتبر رقابة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني رقابة مطابقة و ليس رقابة دستورية مميّزا بذلك بين الفقرة الأولى و الثانية من المادة 155 معتبرا ان الثانية تقر "مبدأ الاستقلالية التنظيمية مقرونا تلازماً بالرقابة الواجبة ... قبل وضع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيز التطبيق.

أما دستور 1996 فإن المشرع الدستوري قد ميز بشكل واضح فيما يتعلق برقابة المطابقة ورقابة الدستورية، ولذلك أقر أن رقابة الدستورية السابقة أو اللاحقة أوسع من رقابة المطابقة بحيث يقتصر دور المجلس الدستوري على مدى احترام الفصل بين السلطات ومجال الاختصاص الذي يعود للبرلمان أو للسلطة التنفيذية. و الرقابة الدستورية ليست مقيدة للبرلمان بذات الحدة والصرامة المعتمدة في رقابة المطابقة، ذلك أن البرلمان يتدخل في كل القضايا عدا تلك الخاصة بميدان السلطة التنفيذية بموجب المادة 125 من دستور 1996 و ان يحترم التمييز بين مجالات المطابقة و أن لا يتخطى ميدانه ليتدخل في اختصاص المؤسس وهو ما أقره المجلس الدستوري في عدة مناسبات.

ومبدأ الدستورية معناه عدم الخروج عن الدستور ووجوب خضوع كل ما هو أدنى لما هو أعلى منه درجة ويتم ذلك بمقارنة نص أدنى مع نص الدستور لتقرير مدى دستورية

الأولى و تطابقه مع الثاني، بما يجعل الرقابة مرتبطة بنزاع حول أولوية نص على آخر بعيدا عن الرقابة ذات الطابع السياسي و يكون ذلك بقرار أو رأي ملزم غير قابل للطعن.⁽¹⁾

ويتضح أن المجلس الدستوري سلك مسلكا مميزا بين رقابة المطابقة و رقابة الدستورية فإذا كان قد اعتمد الصرامة و الدقة في وجوب احترام أحكام الدستور للفصل بين المجالين، إلا أنه أيضا سلك سبيل التوجيه البيداغوجي لحمل السلطات على وجوب احترام اختصاصاتها مع مراعاة الفصل بين مضامين القوانين، وعليه فإن رقابة الدستورية أوسع شكلا و مضمونا فهي تشمل القانون في مضمونه الموضوعي سواء كان تشريعيًا أو تنظيميًا مستقلا فضلا عن أن الاختصاص التشريعي العادي خلافا للعضوي قد يكون مستمدا من نص دستوري صريح أو استنتاجا فقط لارتباط مواضيع عدة مع المصطلح المستعمل و يمتد إلى التفاصيل، أما فيما يتعلق بالمعاهدات و الاتفاقات و الإتفاقيات فإن الرقابة الدستورية عليها تكون سابقة أي وقائية لا تمتد إلى حد تعديل أحكامها.

وقد عبر الأستاذ جبار عبد المجيد عن رقابة الدستورية بعلاقة تبعية القانون للدستور "علاقة الموافقة و عدم المخالفة" ، بمعنى أن البرلمان ملزم بعدم اتخاذ قواعد قانونية غير متوافقة مع الدستور أو مخالفة له ومن ثم يمنع وضع قواعد تتجاهل أو تخالف أو تخرق الدستور و ينتج عن ذلك إمكانية المشرع اتخاذ كل التدابير الممنوعة و الغير موجودة في الدستور، الشيء الذي يسمح للبرلمان في لعب دور كبير في وضع القواعد القانونية.⁽²⁾

تبعا لكل ما سبق يفهم إذن من المؤسس الدستوري يقصد من وراء استخدامه لعبارة دستورية القوانين علاقة الموافقة أو عدم المخالفة واستعماله عبارة خضوع القانون العضوي لرقابة المطابقة فالمراد هو علاقة المطابقة ويجد هذا الإستنتاج سندا له من خلال النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الذي فرق بين الرقابتين بشكل واضح. وأن اللبس الموجود في المادة 3/123 و المادة 2/165 يستوجب تداركه.

الفرع الثاني: ضوابط رقابة المطابقة

(1) سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 75-76.

(2) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 79.

من خلال ممارسة المجلس الدستوري رقابة المطابقة الوجوبية على القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان بغرفتيه و قبل أن يصدرها رئيس الجمهورية تترتب علاقة وظيفية بين المجلس الدستوري و البرلمان أين تتولد ضوابط تحكم عملية التشريع مستمدة من آراء المجلس الدستوري المتعلقة برقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور.⁽¹⁾

أولاً: الضوابط العامة

وتكون في آراء و قرارات لا تتعلق مباشرة بقوانين عضوية وهي تخص المبادئ المتعلقة أو التي تحكم المجتمع الجزائري وحرية الشعب والوفاء بثقة الشعب وعدم المساس بإرادة المؤسس الدستوري. و نجد معظم هذه العبارات واردة في الباب الأول من الدستور الجزائري الذي يندرج تحت العنوان التالي " المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري". في الواقع تمت الإشارة إلى هذه المبادئ العامة كضوابط في الفقه الدستوري الجزائري بمناسبة النظر إلى مشروع التعديل الدستوري 2002 و مشروع التعديل الدستوري لعام 2008 و هي نصوص عرضها رئيس الجمهورية في إطار المادة 176 من الدستور. كما تمت الإشارة إلى الإرادة الشعبية وعدم وجود حدود لتمثيل الشعب والوفاء بثقة الشعب بمناسبة الآراء المتعلقة بالقوانين العضوية الخاصة بتأجيل الانتخابات المحلية لعام 2007 و استعمل تعبير "عدم المساس بإرادة المؤسس الدستوري في الرأي الذي يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الخاص بالمجلس الأعلى للقضاء".

وفي رأي المجلس الدستوري المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور اعتبر المجلس الدستوري المطبة 4 من المادة 73 منه غير مطابقة للدستور لربطها بين حل الحزب و تجريد المنتخب من عهده وذلك اعتباراً أن المادة 10 من الدستور لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات.⁽²⁾

(1) محمد بوسلطان، العلاقة بين البرلمان والمجلس الدستوري في الجزائر من خلال رقابة المطابقة الدستورية، مقال على مستوى المجلس الدستوري الجزائري، 13 أكتوبر 2009، الجزائر، ص 6.

(2) رأي المجلس الدستوري رقم 01 /م.د/ 12 المؤرخ في 8 يناير 2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور.

ثانياً: الضوابط الخاصة

1) التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات:

الإشارة إلى هذه التوازنات كأحدى الضوابط الأساسية لبناء دولة القانون. وترتكز هذه التوازنات على عدة مبادئ ركز المجلس الدستوري عليها وهي تخص مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾ ومبدأ استقلالية السلطة القضائية و مبدأ استقلالية البرلمان، كما أكد المجلس الدستوري على احترام مبدأ توزيع الاختصاص⁽²⁾ واحترام الهيئات الدستورية عند التشريع، وعدم تجاوز صلاحيات المشرع.

2) حقوق الإنسان والمواطن والحريات الأساسية:

المبادئ والأحكام التي تضمن حماية حقوق الإنسان والمواطن هي أكثر الضوابط التي تحكم عملية التشريع وهي كثيرة الاستعمال في اعتبارات المجلس الدستوري وقد تم التركيز عليها بإسهاب خلال الفترة السابقة، وقد وردت الإشارة إليهما بصفة عامة كما هي واردة في الباب الأول الفصل الرابع من الدستور تحت عنوان الحقوق و الحريات كما تم الاعتماد عليها بالتخصيص، مع ذكر نصوص معينة من الدستور وذهب المجلس الدستوري إلى

الإشارة في اعتباراته إلى الاتفاقيات الدولية التي تضمن حقوق الإنسان.⁽³⁾

ولقد ركز المجلس بصفة عامة على حقوق و حريات المواطن، مبدأ المساواة بين المواطنين يحتل الصدارة، حيث تكررت و لمرات عديدة في مختلف آراء المجلس، للتخصيص أكثر تمت الإشارة إلى المادة 29 من الدستور التي تضمنت هذا المبدأ في

(1) أنظر في هذا الخصوص آراء المجلس الدستوري 1997/04 و 1998/05 و 1998/06 و 2000/10 و 2004/02.

(2) محمد بوسلطان، المرجع السابق، ص 6.

(3) فيما يتعلق برأي المجلس الدستوري بمطابقة القانون العضوي للأحزاب السياسية حيث اعتبر المادة 8 وذلك بإضافة كلمة (فتوي) غير مطابقة للدستور، وذلك لأن المؤسس الدستوري تجاوز إرادة المؤسس الدستوري المادة 142 من الدستور وللمزيد انظر: رأي المجلس الدستوري 01/ر.د.م/12 المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي للأحزاب السياسية للدستور.

العديد من الاعتبارات كذلك نجد حرية اختيار المواطن، حماية الحياة الخاصة وعدم انتهاكها وحرية الممارسة النقابية إلى غير ذلك...

3) القضايا التقنية المتعلقة بالصياغة الهرمية والتدرج وتوزيع مجال الاختصاص:

وتتعلق هذه القضايا بالأمر التي يتدارك فيها المجلس الدستوري النقائص التقنية والنظرية فيما يخص الصياغة القانونية و احترام التدرج في إلزامية الأحكام القانونية واحترام مجال اختصاص كل قانون وقد أحدثت هذه المسائل حيزا كبيرا في الفقه الدستوري في العشرية الأخيرة 1998-2012 ويأتي في مقدمتها احترام قاعدة تدرج القوانين وتوزيع مجال الاختصاص و التمييز بين القوانين و توزيع المواضيع وتحديد مجال كل اختصاص.

كما تعلق الأمر بقضايا تهم عدم وضوح الصياغة وتقادي الغموض في الصياغة ووجوب انسجام صياغة أحكام القانون. وتمتاز ضوابط رقابة المطابقة بطابعها الوقائي وكفالتها بتناسق النظام القانوني وتحسين الأداء التشريعي وهي الضوابط الموجودة في الكتلة الدستورية هي الأسس الضامنة للمشروعية في تلك العلاقة الناشئة بين البرلمان والمجلس الدستوري.⁽¹⁾ وتجدر الإشارة في هذه النقطة فقد عمد المجلس الدستوري الجزائري إلى إدراج القوانين العضوية ضمن الكتلة الدستورية.⁽²⁾ أي ضمن القواعد المرجعية التي يستند عليها لإصدار قراراته وآرائه، حيث نجد في رأي المجلس الدستوري المؤرخ في 13 ماي 2000 استند على القانون العضوي المتضمن نظام الانتخابات المؤرخ في 25/03/2000 و اعتبار أن المادة 10 من الدستور تقضي بأنه لا حدود لتمثيل الشعب عدا تلك الحدود التي حددها الدستور وقانون الانتخابات وكذلك ما سبق لنا الإشارة له في الضوابط العامة من خلال الرأي رقم 01-12 المتعلق بمطابقة القانون العضوي للأحزاب السياسية للدستور و المؤرخ في 8 يناير 2012.

4) ضوابط رقابة المطابقة تدعيم لمبدأ الفصل بين السلطات:

(1) محمد بوسلطان، المرجع السابق، ص 9.

(2) بختي نغيسة، عباس عمار، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة النائب، العدد 22، مارس 2009، ص 47-48.

من المسلم به في إطار رقابة المطابقة أن المجلس الدستوري يفحص مدى مطابقة النص المعروضة عليه مع الدستور ليحكم إن كانت دستورية أو غير دستورية وبذلك فهل رقابة المجلس الدستوري على الهيئة التشريعية رقابة تنصب على الشرعية فحسب ولا يجوز أن تنصب رقابته على السلطة التشريعية لملائمة التشريعات، وقد تبين من خلال عدة تدخلات للمجلس الدستوري فيما يخص رقابته مطابقة القوانين العضوية له تأكيده على مبدأ الفصل بين السلطات ويكمن ذلك في:

- من خلال رأي المجلس الدستوري رقم 06 المؤرخ في 9/ماي/1998 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور بناء على إخطار رئيس الجمهورية وذلك بخصوص فحص دستورية الفقرة 1 من المادة 20 من القانون العضوي موضوع الإخطار، حيث اعتبر المجلس الدستوري ان موضوع النظام الداخلي المنصوص عليه في الفقرة 01 لم يرد ذكره في أي حكم من أحكام النص موضوع الإخطار هذا من جهة و من جهة أخرى بإقرار المشرع عرض النظام الداخلي بمكتب مجلس الدولة على موافقة رئيس الجمهورية، قد أخل بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يلزم كل سلطة بأن تدرج أعمالها في حدود اختصاصها الذي ينص عليه الدستور.

وعليه ارتأى المجلس أن المادة 26 الفقرة 1 و المادة 20 فقرة 2 من القانون العضوي موضوع الإخطار كافتان في حد ذاتهما لتضمن نية المشرع بإقراره نظام داخلي لمكتب مجلس الدولة. والمجلس الدستوري قد ربط وباحترام كل سلطة ان تدرج أعمالها في حدود اختصاصاتها الموكلة إليها والواردة في الدستور دون تدخل أي سلطة أخرى بمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.

كذلك من خلال الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذلك العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة وبين الدستور بخصوص فحص دستورية المادة 99 من القانون العضوي موضوع الإخطار التي صيغت كالاتي: " يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه معا رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بالتناوب ". حيث اعتبر المجلس الدستوري موضوع التناوب على رئاسة

البرلمان بين رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، مع اعتبار هذا التناوب لا يمكن ان يمارس خارج الحالات التي أقرها الدستور.

واعتبارا أنه بموجب المبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات فإن مهمة رئاسة الدولة بالنيابة أو رئاسة الدولة مانعة لممارسة أي مهمة دستورية تمس هذا المبدأ وبالتالي لا يعود لرئيس مجلس الأمة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا في حالة توليه رئاسة الدولة بالنيابة أو رئاسة الدولة.

وعلى ضوء ما تقدم أعيدت صياغة المادة 99: " يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا رئيس مجلس الأمة و الحالات المنصوص عليها في المادة 88 ف2 و 3 و5 والمواد 2/91، 93، 95، 102 الفقرة الأخيرة، 2/130، 176، 177 من الدستور و يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا رئيس المجلس الشعبي الوطني في الحالة المنصوص عليها في المادة 4/90 من الدستور".

يظهر من خلال ما سبق حرص المجلس الدستوري على إعطاء تفاصيل أكثر حتى لا يقع في إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات.(1)

الفرع الثاني: طبيعة رقابة المطابقة و مضمونها

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين من أهم الوسائل التي تكفل ضمان احترام الدستور والقوانين من قبل السلطات العمومية، وكما رأينا فالرقابة الممارسة على القوانين العضوية تدخل في مجال رقابة مطابقة و من سماتها أنها رقابة وقائية تمارس على القانون العضوي قبل اكتمال صنعه فهي تمارس على مشروعات و اقتراحات القوانين عن طريق هيئة . فإذا كان الأمر كذلك فما هي طبيعة الرقابة على دستورية القوانين العضوية؟ وماذا عن مضمونها لتجسيد عملية رقابة فعلية؟

أولاً: طبيعة رقابة المطابقة على القوانين العضوية

لتحديد طبيعة الرقابة على القوانين العضوية وجب علينا تحديد طبيعة عمل الهيئة التي تمارس الرقابة والمتمثلة في المجلس الدستوري؟

(1) مسراتي سليمة، مدى تطبيق الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة دكتورا، جامعة الجزائر، 2009-2012، ص 297.

إن الدستور الجزائري لم يحدد طبيعة هذا الجهاز ، فالقراءة الأولى للدستور والنصوص التنفيذية له لا تبين وجود أي عنصر يمكن أن يحدد لنا طبيعة الرقابة بل بالعكس، تلك العناصر زادت من الغموض.⁽¹⁾ ونجد أن الدستور الجزائري نص على هذا الجهاز في الباب الثالث منه و الخاص بالرقابة والمؤسسات الاستشارية ولم ينص عليه في الباب الثاني وبالتحديد الفصل الثالث الخاص بالسلطة القضائية. مما يجعلنا نستنتج أن المشرع تعمد عدم إعطاء الصفة القضائية البحتة لهذا الجهاز لأنه بهذا سيكون للجهازين المهمة نفسها إلا أن حقيقة الأمر غير ذلك لأن القاضي الدستوري ليست مهمته تطبيق القانون و إنما مراقبته، أما القاضي العادي فيخضع للقانون تحت القاضي الدستوري.⁽²⁾

فبالنظر إلى إنشاء المجلس الدستوري في هذا الباب بالذات حدد عمله بصفة حقيقية وهي مراقبته القوانين بصفة أساسية و التي تنتهي بآراء او قرارات ويدل ذلك على وجود رقابة سابقة ولاحقة تكتسي بذلك طابع قضائي، أما الرقابة السابقة وهي محل دراستنا على القانون العضوي فيكون للمجلس طابع سياسي ضف الى ذلك آراء وقرارات المجلس الدستورية تكون بدرجة وحيدة وبمجرد صدورها نافذة على الجميع، عكس أحكام المحاكم التي تمر على عدة درجات أقلها درجتين لكي يصبح الحكم نهائيا ولا يمكن الطعن فيه. كذلك إن التسمية التي تبناها المشرع لهذا الجهاز بها نوع من التهرب حتى لا يضيف طبيعة معينة عليه، فالمعروف أنه لو أراد إعطاء الصفة القضائية المحضة لسماه محكمة دستورية، اما فيما يتعلق بالمواضيع التي تطرح على الجهازين فتكون بالضرورة محل دراسة من طرفهما فإنهما يقومان بفحص المعلومات التي تصلهما عن طريق الدعوى أو الإخطار والتحقيق في المعلومات الواردة فيها و موقعها من النصوص القانونية.

(1) المادة 167/ 2 فقرة 2 جعلتنا نعتقد أن المجلس بتحريره لنظامه الداخلي سيكشف طبيعته و لكن حتى هذا الأخير سكت عن الموضوع. للمزيد انظر:

Yelles Chaouche Bachir : le conseil constitutionnel en algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative, OPU, 1999, p 12.

(2) رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، القاهرة، 2009، ص 123-124.

نستخلص مما سبق أن طبيعة الجهاز الذي يقوم بمراقبة القوانين من الصعب تحديدها و ما زاد صعوبة في الأمر اختلاف الآراء حولها، حيث لكل رأي الحجج نفسها لكن تحليلها وتفسيرها يكون بصفة متناقضة مما يتعذر على الفرد العادي الخروج بنظرة واحدة حول هذا الموضوع، فإذا نظرت إلى كيفية تشكيل و اختيار أعضاء المجلس الدستوري لوجدناه أقرب إلى الجهاز السياسي بتشكيل ليس من شأنه التأثير في حياد أعضاء المجلس ولا في أداء وظائفهم. و تبعا للمبدأ القائل الهيئة بما تقوم به و ليس بما هي عليه، فبالإضافة إلى كونها رقابة سياسية بالنسبة إلى طبيعة تشكيل الجهاز إلا انه يمكن الاعتراف له بكونه جهة قضائية و ينفي بعيد كل البعد عن إمكانية اعتباره جهة قضائية بمفهوم السلطة القضائية التقليدي وذلك أن السلطة القضائية تتواجد على مستوى الفصل الثالث وذلك تبعا للمفهوم الشكلي.(1)

ورقابة المجلس الدستوري للقوانين العضوية رقابة سابقة، فالمجلس الدستوري وهو يتولى عملية الرقابة على القانون العضوي يتدخل من دون أدنى تنازع حولها لمجرد التصويت والمصادقة عليها وقبل أي صدور لها باعتبارها إجراء وجوبي وقائي و الأهم من ذلك تطابقي، و بذلك يتميز الطابع الرقابي القضائي القائم على تفسير النص محل المخالفة والوقوف على حقيقة معناه.(2) وبذلك فطبيعة الرقابة على القوانين العضوية تكون ذات طابع إجباري قبلي .

1- الطابع الإجباري لعملية الرقابة على القوانين العضوية:

انطلاقا من أحكام المادة 3/123 من التعديل الدستوري 1996 وكذا أحكام المادة 2/165 يمكننا أن نستشف ان المؤسس الدستوري الجزائري باستعماله للفظي "قبل" في نص المادة 3/123 و " بعد" في نص المادة 2/165، يكون قد عمد إلى الإشراك الجبري للمجلس الدستوري في عملية الرقابة على القوانين العضوية خلال المرحلة ما قبل الأخيرة من

(1) W. Laggoune : la conception du contrôle de constitutionnalité en algérie. Revue idra de l'école nationale d'administration, EPCD ERAA, Alger, volume 6, N° 2, 1996, p 7.

(2) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 123.

الإعداد حتى يتم اكتمالها القانوني على نحو نهائي. أقل ما يقال أنها مرحلة حاسمة في ظل العمل القانوني وهو ما أشار إليه أحد مندوبي الحكومة الفرنسية السيد Salal Ceiligny بقوله: "Le conseil intervient en effet enfin de procédure et nom après"⁽¹⁾

وقد كان تفسير الطبيعة الإيجابية للرقابة على القوانين العضوية بسبب ثقل المجالات وحيوية القطاعات المتعلقة بها،⁽²⁾ حيث بات من الضروري أن يتخوف المؤسس الدستوري من أن يستعمل هذه القوانين كتذكرة من قبل البرلمان تمكنه من خلالها من تعديل تنظيم السلطات وما قد يترتب عن ذلك من إمكانية تعديل الدستور تبعاً لذلك. في حين ارتأى البعض الآخر الاستناد إلى خصوصية نشأة القانون العضوي لتفسير الطابع الإيجابي للرقابة على القوانين العضوية وخاصة وأنه ينشأ وفق إجراءات يحددها الدستور و لا تعدل إلا بموجبها ولهذا الأسباب تكفل المجلس الدستوري مهمة حمايتها من كل محاولة للتعدي عليها من قبل الغير ذلك و أن كل تعدي عليها يعد تعدي على الدستور.⁽³⁾

ولضمان حصانة نصوص القانون العضوي من كل تعد و تجاوز لها من قبل المشرع وجب من قبل المشرع وجب تدخل المجلس الدستوري الجبري وفي هذا الشأن يشير إلى أنه يثير بعض اللبس نص المادة 2/165 بالعربية والفرنسية فكلمة وجوبي في النص الفرنسي Obligatoire تشير إلى رأي المجلس الدستوري وهذا يخلق الشك في آراء المجلس الدستوري في غير القوانين العضوية ليست وجوبية، والنص بالعربية يشير إلى وجوب قيام المجلس الدستوري بعملية المطابقة الدستوري و منه حبذا لو استبدلت كلمة Obligatoire بكلمة Obligation ليستقيم المعنى بين الفرنسية والعربية. و ما يدعم ذلك انه وبالرجوع إلى النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16 افريل 2012 وبالتحديد المادة الاولى من الفصل الأول المتعلق برقابة مطابقة القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان.

(1) François Luchaire ,op cit, p 390.

(2) صالح بالحاج، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 319.

(3) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 145.

" يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية قبل صدورها طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 123 من الدستور برأي وجوبي بعد أن يخطر رئيس الجمهورية طبقا للفقرة الثانية من المادة 165 من الدستور خلال الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة 167 من الدستور". نستنتج وجود توافق بين النص الفرنسي للمادة 2/165 و المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

وتكمن رقابة القوانين العضوية للمجلس الدستوري في وضع حد لكل التجاوزات الممكنة في إطار القانون العضوي بطريقة إجبارية قبل أن تدخل حيز التنفيذ على خلاف اختصاصاته الجوازية في مجال التشريعات العادية، ولقد كان لاجتهادات المجلس الدستوري في إحدى حيثياته التأكيد على ذلك: " اعتبارا أنه إذا كان من اختصاص المشرع إعداد القانون والتصويت عليه بكل سيادة طبقا لنص المادة 98 الفقرة الأخيرة فإنه يعود للمجلس الدستوري بمقتضى اختصاصاته الدستورية أن يسهر على احترام المشرع لأحكامه الدستورية في حين ممارسته للسلطة التشريعية".⁽¹⁾

2- رقابة مطابقة القوانين العضوية قبلية:

رقابة المطابقة للقوانين العضوية والإجبارية كما رأينا سابقا لن تكون لها أي فعالية ما لم تكن قبلية، و ينجم عن ذلك أن المجلس الدستوري متى تبين له مخالفة هذه القوانين للدستور وذلك بعدم مطابقتها له فإنه يمتنع عن وضعها موضع التنفيذ، إذ يعد بمثابة الضوء الأخضر أو تأشيرة إصدارها من قبل رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 1/126 من دستور 1996، و الرقابة قبلية للقوانين العضوية من شأنها أن تحقق معادلة صعبة على نحو يجعل من المجلس الدستوري يفصل في عملية مطابقتها و بالتالي دستوريته من دون أي نزاع يذكر ما يعزز القيمة القانونية و مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري بالنسبة للدستور من جهة و السلطات الأخرى من جهة أخرى. و يتضح لنا فعالية الرقابة الحتمية التلقائية للقوانين العضوية من خلال آراء المجلس الدستوري و القيم القانونية لها هذا ما سيكون محل دراسة في المبحث الثاني من هذا الفصل.

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 4/ر.ق.م.د/98 الموافق لـ 13/يونيو/1998 حول دستورية القانون المتضمن نظام التعويضات و النقاعد لعضو البرلمان، النشرة المتعلقة بأحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 3، 1998.

ثانيا: مضمون رقابة المطابقة للقوانين العضوية.

يعتبر المجلس الدستوري الهيئة التي خصها الدستور بعملية رقابة الدستورية للقوانين العضوية عامة ، فعند فحصه لأعمال السلطة التشريعية يضع في اعتباره ما يفيد التحقق من مدى مطابقة نص القانون العضوي مع الدستور. وفي هذا الصدد اختلفت الدراسات حول الأسس الواجب الارتكاز عليها و الاعتماد عليها لتحديد عملية رقابة مطابقة القانون العضوي للدستور ومن ثم تحديد مضمون هذه الرقابة وذلك لتجسيد رقابة فعالة. ذهب البعض إلى الارتكاز وضرورة الاعتماد على وجهين أو بالأحرى على نوعين من الرقابة رقابة مطابقة خارجية و رقابة مطابقة داخلية.⁽¹⁾ وبذلك المجلس الدستوري لا يقضي بعدم مطابقة القانون العضوي للدستور إلا إذا كان واضحا وقاطعا بحيث لا يبقى مجال للشك في مدى مطابقته للدستور، و اعتمد المجلس الدستوري نفس الأسس في عملية الرقابة من خلال فحص المطابقة الشكلية و فحص المطابقة الموضوعية للدستور وتأكيدا لذلك ما أدرجه خلال عملية رقابته لمدى مطابقة القانون العضوي (02-99) للدستور حيث جاء في إحدى حيثياته: " و اعتبارا أن المؤسس الدستوري يتأكد عند إخطاره بالقوانين العضوية و قبل الفصل في مطابقتها شكلا و موضوعا للدستور...".

1- رقابة المطابقة في الجانب الشكلي:

تقوم فكرة الشكل في المجال الدستوري على حماية الأوضاع و الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في الدستور و التي تتصل بالعملية التشريعية من زاوية اقتراح التشريع و إقراره و إصداره بحيث يكون معيبا بعدم الدستورية متى طرح لمخالفة الشكل الواجب إتباعه و تكون المطابقة من الجانب الشكلي في النقاط التالية:

أ- الإشارة الإلزامية لهيئات أخرى: تنص المادة 3/119 على عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني، ونلاحظ وجود مقدمة الإجراءات التشريعية الاستشارية التي يحددها الدستور وهذه الاستشارة تعتبر إجراء إجباريا وجوهريا تلزم الحكومة باحترامه عند تقديمها

(1) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 117-118.

لمشاريعها. حيث تقع تحت طائلة البطلان عدم المطابقة للدستور وهو ما أكده المجلس الدستوري لأول مرة في رأيه رقم 13 الصادر في 16 نوفمبر 2002 بصدد رقابة مطابقتها القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

" و اعتبارا أن مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء أودع من طرف رئيس الحكومة (1) لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 17 ديسمبر 1997 في حين أن المؤسسات المنصوص عليها في دستور 1996 لم يكن قد استكمل تنصيبها. واعتبارا وبالنتيجة أن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين و المصادقة عليها حين بادرت باستبدال القانون 21/89 المتضمن القانون الأساسي للقضاء بقانون عضوي قبل تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996 تكون قد خالفت الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 180 المطة الأولى (2) و المادة 119 الفقرة الأخيرة من الدستور. و اعتبارا أن مجلس الدولة هو من المؤسسات الدستورية والذي لم ينصب بعد الأمر الذي يترتب عنه أي مشروع قانون من الحكومة يستحيل مروره بمجلس الدولة طبقا للمادة 119 و بالتالي مشروع القانون العضوي محل النظر لم يستوفي إجراء جوهريا فالنتيجة كانت أن أوقعت هذه المبادرة تحت طائلة المخالفة الصريحة للدستور من خلال المادة 180".

وكذلك الحال بالنسبة للقانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي حيث قضى المجلس الدستوري في رأيه رقم 14 المؤرخ في 23 مارس 2003 بمناسبة فحصه لمراقبة مطابقة هذا القانون للدستور أنه غير مطابق للدستور و استند في رأيه إلى الاعتبارات القانونية السالف ذكرها.

ب- مدى تطابق الإجراءات التشريعية للدستور: يمتد فحص مدى مطابقة الإجراءات التشريعية للدستور عبر مختلف المراحل إعداد القانون من خلال إجراءات الإعداد والتصويت و التي تكمن فيها خصوصية القوانين العضوية، فالمجلس الدستوري يتأكد عند إخطاره

(1) حاليا الوزير الأول بموجب التعديل الدستوري 2008.

(2) المادة 180 من دستور 1996: " ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في الدستور يستمر مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية إلى أن تعدل أو تستبدل الإجراءات...".

بالقوانين العضوية قبل الفصل في مطابقتها شكلا و موضوعا من أن المصادقة على هذه القوانين قد تمت من حيث الشكل وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 123 من الدستور.

ويتضح من خلال رأي المجلس الدستوري رقم 03/ر.د.م المؤرخ في 27 محرم 1433 الموافق لـ 22 ديسمبر 2011 والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور بقوله:

"أولاً: أن إجراءات الإعداد والمصادقة على القانون العضوي موضوع الإخطار المتعلق بنظام الانتخابات جاء تطبيقاً لأحكام المادتين 119 الفقرة 1 و 3 والمادة 123 فقرة 2 من الدستور مطابقة للدستور.

ثانياً: أن إخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري بخصوص مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور تم تطبيقاً لأحكام المادة 165 فقرة 2 من الدستور فهو مطابق للدستور".

و بذلك فإن المجلس يقضي بعدم دستورية القانون محل النظر إذا تحقق من عدم استيفائه للإجراءات و الشكليات المحددة في الدستور أو خالف حكماً من أحكامه باعتبار مسألة الإجراءات في المجال الدستوري لها أهمية خاصة. وعلى غرار ما أقره القضاء الإداري، ذهب الفقه الدستوري في البحث عن درجة جسامه الخطأ الذي لحق بالتشريع محل النظر، حيث يفرق الدكتور السنهاوري مثلاً بين الإجراءات الشكلية الواردة في الدستور حاملاً بعضها جوهرياً والبعض الآخر غير جوهرى، إذ جعل البطلان جزءاً للخروج عن الإجراءات الجوهرية دون سواها.⁽¹⁾

أما بخصوص الشكل الذي يطرح فيه القانون فيمكن إدراجها ضمن الحالات التي هي محل نظر والذي يترك فيها للمجلس الدستوري لبحث درجة جسامه مخالفة الإجراء الوارد في التشريع المطروح أمامه بحيث يترك له وحده تقدير إذا كانت الشكلية التي تمت مخالفتها جوهرية تستدعي القضاء بعدم الدستورية أو غير جوهرية مما يسمح بتجاوزها وتصحيحها.⁽²⁾

(1) عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، 1995، ص 340.

(2) مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 267.

وفي ذلك أصدر المجلس الدستوري رأياً بتاريخ 16 نوفمبر 2002 بعدم مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور وأسس رأيه على الاعتبارات التالية:

- اعتباراً أن القانون العضوي موضوع الإخطار ورد تحت عنوان القانون الأساسي للقضاء و تضمن القانون الأساسي للقضاء و كذا الأحكام المتعلقة بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته.

- واعتباراً أن المؤسس الدستوري حين أدرج القانون الأساسي للقضاء ضمن المجالات النوعية للقوانين العضوية في المادة 123 و خص الأحكام المتعلقة بالمجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته الأخرى بالمادة 157 منه فإنه قد يكون بين اختلاف الأساس الدستوري لكلا الموضوعين.

- و اعتباراً بالنتيجة أن المشرع حين أدرج في نص واحد للمواضيع التي يعود مجالها لقانونين عضويين منفصلين فإنه يكون قد أدخل بهذا التوزيع ". و ترتباً على ذلك وجود خطأ جوهري في الشكل يتمثل في إدراج مواضيع يعود مجالها لقانونين عضويين منفصلين مما قاده إلى للقضاء بعدم مطابقتها للدستور.(1)

وبالتالي فالمجلس الدستوري اعتبر تداخل الأحكام لقانونين عضويين منفصلين عن بعضهما عيباً شكلياً جسيماً، استدعى رفضه الكلي للنص و الحكم بعدم مطابقتها للدستور، في حين كان بإمكانه إعادة النص للبرلمان ليقوم بفرز أحكام القانونين و فصلهما عن بعضهما البعض حتى يعاد عرض القانون الذي لم يخالف الإجراءات الجوهرية على المجلس الدستوري للمرة الثانية لمراقبة مطابقتها للدستور.

ج- عنصر الاختصاص من عدمه:

تبعاً للمواد المحجوزة للقانون العضوي و لتحقيق هذا العنصر يستوجب على المشرع بصفته العضوية أن يتمتع عن إضافة أي مجال من المجالات التي لا تدخل ضمن مجال القوانين

(1) انظر رأي المجلس الدستوري رقم 13/ر.ق.ع/2 المؤرخ في 16 نوفمبر 2002، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، أحكام الفقه الدستوري، نشرة المجلس الدستوري، رقم 07، 2000، ص 12.

العضوية. و من ذلك رأي المجلس الدستوري⁽¹⁾ فيما يخص المادة 9 من القانون العضوي موضوع الإخطار المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذلك العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور كالاتي:

- اعتبارا أن المشرع حين أضاف بموجب المادة 9 من هذا القانون المجموعات البرلمانية إلى أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة قد أدخل بمقتضيات المواد المذكورة أعلاه.

- و اعتبارا بالنتيجة أن المجموعات البرلمانية لا تدخل ضمن مجال القانون العضوي و أن المادة 10 من هذا القانون كفيلة بضمان ذلك ."

2- رقابة المطابقة في الجانب الموضوعي:

و تكون من خلال فحص القانون العضوي من حيث عدم تجاهل نصوصه للقواعد المحددة دستورا و نذكر منها على سبيل المثال الحقوق الأساسية والحريات و غيرها من القواعد الأخرى الواجب أن يتوخاها النص القانوني و يبدو أن عملية الرقابة الداخلية (الجانب الموضوعي) قد طرحت إشكالات عدة لصعوبة تحديدها.⁽²⁾ لاسيما وأن القانون العضوي يجب أن لا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية حتى لا يتعارض مع روح الدستور ذاتها. وتكمن روح الدستور أو المبادئ العامة للدستور في الفلسفة أو الإيديولوجية التي تهيمن على نصوص الدستور والتي يمكن استخلاصها استخلاصا موضوعيا من هذه النصوص ذاتها فهي موجودة داخل الدستور و مرتبطة بنصوصه ارتباطا كاملا.

و تتحقق المراقبة الموضوعية من خلال فحص مدى مطابقة النصوص القانونية لروح الدستور و ما تجدر الإشارة له هو أن المجلس الدستوري عمد إلى إدراج القوانين العضوية ضمن الكتلة الدستورية أي ضمن القواعد المرجعية التي يستند عليها لإصدار قراره وآرائه

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 8/ر.ق.ع.م/د.99 المؤرخ في 21 فيفري 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذلك العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، المرجع السابق، ص 12.

(2) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 118.

وهذا ما سبق و أن تطرقنا له في الرأي المؤرخ في 13 ماي 2000 اين استند الى القانون العضوي المتضمن نظام الانتخابات المؤرخ في 25 مارس 2000 حيث ارتأى المجلس أنه و اعتبارا أن المادة 10 تقضي بأنه لا حدود لتمثيل الشعب عدا تلك التي حددها الدستور وقانون الانتخابات. وهذا ما يوحي بإدراج القوانين العضوية ضمن الكتلة الدستورية.(1)

ويمكن القول أن المجلس الدستوري لا يتقيد فقط بالمعنى الحرفي للنصوص الدستورية "المطابقة الحرفية للدستور"، و إنما يتعرض إلى مضمون هذه الأخيرة و ما يمكن استخلاصه من المقاربة بين أحكامها المختلفة و هو ما يطلق عليه روح الدستور. والمراقبة الموضوعية تتحقق من خلال فحص مدى مطابقة نصوص القانون العضوي لروح الدستور وذلك لوجود مجموعة من المبادئ العامة التي يستخلصها القاضي من خلال فهم نصوص الدستور جميعا كوحدة مرتبطة لا كنصوص مجزئة وهذه الرابطة التي تربط النص الدستوري هي ما يمكن تسميتها "روح الدستور"، و من خلال فهم هذه الروح و استخلاصها يتييسر للقاضي الدستوري مهمة استيعاب النص القانوني الذي يكتفه الغموض.(2)

وقد أكد المجلس الدستوري الجزائري على رقابته لمدى مطابقة النصوص القانونية لروح الدستور في رأيه المؤرخ في 06 مارس 1997 عندما ارتأى بأنه اعتبارا أن كل قانون لاسيما العضوي منه يجب أن لا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية حتى لا تتعارض مع روح الدستور ذاته و اعتبارا أن المشرع حينما استعمل كلمة (سياسية) لعبارة (لأغراض حزبية) فقد أخل بمقتضيات المادة 70 فقرة 2 من الدستور. و بذلك يكون المجلس الدستوري ليس مجرد هيئة تقنية مهمتها القيام بعملية رقابة إجرائية شكلية و إنما يتعدى دوره إلى الغوص في روح الأحكام الدستورية و استخلاص أهم المبادئ الكامنة وراء الألفاظ و العبارات.

(1) الكتلة الدستورية: بمعنى أن يستند القاضي الدستوري الجزائري خلال قيامه بعملية الرقابة الدستورية على مراجع أخرى غير الدستور و بمعنى آخر لا يقف عند المعنى الضيق بل يتعداه إلى بعض النصوص التي لها قيمة قانونية في مرتبة الدستور، الأمر الذي أتاح له فرصة توسيع و تمديد الكتلة الدستورية.

(2) بختي نفيسة، عباس عمار، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، المرجع السابق، ص

المطلب الثاني: إجراءات رقابة مطابقة القوانين العضوية

إن عملية الرقابة على القوانين العضوية تمر بعدة مراحل بدءاً بعملية الإخطار التي يقوم بها رئيس الجمهورية والمخول له دستوريا القيام بذلك إلى مرحلة التحقيق والاجتماع والتداول وصولاً إلى الرأي الأخير الذي توصل إليه المجلس الدستوري و الفاصل في مدى مطابقة القانون العضوي للدستور. و يتم هذا كله خلال الآجال المحددة دستوريا بمدة 20 يوم ولذلك ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين فخصصنا الأول لعملية الإخطار، أما الفرع الثاني فكان لطرق فحص موضوع الإخطار.

الفرع الأول: الإخطار الوجوبي للقوانين العضوية

إن تحريك الرقابة على القوانين العضوية يتوقف على إجراء الإخطار من الهيئة المخول لها ذلك دستوريا وبالتالي فليس للمجلس الدستوري أن يفحص رقابة مطابقة القوانين العضوية من تلقاء نفسه.

والإخطار هو الوسيلة الوحيدة لتحريك هاته الرقابة و كلمة إخطار *saisine* تعني لغة أخطر أي ذكره إياه، اما اصطلاحا فهي طلب أو رسالة من الهيئة المختصة بالإخطار، توجه إلى المجلس الدستوري من أجل النظر في مدى مطابقة القوانين العضوية للدستور وستكون دراستنا للإخطار الوجوبي للقوانين العضوية من خلال صاحب الإخطار وزمن الإخطار ومسألة ما إن كان بعض المسائل المتعلقة بإجراء الإخطار قد تحد من فعالية المجلس الدستوري و تؤثر على مستوى نشاطه ووتيرة عمله.

أولاً: الإخطار الانفرادي لرئيس الجمهورية

نصت المادة 165 من الدستور الحالي الفقرة الثانية على ما يلي: " يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوبا من دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان ".

ويتبين لنا من خلال هاته المادة أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تبنى إثر تعديل دستور 1996 الرقابة الوجوبية المسبقة كما رأينا سابقا وقد خصها للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان وكذا للقوانين العضوية هذه الأخيرة التي تحتل مركزا متميزا في التدرج القانوني و تحريك هاته الرقابة حكرا على رئيس الجمهورية فقط⁽¹⁾ الذي عليه أن يخطر المجلس الدستوري وجوبا و قبل إصدار هذه النصوص و دخولها حيز النفاذ بطريقة مسبقة تجعل من المجلس الدستوري يفحص مطابقتها للدستور .

ولعل تكريس المجلس الدستوري لرقابة وجوبية مسبقة للقوانين العضوية و تكريس حق الإخطار الوجوبي لرئيس الجمهورية فقط، في حين ترك النصوص القانونية الأخرى تخضع لرقابة دستورية سابقة أو لاحقة إذا تم إخطار المجلس الدستوري من طرف إحدى الهيئات المخول لها دستوريا القيام بذلك⁽²⁾ يوحي بخصوصية هاته الطائفة من القوانين وهذا راجع لأهميتها و حيوية مجالاتها مما يعزز مكانتها في النظام القانوني الجزائري .

وتعقد سلطة الإخطار لرئيس الجمهورية دون السلطة التشريعية في مرحلة ما قبل الإصدار وبعد المصادقة عليها من قبل غرفتي البرلمان وهو ما نستطيع التعبير عليه بمحدودية الإخطار أو " الإخطار المحدود".⁽³⁾

ويعد تمتع رئيس الجمهورية بحق إخطار المجلس الدستوري أمرا منطوقيا، إذ يكون بذلك قد مكن من آلية هامة تجعل الهدف المرجو منه، هو السهر على حماية الدستور.⁽⁴⁾ وهذا الإخطار الوجوبي من قبل رئيس الجمهورية غير قابل للتفويض لأي جهة ،وبذلك فإن رسالة الإخطار يتوجب حتما أن تكون موقعة من قبل رئيس الجمهورية و يعد إخطارا نهائيا ولا رجعة فيه وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 11 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس

(1) مسراتي سليمة، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة لنيل ماجستير، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 55.

(2) المادة 166: " يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري".

(3) علي بوتيرة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 5، أبريل 2004، ص 57.

(4) المادة 70 من الدستور .

الدستوري : " يشرع المجلس الدستوري بمجرد إخطاره في مراقبة مطابقة النص المعروض عليه للدستور أو مراقبة دستوريته و يتابع ذلك حتى النهاية ".

يثير موضوع محدودية الإخطار الوجوبي في يد السلطة السياسية دون السلطات الأخرى انتقادات لدى البعض فيرون أنه من الضروري فسخ هذا المجال للسلطة التشريعية و للسلطة القضائية و حتى الوصول إلى إمكانية منح هذا الحق للمواطنين و هو ما يحقق مبدأ التوازن بين السلطات في هذا المجال.(1)

ويعد انفراد رئيس الجمهورية بحق الإخطار للمجلس الدستوري لرقابة مطابقة القوانين العضوية دور منطقي لشخصية محورية تتمتع بسلطة سامية محددة في الدستور وكذلك لأهمية القوانين العضوية التي تعد مكملة لقواعد الدستور وتضفي على قواعده المجردة قواعد عملية يجب إخضاعها للرقابة.

إلا أنه يستحسن وبالنظر للطابع الإلزامي والإجرائي للإخطار الوجوبي أن يمنح الوزير الأول، بما أنه يتوافق مع الدور الإداري لهذا الأخير على مستوى السلطة التنفيذية كما هو معمول في فرنسا.(2)

وما يمكن استخلاصه من رقابة المجلس الدستوري للقوانين العضوية هي رقابة إجبارية و لكنها ليست تلقائية. فإذا كان الأصل أن إخطار المجلس الدستوري من قبل السلطات المحددة في المادة 166 من دستور 1996 أي يخضع للسلطة التقديرية لكل سلطة من هذه السلطات وهو بذلك إجراء اختياري، فإنه بالنسبة للقوانين العضوية تتحول آلية الإخطار من حرية "حق" إلى إلزام يقع على عاتق رئيس الجمهورية فقط باعتباره حامي الدستور(3) طبقا للمادة 1/70-2 التي تنص على ما يلي: " يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة ووحدة الأمة وهو حامي الدستور..."، ولعل ما يؤكد الطابع الإلزامي المذكور ما جاء في المادة 123 الفقرة الثالثة.

(1) علي بوتيرة، المرجع السابق، ص 57.

(2) جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، بدون سنة، ص 69.

(3) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 56.

وتجدر الإشارة أن المشرع الدستوري الفرنسي سنة 1958 جعل الرقابة على القوانين العضوية رقابة إلزامية و ليست تلقائية⁽¹⁾ شأنه شأن المشرع الدستوري الجزائري، إذ يجب أن يخطر المجلس الدستوري الفرنسي بمراقبة دستورية القوانين العضوية طبقا للمادة 61 منه⁽²⁾ والتي ورد محتواها عاما، حيث لم يحدد على سبيل الحصر الجهة المكلفة بالإخطار ومن أجل حل هذا الإشكال حسب ما وصفه الفقيه الفرنسي "كامبي"⁽³⁾ اضطر المشرع الفرنسي بموجب المادة 17 من الأمر المؤرخ في 07 نوفمبر/195 المتضمن القانون العضوي الخاص بالمجلس الدستوري إلى منح الوزير الأول الحق في إحالة القوانين العضوية المصادق عليها من طرف البرلمان على المجلس الدستوري و عمليا يجوز لهذا الأخير تفويض صلاحياته لوزير العدل.⁽⁴⁾

وبذلك فاختصاص المجلس الدستوري الفرنسي بالقوانين العضوية اختصاص وجوبي يجب أن تعرض قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، ومنه فإن هذه المجموعة من القوانين تعرض حتما على المجلس الدستوري ليقول رأيه فيها مقدما.⁽⁵⁾

و يبقى تمكين رئيس الجمهورية من إخطار المجلس الدستوري يتماشى مع مكانته في النظام السياسي الجزائري ، كما يعد من آليات العقلنة وضمان التوازن بين السلطات. إلا ان الإخطار الانفرادي لرئيس الجمهورية في مجال القوانين العضوية في حين تعطي العديد من الأنظمة هذا الحق للوزير الأول وهذا الاستثناء قد يشكل خطر على الحقوق والحريات كما يعكس طبيعة النظام الدستوري الرئاسي المشدد.⁽⁶⁾

(1) Voir : Hubert Amiel, op.cit, p 438.

(2) Art 61/1 : « ...les lois organique, avant leur promulgation, et les règlements. Des assemblées parlementaire, avant leur mise en application doivent être soumis au conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité et la constitution ».

(3) Voir : J. P. Camby, la loi organique dans la constitution du 1958, op.cit, p 1420.

(4) Art 17 de l'ordonnance de 7 novembre 1958 stipule :

« Les lois organique adoptées par le parelement sont transmises au conseil constitutionnel par le premier ministre ». Cité par Hubert Amiel, op.cit, p 438.

(5) يحيي الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 52.

(6) محمد منير حساني، مداخلة بعنوان "توسعة حق إخطار المجلس الدستوري للبرلمانيين تأمين للوظيفة التشريعية، جامعة ورقلة، بدون سنة، ص 4.

ثانيا: صيغة الإخطار وآجاله

يخطر المجلس الدستوري حصريا كما رأينا من قبل رئيس الجمهورية والملزم بقوة الدستور⁽¹⁾ على أن يكون هذا الإخطار وجوبي لمراقبة مدى مطابقة القوانين العضوية للدستور ويكون برسالة توجه إلى رئيس المجلس الدستوري مرفوقة بالنص موضوع الرقابة لإبداء رأيه لكن لم تحدد صيغة معينة للرسالة أو شكل معين أو دفع أو طابع خاص وذلك في آجال معينة.

1- صيغة الإخطار:

وإذا كان المجلس الدستوري مقيد برسالة الإخطار عند فحص دستورية القوانين الأخرى و سلطته مقيدة عند النظر بحيث لا يمكن أن يفحص سوى الأحكام الواردة برسالة إخطار دون سواها حتى ولو استلزم الأمر الفصل في دستورية الحكم محل الإخطار النظر في دستورية الأحكام الأخرى في نص القانون، فإن الأمر يختلف بالنسبة للقوانين العضوية فالمجلس الدستوري غير مقيد بالنظر فيما يخص الأحكام موضوع الإخطار فقط و إنما فحص كامل أحكامه الأخرى المتعلقة بكامل النص القانوني للقانون العضوي كون هذه الرقابة هي رقابة مطابقة وسابقة. مما ينجم عنه فحص المجلس الدستوري القانون مادة بمادة خاصة و أن الرقابة الإلزامية و الإخطار الوجوبي لا يقدم فيه رئيس الجمهورية رسالة إخطار ليطلب النظر في حكم دون الآخر و إنما النظر في كامل النص. فإذا تبين للمجلس الدستوري أن القانون العضوي المعروض عليه به حكم غير مطابق للدستور وأن هذا الحكم يمكن فصله عن باقي أحكام القانون فيإمكان رئيس الجمهورية إصدار هذا القانون باستثناء الحكم المخالف للدستور أو يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور. أما إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور و لا يمكن فصله

(1) خالد دهينة، أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية، مجلة الفكر البرلماني العدد 14، نوفمبر 2006، ص 44.

عن باقي الأحكام فلا يتم إصدار هذا القانون⁽¹⁾ و ستكون لنا دراسة مفصلة في هذا الشأن في المبحث الموالي.

إن عدم تقييد المجلس الدستوري بحكم معين لفحص مطابقة الدستور وجعل الرقابة تنصب على كامل أحكام القانون العضوي أمر مهم خاصة و أن هذه القوانين العضوية تنظم مواضيع هامه و استراتيجية فلا بد من فحص مطابقتها للدستور و فتح منافذ لحرية المجلس الدستوري دون تقييده عن القيام بهذه العملية و أن يترك له كامل السلطة عند فحص القانون ليفحصه مجملا (كل نصوص القانون). و من الأفضل لو أن المؤسس الدستوري الجزائري حذو المؤسس الفرنسي و لم يتقيد برسالة إخطار عند فحص رقابة الدستورية و أن يترك له الحرية و سلطة تقديرية عند فحص دستورية الحكم.

وكما رأينا فالمجلس الدستوري ينظر في مطابقة القانون العضوي بناء على إخطار و إن كان تسبب الإخطار لا يهم فمنطقيا تكفي فقط الصيغة البسيطة لطلب الإخطار لأنها ببساطة رقابة مطابقة و سلطة النظر للمجلس الدستوري تنصب على كامل النص المعروف ... ، إلا أن لعملية نشر رسائل الإخطار أثر على شفافية سير المؤسسات ومصادقيتها لتمكين جمهور الناس من التأكد و تقييم عمل المجلس الدستوري عند إطلاعهم على آراء المجلس و هكذا تتبين لهم جدية الإخطارات المقدمة و تترسخ لديهم مصداقية أو مسار مؤسسات الدولة وأجهزة الرقابة كنتيجة لمبدأ الشفافية الذي يعتبر مقوما لمسار الديمقراطية ودولة القانون، الى درجة ان النظام الفرنسي أصبح ينشر رسائل الإخطار بالجرائد الرسمية منذ سنة 1983.

2- آجال الإخطار:

أما عن آجال الإخطار فقد نصت المادة 167 على ما يلي: " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظل 20 يوم الموالية لتاريخ الإخطار". إذن نستنتج أن للمجلس الدستوري آجالا محددة بنص دستوري للنطق في مدى

(1) المادة 2 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16 أفريل 2012.

مطابقة القوانين العضوية للدستور إلا أن السؤال المطروح متى يتم احتساب هاته الآجال؟ هذا ما أجابت عليه المادة 9 من النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري كآآتي:

" تسجل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار ويسلم إشعار باستلامها. يشكل التاريخ المبين في الإشعار بالاستلام بداية سريان الآجال المحددة في المادة 167 ."

أما عن آجال رفع الإخطار فإذا كان الإخطار في الرقابة الدستورية الاختيارية وفقا لنص المادة 126 من الدستور هو 30 يوم ، بعد مصادقة البرلمان على القانون العادي وتكون اللاحقة مفتوحة من دخول النص حيز التنفيذ إلى غاية إلغائه أو تعديله.

إلا أن المؤسس الدستوري لم يورد اجلا فيما يتعلق بالإخطار الوجوبي ، وبذلك يبقى نص المادة 126 هو القاعدة العامة إلا أن الفرق هنا بين رقابة المطابقة والرقابة الدستورية الاختيارية هو أن هذه الأخيرة تبقى الإخطار فيها مرتبط بأجل ويسقط هذا الأجل بمرور 30 يوم، على خلاف الإخطار الوجوبي الذي يبقى قائما و يوقف إصدار القانون العضوي إلا بعد إتمام إجراءات المطابقة من قبل المجلس الدستوري إذ يمكن اعتباره إجراء موقوف لأحكام المادة 126 من الدستور.(1)

الفرع الثاني: طرق فحص القانون العضوي موضوع الإخطار

بمجرد إحالة القانون العضوي على المجلس الدستوري بآلية الإخطار الوجوبي من قبل رئيس الجمهورية المخول الوحيد دستوريا عن طريق رسالة الإخطار وبالتالي يضطلع المجلس الدستوري بفحص مدى مطابقة القانون العضوي أحكام الدستور من عدمه سواء كان ذلك من الناحية الشكلية أم من الناحية الموضوعية.

ويبين المجلس الدستوري في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري القواعد الإجرائية لتحريك الرقابة لاسيما المواد (8 - 22) و ما يلاحظ على هذه الإجراءات تتسم

(1) المادة 126 من الدستور: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 الآتية ."

بالمرونة وعدم التعقيد و سنتطرق لهاته الإجراءات من خلال تقسيمها إلى إجراءات تسبق المداولات و ثانيا إلى سير المداولات.

أولاً: الإجراءات التي تسبق المداولات

بمجرد استلام المجلس الدستوري رسالة الإخطار، تسجل على الفور لدى الأمانة العامة للمجلس في سجل الإخطارات و يستلم الإشعار باستلامهما يعين رئيس المجلس الدستوري بعد ذلك مقررًا أو أكثر من بين أعضاء المجلس ليتولى مهمة التحقيق⁽¹⁾ في الملف وتحضير مشروع الرأي ويخول للمقرر الذي يتصرف كمحقق حقيقي في سبيل أداء مهمته على أكمل وجه وذلك بأن يجمع المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف وفي ذلك يمكنه الاستشارة من طرف أي خبير يختاره.⁽²⁾

وفي هذا الخصوص تخضع القوانين العضوية لمتابعة حريصة للنص الذي يعرض عليه قبل الإخطار من خلال مختلف المراحل التي تسبق العملية التشريعية و تتزامن معها من مناقشات عامة (حزبية أو جمعوية أو إعلامية أو غيرها) التي تثار عند الدراسة ومناقشة النص باللجان و الجلسات العامة و يتم ذلك بإعداد ملفات وثائقية توضع تحت تصرف أعضاء المجلس وهو ما يمكن اعتباره بمثابة حراسة تشريعية حقيقية⁽³⁾ Vieille législative.

وبعد الانتهاء من التحقيق في النص موضوع الإخطار يسلم العضو المقرر إلى رئيس المجلس الدستوري وكل عضو في المجلس وكذا الأمين العام نسخة من التقرير الذي أعده مرفقا بمشروع الرأي.⁽⁴⁾ وبذلك يكون هذا التقرير عرضا موجزا لنتائج التحقيق المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي لأحكام الدستور و لهذا الغرض فيتناول التقرير المقدم ثلاث نقاط:

1: إجراءات إعداد القانون العضوي و إخطار المجلس الدستوري.

2: الملاحظات الشكلية.

(1) المادة 11 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(2) المادة 12 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(3) خالد دهينة، المرجع السابق، ص 47.

(4) انظر المادة 14 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

3: الملاحظات الموضوعية.

ولتسليط الضوء على التقرير المقدم حول مطابقة القانون العضوي للدستور حرصنا على أن نقوم بتحليل أحد التقارير و هو التقرير المقدم حول رقابة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01/98 في 4 صفر عام 1419 الموافق لـ 30مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله. وبذلك فقد تطرق هذا التقرير إلى ثلاث خطوات:

1/ نتائج التحقيق فيما يتعلق بإجراءات إعداد القانون العضوي و إخطار المجلس الدستوري به:

أ- القانون العضوي موضوع الإخطار أودعه الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد أن أبدى مجلس الدولة رأيا استشاريا بشأنه (المادة 3/119) من الدستور.

ب- القانون العضوي موضوع الإخطار كان مشروعه موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (المادة 120).

ج- القانون العضوي موضوع الإخطار حصل على مصادقة أغلبية نواب المجلس الشعبي الوطني و أغلبية 4/3 أعضاء مجلس الأمة (المادة 2/123 من الدستور).

د- أخطر المجلس الدستوري من طرف السيد رئيس الجمهورية بمراقبة مطابقة القانون العضوي موضوع الإخطار (المادة 2/165 من الدستور).

وبالنتيجة فإن الإجراءات الدستورية المتعلقة بإعداد القانون العضوي موضوع الإخطار و مناقشته والمصادقة عليه و إخطار المجلس الدستوري بمراقبة مطابقته للدستور كلها مستوفاة.

2/ الملاحظات الشكلية:

أ- الملاحظات المتعلقة بتأثيرات القانون العضوي موضوع الإخطار.

نقترح إضافة مواد الدستور التي تشكل مرجعا أساسيا للقانون العضوي موضوع الإخطار لاسيما المواد:

المادة 2/78 والمتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية.

المادة 120 والمتعلقة بإجراء مناقشة القانون العضوي من طرف المجلس الشعبي الوطني.

المادة 2/125 و ذلك لكون بعض أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار تحيل على التنظيم.

المادة 143 لكونها تنص على أن القضاء ينظر في الطعن في قرارات السلطات الإدارية.
المادة 152 لكونها تنص على أن مجلس الدولة مختص بتقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية.

3/ الملاحظات المتعلقة ببعض أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار:

أ- المادة 2 من القانون العضوي موضوع الإخطار المعدلة و المتممة للمادتين 10 و 11 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله.
يقصد بالجهات القضائية في القانون العضوي موضوع الإخطار المحاكم الإدارية والغرف الإدارية لدى المجالس القضائية وهذه الجهات تصدر أحكاما أو قرارات أو أوامر وعليه تكون المادتان استثنيتا من النص للقرارات لذلك نقترح إضافتها.

ب- المادة 6 من القانون العضوي موضوع الإخطار التي ألغت المادة 18 من القانون العضوي 01/98 ليس هناك أي مبرر لإلغائها بعد ان سبق و أن صرح المجلس الدستوري بدستوريتها في رأيه رقم 06/ر.ق.ع/م.د/98 المؤرخ في 19 مايو 1998.

ج- المادة 9 من القانون العضوي موضوع الإخطار المتممة للقانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله بالمادة 41 مكرر 5 فإن كل الإجراءات المطبقة أمام مجلس الدولة يجب أن تكون منصوص عليها في القانون العضوي و يراقبها المجلس الدستوري وبالتالي فإن إبقاء هذه المادة من شأنه أن يتجاوز الأحكام الدستورية و صلاحيات المجلس الدستوري.

د- المادة 2 من القانون العضوي موضوع الإخطار المعدلة للمادة 9 من القانون العضوي 01/98، الدستور في المادة 143 ينص على أن القضاء ينظر في الطعن في قرارات السلطات الإدارية في حين أن القانون العضوي أضاف الهيئات الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية علما أن هناك قوانين خاصة تنص على إمكانية الطعن أمام مجلس الدولة في قضايا مختلفة وعليه نقترح حذف عبارة الهيئات الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.

هـ- المادة 9 من القانون العضوي موضوع الإخطار المتممة للقانون العضوي رقم 01/98 وعمله بالمادة 41 مكرر 1 استنادا إلى أحكام الدستور و كذا المبدأ الدستوري المتعلق بالفصل بين السلطات لا يجوز إلزام الوزير بحضور أشغال الجمعية العامة واللجنة الدائمة ذلك أن الإلتزام الوحيد المكرس في الدستور الذي يقع على عاتقه هو حضور أشغال البرلمان.

و- المادتان 3 و 7 من القانون العضوي موضوع الإخطار متممة للقانون العضوي رقم 01/98 وعمله بالمواد 16 مكرر و 25 مكرر و 26 مكرر 1 تضمنت مصطلح تعيين وزير العدل حافظ الأختام لقضاة من أجل الإشراف على أمانة الضبط المركزية وديوان رئيس مجلس الدولة و رئيس أمانة محافظة الدولة و هو ما يشكل مخالفة للمادة 7/78 من الدستور التي تنص على أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين القضاة. كانت هذه نبذة وجيزة لأهمية التقرير و لدور المقرر في الرقابة على القوانين العضوية و مطابقة أحكامها للدستور.

ثانيا: سير المداولات

على إثر تبليغ التقرير إلى أعضاء المجلس الدستوري، يجتمع المجلس بناء على استدعائه من رئيسه أو في حالة حصول مانع له من العضو الذي يكون قد عينه ليخلفه وبعد التأكد من توفر النصاب القانوني للاجتماعات وهو ضرورة الحضور الفعلي لسبعة أعضاء من أصل تسعة وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 15 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16 أبريل 2012.

وشرع المجلس في المداولات التي تجري في جلسات سرية ومغلقة و تناول دراسة جميع جوانب الإخطار سواء من حيث الشكل أو من حيث الإجراءات المتبعة أو الموضوع كما تنص على الصياغة النهائية لشكل و محتوى الرأي.

وفي ما يتعلق بضابط التصويت الذي لم يضبط بنص دستوري إلا في حالة المادة 88 من الدستور والمنظمة لحالة ثبوت المانع في حق رئيس الجمهورية حيث يكون التصويت بالإجماع أما في الحالات الأخرى فإن نظام قواعد عمل المجلس الدستوري قد فصل بشأنها حيث أن المجلس يتخذ آرائه بأغلبية أعضائه. و إذا كان القرار الذي يتمخض عن الإخطار

يأتي على العموم بنتيجة إجماع أو توافق بين الأعضاء ولو أن ذلك يحدث في غالب الأحيان بصعوبة. فإن قاعدة اتخاذ القرار تبقى التصويت بأغلبية الحاضرين مع ترجيح صوت الرئيس أو صوت رئيس الجلسة حسب الحالة وذلك في حالة تعادل الأصوات. وتجدر الإشارة هنا إلى أن التصويت شخصي و لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يمارس بوكالة.

يتولى الأمين العام مهمة أمانة جلسة المداولات، و لهذا الغرض يقوم بالإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس التي يحضرها بغرض مسك قلم الجلسات و تدوين كل ما يدلي به الأعضاء من آراء أثناء المناقشات دون المشاركة في المناقشات و لا في التصويت. وعلى إثر انتهاء المداولات يوقع الأعضاء الحاضرون وكتاب الجلسة محاضر جلسات المجلس الدستوري و للأعضاء وحدهم حق الإطلاع عليها وهذا ما أكدت عليه المادة 18 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

مما سبق تظهر لنا بساطة وعدم تعقيد الإجراءات المتبعة لتحريك الرقابة أمام المجلس الدستوري الجزائري خلافا للدفع الفرعي و ما تقتضيه من إجراءات معقدة نوعا ما حيث يفترض أن تكون هناك دعوى أصلية منظورة أمام القضاء العادي أو الإداري يراد فيها تطبيق قانون معين، إضافة إلى الشروط اللازمة لصحة هذه الدعوى و متابعة الإجراءات أمام القضاء. و من خلال طريقة دفع القواعد الإجرائية السالفة الذكر يمكن أن نلمس بسهولة و مرونة النظام الإجرائي لرقابة القوانين العضوية رغم ما لها من خصوصية فالدستور الجزائري خول المجلس الدستوري صلاحية وضع نظامه الداخلي وقواعد عمله و ذلك بموجب المادة 167 من دستور 1996، كما يمكن تعديلها أو تغييرها⁽¹⁾ في أي وقت وهذا خلافا للمبدأ العام الذي تأخذ الأنظمة الدستورية المقارنة به والتي جعلت تحديد ذلك بموجب

(1) النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16 افريل 2012 يلغي النظام المؤرخ في 28 يونيو 2000 الذي بدوره يلغي النظام المؤرخ في 7 غشت 1989.

قانون عضوي تعد السلطة التشريعية وبتحويل المجلس الدستوري سلطة تحديد قواعد عمله بنفسه يكون في منأى عن رقابة السلطة التشريعية مما يجعله يتبوأ مكانة سامية.⁽¹⁾

الفرع الثالث: المجلس الدستوري شريك في إعداد القانون العضوي

الرقابة التي تطرقنا إليها من خلال هذا البحث هي رقابة المطابقة و التي تمتاز بطابع وقائي وكفالتها بتناسق النظام القانوني و تحسين الأداء التشريعي، و كما رأينا فالمجلس الدستوري الذي عهد إليه المؤسس الدستوري عملية رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور وهي تعد صورة من صور الرقابة السياسية على دستورية القوانين، فالمجلس الدستوري وهو يتولى عملية المراقبة يعتبر بمثابة مسير شريك في إعداد القانون العضوي أو نصوصه القانونية وهذا ما يعرف بالإسهام في العملية التشريعية. ففيما يكمن هذا الإسهام؟ هذا من جهة و من جهة أخرى هل القوانين العضوية تعتبر قيда على اختصاصات المجلس الدستوري؟

أولاً: الإسهام في العملية التشريعية للقانون العضوي

بالإضافة إلى الاختصاصات المتشعبة⁽²⁾ فقد عمل دستور 1996 على تكريس نوع جديد من الاختصاصات والمهام موكلًا إيها المجلس الدستوري و المتمثلة في رقابة المطابقة نصوص القانون العضوي شأنها في ذلك شأن طبيعة الرقابة التي يمارسها على النظام الداخلي لغرفتي البرلمان و هو كما رأينا ما حددته المادة 3/123 و المادة 2/165، و يبدو أن ما جعل المجلس الدستوري شريك في إعداد القانون طبيعة ونوعية تدخله على مستوى مراحل تكوين نص القانون العضوي و نفاذه ، فما من شك أن كل نص قانوني وقبل دخوله حيز التنفيذ يستوجب أن يمر بأطوار و مراحل مختلفة بداية من إعداد القانون في شكل مشروع أو اقتراح فأيداعه على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني و مناقشته على مستوى اللجان في جلسة علنية للتصويت فعلى مستوى مجلس الأمة لمناقشته من جديد و

(1) عمار عباس ونفيسة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة النائب، العدد 21، نوفمبر 2008، ص 43-44-45.

(2) والمتمثلة في رقابة قانونية الانتخابات الرئاسية، صحة العمليات الاستفتاءية وكذا المنازعات المتعلقة بها واختصاصاته في رقابة دستورية المعاهدات، القوانين، التنظيمات وحتى الاستشارية منها في بعض الأمور.

التصويت عليه بمقتضى أحكام نص المادة 119 و المادة 120 من دستور 1992. وصولاً إلى مرحلة إرساله إلى رئيس الجمهورية من قبل الهيئة التشريعية من أجل إصداره وهو ما تضمنته أحكام المادة 126 وعلى مستوى المرحلة الأخيرة التي تسبق عملية إصداره وبالتالي الإعداد القانوني ويلعب المجلس الدستوري دور المساهم الثانوي أو بالأحرى المسير الشريك في إعداد القانون⁽¹⁾ إعداداً لن يتأتى من دون تدخل رقابي للمجلس.

فالمجلس الدستوري قد يعدل و قد يعيد الصياغة و قد يحذف ما يراه غير مطابق للدستور عن دراسة القانون موضوع الإخطار، و بهذه الأفعال فهو يسهم في العملية التشريعية.⁽²⁾

وكما يرى الدكتور محمد بوسلطان في هذا الشأن بأن هذا الإسهام لا يمكن قبوله بأي حال من الأحوال كذريعة لاسترداد الانتقادات التي وجهت للرقابة الدستورية في الأنظمة الغربية، ففي الجزائر لسنا أمام حكومة القضاة ولا أمام رقابة غير شرعية تمس بالشعب بل نحن أمام مؤسسات دستورية تزامنت نشأتها و اتحدت أهدافها و هي تنشط بطريقة متكاملة، طبيعة الطبقة السياسية و نوعية التمثيل و كون مجلس الأمة لا يملك سلطة تعديل النصوص القانونية عليه بطريقة مباشرة هي عوامل أخرى تبنى عليها العلاقة بين المجلس الدستوري و البرلمان، تمكن كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عرض نصوص القوانين العادية على المجلس الدستوري الأمر الذي يصعب تصوره بالنسبة للقوانين العضوية لأنها تفترض الإخطار الوجوبي من طرف رئيس الجمهورية قبل إصدارها و بعد المصادقة عليها من طرف غرفتي البرلمان. كما يستبعد الإخطار البعدي بشأن هذه الطائفة من القوانين فمن غير المتصور إعادة عرض قانون معين على المجلس الدستوري سبق و أن أبدى موافقته عليه، اللهم إذا خضع القانون العضوي معين للتعديل فيخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري بشأنه كتعديل ليعاين مدى مطابقته للدستور.

وإذا كان ذلك مرده إلى الرقابة المسبقة إلا أن الدكتور الامين شريط يرى أن الرقابة المسبقة بحد ذاتها لا تطرح أي إشكال بل هي مستحسنة لكونها تمنع صدور نصوص

(1) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 125-126.

(2) محمد بوسلطان، المرجع السابق، ص 9.

مخالفة للدستور ووضعها موضع التنفيذ، لكنها منتقدة من جهة أخرى لسبب رئيسي لمساسها بمبدأ استقلالية البرلمان ولطابعها السياسي في نفس الوقت، فالطابع السياسي يتحقق و يتجسد من كون النص التشريعي المعد من طرف البرلمان لا يكون نصا تشريعيًا مكتملا إلا بعد موافقة المجلس الدستوري عليه فهي تحول المجلس الدستوري إلى شريك في التشريع. وفي ذلك يرى أعمدة الفكر السياسي و الدستوري أمثال جورج بوردو وغيره أن الرقابة السابقة بطبيعتها رقابة سياسية حتما و إلزاما لكونها تعبر عن مشاركة ولو سلبية في إعداد القانون⁽¹⁾ و يفسر ذلك بكون الأراء التي يصدرها المجلس الدستوري قبل نشر القانون تشكل تدخلا في الإجراءات التشريعية وبالتالي المساهمة في التشريع لأن نشر القانون هو الإجراء الأخير الذي يختم العمل التشريعي.

نفس الرأي تقريبا عند الباحثين الجزائريين بخصوص المجلس الدستوري الجزائري عندما يصفونه بالمشرع الشريك⁽²⁾ وبذلك تشكل الرقابة السابقة للقوانين العضوية وسيلة فعالة و حاسمة في التأثير على البرلمان بفضل ما يتيح للمجلس الدستوري من حذف وإضافة و إعادة صياغة أو إعادة تحرير و استبدال المصطلحات إلى غير ذلك من الوسائل المؤثرة في النص التشريعي العضوي المعروض على المجلس الدستوري. فكل ذلك يجعل من المجلس الدستوري شريكا في إعداد القانون العضوي.

نستنتج مما سبق أن هناك حلقة هامة تمثلها العلاقة بين المجلس الدستوري والبرلمان، رقابة المطابقة للقوانين العضوية هي أهم قنوات هاته العلاقة في النظام السياسي الجزائري، و ذلك نظرا لخصوصياتها، فلنتصور لو صدرت النصوص القانونية موضوع الدراسة دون عرضها على المجلس الدستوري متضمنة النقائص التي كشف عنها هذا الأخير و لنتصور الانعكاسات التطبيقية التي تنتج عنها و التي قد تتسبب في انسداد سياسي الدولة الجزائرية في غنى عنه.⁽³⁾

⁽¹⁾ أمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، 2013، ص 13.

⁽²⁾ Yells Chaouch Bachir, le conseil constitutionnel en algérie, op.cit, p 115.

⁽³⁾ محمد بوسلطان، المرجع السابق، ص 10.

وبما أن رقابة المطابقة مقررة دستوريا و آليا للقوانين العضوية فهي رقابة سابقة إلزامية هدفها حماية الدستور من احتمال تجاوز أي سلطة لمجال اختصاصها وفي نفس الوقت التعدي على اختصاصات غيرها. وبذلك فالهدف من هاته الرقابة هو الدفاع عن الدستور خاصة و أن النص المعروض للمطابقة يبقى قائما والقاضي "المجلس الدستوري" على حد تعبير الأستاذ سعيد بوشعير يبحث في خلفيات واضع النص ومبرراته وكذلك الحال بالنسبة للخطر من خلال دراسة النص ومدى مطابقتها لأحكام الدستور⁽¹⁾ فإن تبين له مطابقة النص أو مخالفته قدم استناداته ومبرراته و اعتباراته خاتما ذلك برأيه، واضعا حدا للإفتراض بإقرار النص أو وضع حد لمخالفته من خلال ملاحظة التطابق أو التعارض.

ثانيا: تقييد اختصاصات المجلس الدستوري بواسطة القانون العضوي

بداية ما يمكن ملاحظته هو مخالفة المؤسس الدستوري الجزائري للدستور الفرنسي خاصة وجل الدساتير العالمية عامة التي تجعل من تحديد قواعد عمل المجلس الدستوري بموجب قانون عضوي باعتباره آلية في يد البرلمان تضمن عدم انحرافه عن المهام المخولة له دستوريا بدليل ما تضمنته المادة 2/167 من دستور 1996 وعلى هذا النحو فأين تكمن سلطات المجلس الدستوري؟

انطلاقا من أن المجلس الدستوري يستمد اختصاصاته من الدستور بموجب أحكام المادة 3/123 و أحكام المادة 2/165 باستثناء أحكام المادة 3/89 من دستور 1996⁽²⁾ والتي يعود إليها الفضل في أن يستمد المجلس الدستوري اختصاصاته بموجب قانون عضوي فيما يتعلق بكيفيات تحديد وشروط تمديد المجلس لهلة إجراء الانتخابات الرئاسية خلال مدة حددت كأقصى حد بـ 60 يوم وذلك في الحالات المحددة بوفاة أحد مترشي الانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث مانع آخر له.

فإذا كان الدستور الفرنسي عمل على توسيع اختصاصات المجلس الدستوري الناتج عن الكتلة الدستورية قواعد دستورية وكذا القانون العضوي⁽³⁾ فالأمر على خلاف ذلك

(1) سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 122-123-124.

(2) تنص المادة 3/89 من الدستور: ".... يحدد قانون عضوي كيفيات وشروط تطبيق هذه الأحكام".

(3) غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 31-32.

الدستور الجزائري عمل على إدراج عملية توسع اختصاصات المجلس الدستوري الناتجة عن الكتلة الدستورية بواسطة القانون العضوي فقط وبهذا المجلس الدستوري الجزائري يستند في مجال اختصاصات المخولة إليه و الموسعة للدستور نفسه و ليس للقانون العضوي على نحو يجعل كل محاولة لتوسع مجالات اختصاصات المجلس هو بمثابة تعديل للدستور نفسه. فالمجلس يبقى مقيدا دستوريا بواسطة القوانين العضوية وليس العكس على خلاف نظيره الفرنسي، حيث لا يتلقى المجلس الدستوري الفرنسي اختصاصه من الدستور نفسه بل مختلف النصوص و نخص بالذكر القانون العضوي، و بذلك توجب على المجلس الدستوري الجزائري أن يخضع لمختلف الضغوطات التي فرضها عليه الدستور انطلاقا من عنصر الإخطار الذي يعد بمثابة الضوء الأخضر و إنتهاءا برقابة المطابقة كنوعية خاصة تمتاز بها القوانين العضوية. ما يجعل المجلس الدستوري مضطرا للخروج عن قاعدة التفسير في كل ما يتعلق بالنصوص العضوية خلال عملية مراقبتها بالنصوص القانونية الأخرى مثلما جاء على لسان الأستاذ عبد القادر بن هني بقوله: " من خلال مراقبة مختلف النصوص القانونية يتولى المجلس الدستوري بتفسير ما يحدد نطاق سلطات كل مؤسسة من مؤسسات الدولة في إطار ما يخوله لها الدستور لكونها مصدرا للقاعدة القانونية و يسهر بهذه الكيفية على تدعيم دولة القانون".⁽¹⁾

والدليل على ذلك هو أنه لو كانت اختصاصات المجلس الدستوري مستمدة و مسندة إلى القانون العضوي مباشرة لأمكن المجلس تفسير نصوصها المتعلقة بتنظيم اختصاصاته بأسلوب لا يجعل من التفسير تعدي على القاعدة الدستورية في حين العكس هو الصحيح. و بذلك فالمجلس الدستوري الجزائري يستمد اختصاصاته من قاعدة الدستور أصلا الذي يحدد اختصاصات المجلس بواسطة القوانين العضوية بموجب أحكام المادة 2/123 و 2/165 و استثناءا من قاعدة القوانين العضوية تحدد اختصاصات المجلس الدستوري بموجب أحكام المادة 3/89.

(1) عبد القادر بن هني، المجلس الدستوري تنظيم واختصاص، نشرة المجلس الدستوري ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية ، الجزائر ، 1990، ص 63.

وبما أن الإخطار وجوبيا بالنسبة للقوانين العضوية و ذلك قبل إصدارها فإن رأي المجلس الدستوري لا بد أن يكون ضمن إحدى التأشيرات.

و السؤال المطروح في هذا الصدد هل يمتد اختصاص المجلس الدستوري للنظر في دستورية الأوامر التشريعية؟ و بالتالي هل تتم الإشارة إلى آرائه ضمن التأشيرات التي تستند عليها الأوامر التشريعية؟

للإجابة على ذلك يمكن القول أن المادة 165 من الدستور نصت على أن المجلس الدستوري يفصل في دستورية المعاهدات والقوانين و التنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية، و بما أن إخطاره وجوبيا في مطابقة قوانين العضوية إلا أن المادة السابقة الذكر لم تشر إلى الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية.⁽¹⁾ لكن بما أن المؤسس الدستوري وضع القوانين والأوامر في نفس المرتبة كون الأوامر تتمتع بالطبيعة التشريعية فإن الأوامر شأنها شأن سائر التشريعات يمتد إختصاص المجلس الدستوري لرقابة دستورتها، فهل يجب عرض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في مجال القوانين العضوية على المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقتها للدستور مثلما عليه الحال في القوانين العضوية؟ ما يمكن قوله في حالة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجال القوانين العضوية لا بد من عرضها على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها للدستور والقول بعكس ذلك يمكن أن يؤدي إلى اللجوء في كل مرة إلى التشريع بأوامر في مجال القانون العضوي بدلا من إيداع مشاريع قوانين عضوية لدى البرلمان للمصادقة عليه من طرف هذا الأخير وهذا للإفلات من رقابة مطابقتها للدستور رغم أهمية المواضيع التي تعالجها.⁽²⁾

وبالتالي عمليا يلاحظ استبعاد التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية رغم أن الدستور لا يمنع ذلك صراحة إلا أن الإجراءات الواردة في المادة 123 من الدستور تشكل عائقا أمام التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية كما سبق و أن رأينا ذلك.

(1) على خلاف المادة 64 من دستور 1963 والتي نصت صراحة: " يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني ".

(2) بوطغان وفاء، تحليل الإنتاج التشريعي الصادر منذ سنة 2007، مذكرة لنيل ماجستير، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 118-119.

وفي الأخير نخلص إلى القول أن المجلس الدستوري يمتد اختصاصه للنظر في دستورية الأوامر التشريعية و بالتالي يشار ضمن تأشيرات الأوامر التشريعية إذا تم إخطاره قبل إصدارها غير أنه رغم أهمية الرقابة على دستورية الأوامر إلا أنه لم يخطر المجلس الدستوري برقابة دستورية أي أمر من الأوامر الصادرة منذ 2007 إلى غاية يومنا هذا.

المبحث الثاني:

آراء المجلس الدستوري بخصوص مطابقة القوانين العضوية للدستور

من خلال استقراء نص المادة 165 و المادة 167 من دستور 1996 نلاحظ أن المجلس الدستوري عند ممارسته لمهام الرقابة على دستورية القوانين يصدر آراء فيما يخص رقابة المطابقة الوجوبية للقوانين العضوية مما يدفعنا إلى التساؤل إلى مدى إلزامية هاته الآراء وما هي الهيئات المعنية بتبليغ هاته الآراء والوقوف عند مضمونها مع التطرق إلى تقنيات الرقابة و التي يصل بها المجلس الدستوري إلى نتيجة إيجابية، كل ذلك سنحاول الإجابة عليه في المطلب الأول تحت عنوان أثر رقابة المجلس الدستوري للقوانين العضوية. و نحاول تسليط الضوء على ما اعتمده السلطة السياسية من قوانين أطلق عليها تسمية قوانين الإصلاح السياسي خاصة و إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري بحكم أنها قوانين عضوية من خلال تفحص و تحليل آراء المجلس الدستوري من ناحية مطابقتها الشكلية والموضوعية للدستور وذلك في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الأول: أثر تحريك رقابة مطابقة القانون العضوي للدستور

كما رأينا فالقوانين العضوية يجب أن تعرض على المجلس الدستوري قبل إصدارها و نشرها وذلك للتأكد من أن القاعدة ذات الأصل البرلماني تتوافق مع الدستور.⁽¹⁾ وحسب الدستور والنظام الداخلي المنظم لقواعد عمل المجلس الدستوري فإنه يترتب على تحريك الرقابة السابقة و الإلزامية صدور رأي حول مطابقة النص للدستور من قبل المجلس الدستوري بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية وجوبا. و ما تجدر الإشارة له التمييز بين الرأي الصادر بشأن رقابة المطابقة و الخاص بالقوانين العضوية و الأنظمة الداخلية للبرلمان بناء على إخطار وجوبي من رئيس الجمهورية وبين القرار الذي هو نتيجة إخطار اختياري من السلطات الثلاث صاحبة الإخطار، و الذي قد يؤجل إلى ما بعد صدور النص أو لا يتم إطلاقا وليس في ذلك مخالفة للدستور طالما أنه إخطار غير وجوبي.⁽²⁾ هذا

(1) نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2008، ص 186.

(2) سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.63-64.

من جهة ومن جهة أخرى فقد أسند المؤسس الدستوري للهيئة المكلفة بالرقابة اختصاصات من بينها إبداء آرائه الاستشارية⁽¹⁾ حول بعض المسائل الهامة التي لا تتطلب أن يتخذ فيها رئيس الجمهورية قرارا انفراديا دون أن يستشير بعض الهيئات السياسية و يعد المجلس الدستوري واحدا من بين هذه الهيئات مما يدعونا إلى التساؤل عن ما يميز الرأي الاستشاري عن الرأي الذي يصدره المجلس بشأن دستورية القوانين.

حيث أن المجلس الدستوري في آرائه الاستشارية يجتمع ويبدى فورا رأيه حول المسألة المعروضة عليه فورا ودون تعطيل إلا أنها تبقى إجراء شكلي لا بد من الإلتزام به حيث أنها تفتقد للقوة الإلزامية التي تتمتع بها آراء المجلس الدستوري في مجال ممارسة رقابة الدستورية، إذ يجوز لرئيس الجمهورية العمل بمضمون الرأي الاستشاري في مجمله أو في جزء منه كما يجوز له طرحه جانبا.

كذلك قد تطرح الطبيعة المتشابهة لآراء المجلس الدستوري حول مطابقة القانون العضوي للدستور وآراء مجلس الدولة حول مشاريع القوانين العضوية من حيث كونهما إجراءات شكلية لا بد من اتخاذهما. إلا أنهما يختلفان من حيث أن آراء المجلس الدستوري بشأن القوانين العضوية تكون بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان بينما يبدي مجلس الدولة آراءه حول مشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان للمصادقة عليها و هو ما نصت عليه المادة 119 من الدستور. حيث أن استشارته إلزامية وليست اختيارية ، و صدور قانون لا يتضمن هذا الإجراء يعتبر قد خالف قاعدة شكلية وجوهريّة دستورية مما يعرض النص إلى

(1) تتمثل حالات استشارة المجلس الدستوري في:

- في حالة تمديد مهمة البرلمان في ظروف خطيرة جدا قد لا تسمح بإجراء انتخابات عادية (المادة 102 الفقرتين 2 و 3 من الدستور).
- في حالة الطوارئ و الحصار يستشير رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري (المادة 91 من الدستور).
- في الحالة الاستثنائية قبل اتخاذ رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية يستشير المجلس الدستوري (المادة 93 من الدستور).
- بالإضافة إلى استشارة المجلس الدستوري في حالة ما إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع (المادة 95 من الدستور).
- كما يستشار المجلس الدستوري وجوبا بالنسبة لإتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم التي يوقعها رئيس الجمهورية وذلك قبل عرضها على غرفتي البرلمان للموافقة عليها (المادة 97 من الدستور).

عدم دستوريته إذا ما تم إخطار المجلس الدستوري بشأنه. هذا الأخير الذي لا شك سوف يثير هذه المشكلة تلقائياً قبل الخوض في المسائل الموضوعية. ولما كان القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء قد أغفل الأعمال بهذا الإجراء فقد قضى المجلس الدستوري بموجب رأيه المؤرخ في 16 نوفمبر 2002 بعدم مطابقتها للدستور.⁽¹⁾

خلافاً لآراء المجلس الدستوري الفاصلة في الدستورية التي تتصف بها آراء ذات طابع تنفيذي تلزم جميع السلطات على تطبيقها، كذلك من خلال نشر آراء مجلس الدولة فهي ذات طابع سري فلا يجوز لمجلس الدولة نشر آرائه أو تمكين الغير من الإطلاع عليها إلا بترخيص من الحكومة، في حين يجب نشر جميع آراء المجلس الدستوري كما سيأتي بيانه.

- وقد استخلص البعض أن دور مجلس الدولة و المتمثل في إبداء آرائه الاستشارية حول مشاريع القوانين دوراً مكملًا لدور المجلس الدستوري و لكنه دور سابق و بينما يؤدي المجلس الدستوري دور أوسع و أعمق و لكن في مرحلة لاحقة أي بعد أن يدرس النص و يعرض على البرلمان و تتم المصادقة عليه.⁽²⁾

وعليه فإن المجلس الدستوري مكلف بالسهر على احترام الدستور و أن رقابته رقابة دستورية وليس رقابة ملائمة كتلك التي يمارسها مجلس الدولة و أن اختصاصه الاستشاري اختصاص إستثنائي، باعتباره هيئة سياسية لإبداء رأيه كغيره من الهيئات السياسية الأخرى في أهم المسائل السياسية الحساسة التي تتعرض لها البلاد.

أما عن وظيفته كهيئة رقابية وفقاً لما نصت عليه المواد 165 و 167 فتصدر آراء تتعلق برقابة المطابقة الوجودية والسابقة، هذا ما سنتطرق له من خلال كيفية اتخاذ الرأي وشكله ومضمونه وإلى إجراءات الرقابة للوصول إلى هذا الرأي.

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 13 /ر.ق.ع/02 المؤرخ في 16 نوفمبر 2002 يتعلق بمطابقة القانون العضوي للدستور، المرجع السابق، ص13. كما صرح المجلس الدستوري في الرأي 14/ر.ق.ع.م.د/03 المؤرخ في 23 مارس 2003 المتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور لعدم مطابقة النص للدستور بسبب عدم احترام إجراء عرض مشروع القانون على مجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد 22 المؤرخ في 30 مارس 2003، ص 15-16.

(2) أمين شريط، مداخلة حول استقلالية القضاء، الندوة الثانية، مجلة مجلس الأمة، جوان 1999، ص 38-39.

الفرع الأول: شكل ومضمون الرأي الفاصل في مطابقة القانون العضوي للدستور

بمجرد إخطار المجلس الدستوري في رقابة مطابقة النص للدستور كما رأينا يتولى المقرر الذى عينه رئيس المجلس بالتحقيق في الملف وتحضير مشروع الرأي ليسلمه بمجرد إنهائه إلى رئيس المجلس ليجتمع بعدها المجلس بدعوة من رئيسه ويتداول في القضية ويبدى رأيه بشأنها خلال مهلة 20 يوم الموالية لتاريخ الإخطار، وذلك في جلسة يعقدها في مقره بحضور سبعة من أعضائه على الأقل، وتتم مداوات المجلس في جلسات سرية، وقد عبر الفقيه D. Rousseau على الوضعية القائمة فى المجلس الدستوري الفرنسي بخلف الأبواب المغلقة، فالصمت أو السرية هي القاعدة الذهبية وواجب الحكماء التسع فلا شيء يتضح الى الخارج والسرية تكون حول المستندات المجموعة في الملف السرية فيما يتعلق باسم المقرر، السرية حول معنى التقرير، السرية حول المناقشات وأخيرا السرية حول توزيع الأصوات.(1)

ويشير إلى أن جلسات المجلس الدستوري يمكن أن تدوم لعدة أيام، خلالها يتولى الأمين العام قلم جلسات المجلس حيث تختم كل جلسة من تلك الجلسات بمحضر يوقع عليه أعضاء المجلس وكاتب الجلسة، كما تختم الجلسات بالتوقيع على الرأي الفاصل في مطابقة النص للدستور ويتم التوقيع عليه من طرف الرئيس والأعضاء الحاضرين ليتولى بعد ذلك الأمين العام تسجيل الرأي وإدراجه والمحافظة عليه طبقا للتشريع المعمول به.

ومهما كان منطوق الرأي فإنه يتعين علي المجلس الدستوري أن يقوم بإبلاغه الي رئيس الجمهورية كما يجب أن يرسله إلى الأمين العام للحكومة ليتولى نشره في الجريدة الرسمية. ولا تغوتنا الإشارة إلى أن المجلس الدستوري محصور بفترة زمنية محددة دستوريا وهي 20 يوم حتى وإن حدث وأن جاوز هذه المدة أو تماطل عن إبداء الرأي (وإن كان لم يحصل إطلاقا أن جاوزها) فلا يمكن أن يفسر هذا التماطل أو التجاوز موافقة ضمنية على

(1) Roussillon (H), le conseil constitutionnel, 4^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2001, p 55.

أن النص مطابق للدستور⁽¹⁾. طالما إصدار القانون العضوي يتوقف على رأي المجلس الدستوري.

أولاً: شكل الرأي الفاصل في مطابقة القانون العضوي للدستور.

يأتي الرأي من الناحية الشكلية شبيهاً بشكلية إصدار القوانين، إذ يتولى الأمين العام للمجلس الدستوري بإعطائه رقماً تسلسلياً حسب السنة التي صدر فيها ثم تأتي عبارة "إن المجلس الدستوري بناءً على إخطار من رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام المادة 165 من الدستور" ليذكر بعدها رقم رسالة الإخطار و تاريخها وكذا تاريخ تسجيلها لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار محدد لها رقماً تسلسلياً. وتحديد التاريخ في هذه الحالة مهم لأن به يتم حساب مهلة 20 يوم والتي تبتدئ من ذلك التاريخ، وعادة ما يكون التاريخ المدون في رسالة الإخطار هو نفسه تاريخ تسجيلها لدى أمانة المجلس. يلي بعد ذلك أن فصله في الموضوع كان بناءً على نصوص الدستور و بمقتضى النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري، لذلك فإن بيانات هذه الديباجة تشبه إلى حد ما ديباجة إصدار القوانين في الجرائد الرسمية.

ويعقد بعد ذلك ذكر بيانات أخرى للرأي شبيهة بالبيانات التي تتضمنها الأحكام والقرارات القضائية الإدارية خاصة بدءاً بعبارة "وبعد الإستماع إلى المقرر" ليفصل المجلس الدستوري في النص المعروض عليه بداية من الناحية الشكلية، من حيث أن هذا النص قد تمت المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان ومن حيث أن الإخطار الصادر من رئيس الجمهورية جاء مطابقاً للدستور أي مطابق لنص المادة 165. ثم بعد ذلك يتولى المجلس النظر في مدى مطابقة النص للدستور من الناحية الموضوعية أي مناقشة النص موضوع الإخطار مادة بمادة.

وتكون هاته المناقشة الشكلية والموضوعية معللاً ذلك على شكل حيثيات أو اعتبارات فكل تعليل يبتدئ بعبارة (اعتباراً أن.....) وهذا حسب ما نصت عليه المادة 20 من النظام

(1) اعتبر الدستور اللبناني عدم إصدار القرار ضمن المهلة المحددة وهي 15 يوم فإن النص موضوع المراجعة مقبولاً. للمزيد انظر: ابراهيم عبد العزيز شبحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري. الدار الجامعية ، بيروت، ص 766.

المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري. وفي هذا قد تكون مناقشة النص كاملاً وبجميع موادها وهذا هو المفروض في رقابة المطابقة. كما قد يكتفي بمناقشة أهم المواد التي يثار الشك بعدم دستورتيتها.

وبعد الإنتهاء من حثيات الرأي تأتي عبارة (لهذه الأسباب) العبارة التي ألفناها في صياغة الأحكام القضائية ثم يلي بعد ذلك منطوق الرأي بعبارة (يدلي بالرأي التالي) والذي يبرز فيه مطابقة النص للدستور من الناحية الشكلية. أما من الناحية الموضوعية فإن المجلس بعد مناقشته للمواد يتوصل هذا الأخير للحكم عليها فيما إذا كانت مطابقة أو غير مطابقة للدستور. وفي الأخير يذكر الرأي بأنه يجب أن ينشر في الجريدة الرسمية⁽¹⁾ مع التتويه في ذيل الرأي بجلسات المجلس ومداولاته عند النظر في القانون محل الطعن لعدم الدستورية مع ذكر تاريخ تلك الجلسات وينتهي الرأي بتوقيع رئيس المجلس الدستوري مع ذكر أعضاء المجلس المصوتين على الرأي.

ثانياً: مضمون الرأي الفاصل في مطابقة القانون العضوي للدستور.

من حيث مضمون الرأي فإن المجلس الدستوري بإمكانه أن يبدي في سياق تحليل قانوني من خلال الحثيات، بأن القانون الذي أخضع لرقابته هو قانون غير دستوري أو غير مطابق للدستور أو ما يعرف بالادستورية الكلية. كما يمكن أن يعتبر القانون مطابق في مجمله للدستور ويمكن لبعض الأحكام القانون غير دستورية و أن باقي الأحكام مطابقة للدستور وفي هذه الحالة نكون أمام اللادستورية الجزئية،⁽²⁾ و يؤدي الإعلان عن اللادستورية الجزئية إلى إصابة مجمل القانون حيث يتبين أن الحكم المعني غير قابل للإنفصال عن القانون ككل، غير أنه في حالة اعتراف المجلس بصفة الانفصال يمكن لرئيس الجمهورية عندها إما أن يقوم بإصدار القانون بعد فصل الأحكام الغير دستورية إذا تم الافتراض بأنها لا تؤثر في القانون ككل، أو تمنع عن إصدار القانون أما الحل الثالث

(1) عملية نشر آراء المجلس لا يتولاها مباشرة المجلس الدستوري وإنما الأمين العام للحكومة الذي يمكنه دائماً إرجاء نشرها لسبب من الأسباب، لأنه يعتبر السلطة الرقابية علي كل ما ينشر في الجريدة الرسمية. للمزيد انظر: علي عبد المجيد جبار، المرجع السابق، ص 73.

(2) غربي نجاح، المرجع السابق، ص 49-50.

فيتمثل في أنه باستطاعته أن يطلب إجراء مداولة ثانية وذلك بغية كسب الوقت أو بهدف دفع البرلمان باتجاه تبني قانون جديد يأخذ برأي المجلس.

هذه الحلول تناولها النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري في المادة التالية:

المادة 2: " إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، ولا يتم إصدار هذا القانون.

غير أنه إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، دون أن يلاحظ في ذات الوقت أن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون باستثناء الحكم المخالف للدستور. أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص، وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور."

من خلال ما سبق يتضح لنا أن المجلس الدستوري يقوم وفق قواعد محددة برقابة النص القانوني المعروض عليه ويتبنى في ذلك تقنيات رقابة مطابقة القانون العضوي للدستور وأغلب هذه التقنيات تتمثل في الأساليب التالية:

- المطابقة الدستورية.

- المطابقة بتحفظ أو التفسير المطابق للدستور.

- عدم المطابقة الدستورية.

1- المطابقة الدستورية:

يقتضي الحكم عن النص بأنه مطابق للدستور البحث عن هذه المطابقة من حيث الشكل ومن حيث الموضوع وذلك بواسطة المطابقة النصية (الحرفية) المعتمدة في صياغة المواد وكذا المطابقة لروح الدستور باتباع تفسير النصوص.

وأن الإعلان عن المطابقة الكلية للدستور للنصوص المعروضة على المجلس الدستوري هي قليلة. حيث قضى المجلس بمطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتحديد المجالس الشعبية والبلدية الولائية للدستور بعد إخطاره من رئيس الجمهورية بتاريخ 18 يوليو 2007 حيث صرح بمطابقته من حيث الشكل أما من حيث

الموضوع فتطرق إلى ما يخص تأشيرات هذا القانون العضوي فصرح بوجود حذف الإشارة إلى المادة 122 من الدستور باعتبارها تتعلق بمجالات القوانين العادية فهي لا تشكل مرجعا للاستناد عليها، وبإضافة المادة 10 من الدستور، حيث اعتبر ذلك سهوا مع وجوب تدارك ذلك⁽¹⁾. كما اعتبر أن المشرع اعتمد الترتيب الزمني لصدور النصوص القانونية خلافا لقاعدة تدرج القوانين وهو ما يتطلب إعادة ترتيبها ثم صرح بأن أحكام القانون هي مطابقة للدستور وبأنه لم يلاحظ تعارض أحكامه مع حكم أو مبدأ دستوري⁽²⁾.

وبذلك فالمطابقة الدستورية تقتضي أن يكون نص القانون العضوي مطابق للقانون نصا وروحا وهنا يكون المجلس قد ضيق الخناق في عمله⁽³⁾. وحاول أن يجعل النصوص القانونية صورة طبق الأصل للنصوص الدستورية تقتضي وهذا الأمر صعب جدا. فعلى حد تعبير الدكتورة العام رشيدة أن المجلس الدستوري لم يسبق له وأن طرح أمامه نص قانوني وحكم بمطابقته للدستور تماما.

2-المطابقة بتحفظ:

قد يلجأ المجلس الدستوري إلى استعمال تقنية المطابقة للدستور بتحفظ وتسمى أيضا التحفظ في التفسير بمعنى أن المجلس الدستوري يصرح بدستورية الحكم المدروس شريطة الإمتثال إمتثالا صارما للتفسير الذي يدلي به ويورده في اعتبارات أو تبريرات الرأي⁽⁴⁾. فيقوم المجلس باستعمال وسيلة المطابقة بتحفظ حتى لا يلغي النصوص القانونية، وفي هذا الإطار يقوم بإدخال تعديلات جزئية أو كلية على بعض النصوص القانونية بما يجعل القانون في آخر المطاف يمكن أن يصادق عليه بعد التعديلات المجلس التي أقرها المجلس وبدون أن يؤثر الإلغاء الكلي لبعض المواد على النص وهذه الآلية تستخدمها

(1) المادة 10 من الدستور: " إن الشعب حر في اختيار ممثليه، و أنه لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات " .

(2) رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.م.د/07 المؤرخ في 23 يونيو 2007 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتحديد المجالس البلدية و الولائية، نشرية أحكام الفقه الدستوري الجزائري، المجلس الدستوري، رقم 12، ص 11.

(3) رشيدة العام، المرجع السابق، ص 212.

(4) خالد دهينة، المرجع السابق، ص 52.

المجالس الدستورية الأجنبية في مجملها والتي يظهر من خلالها جانبا من المرونة في التعامل مع النصوص المعروض عليها فتتجنب بذلك الحكم بعدم المطابقة.⁽¹⁾ وقد عبر بعض رجال الفقه على ذلك بالمطابقة المشروطة⁽²⁾ وهو نمط جديد يقع في منطقة وسطى بين المطابقة وعدم المطابقة للدستور. حيث أصبحت تحفظات التفسير دارجة في قرارات المجلس الدستوري على الرغم من عدم وجود نص دستوري يمنح المجلس مكنه اللجوء إليها.⁽³⁾ والتحفظات التي يبدئها المجلس تكون في شكل تحفظات متباعدة ومجردة.

أ- التحفظات البناءة: لتجنب إلغاء النص المعيب يبحث المجلس الدستوري لهذا النص عن تفسير يكون مطابقا للدستور بغرض المحافظة عليه داخل المنظومة القانونية، ويمكن أن يكون التفسير لا يتماشى وإرادة المشرع في ذلك⁽⁴⁾، بدون أن يدخل تعديلات علي صياغة النص ذاته بل تبقى كما هي ولكنه يقدم لها التفسير الذي يراه ملائما للدستور ومثال ذلك نص المادة 38 من القانون العضوي الخاص بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذلك العلاقات الوظيفية بينهما والذي كان رئيس الجمهورية قد أخطر المجلس الدستوري به في تاريخ 02 فيفري 1999 حيث جاءت المادة كما يلي: " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفق أحكام المادة 124 من الدستور". وكما نعلم فالدستور واضح في هذا الأمر، حيث الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية لا يمكن أن تدخل ضمن هذه المادة لأنها لم تستثني هذه الحالات وإنما قام بترك المادة كما هي مع التحفظ على هذه الفكرة.

(1) بلمهدي إبراهيم، المجالس الدستورية في دول المغرب العربي، جامعة الجزائر، السنة 2009-2010، ص 154.

(2) رجب محمود طاجن، المطابقة الدستورية المشروطة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص 51.

(3) عرف المجلس الدستوري الفرنسي تحفظات التفسير أو المطابقة المشروطة منذ وقت مبكر في قراره الثاني المتعلق برقابة لائحة الجمعية وتجد هذه السياسة أصلها في القضاء الدستوري المقارن وخاصة المحكمة الدستورية الإيطالية وهي التي استوحى المجلس آلية الرقابة من خلال تحفظات التفسير وفي عام 1987 مد المجلس الدستوري نطاق أعمال آلية التحفظات التفسير والمطابقة المشروطة للدستور إلى مجال القوانين العضوية بقراره 87/228 الصادر بتاريخ 26 يوليو 1987. ويتعلق الأمر بالقانون العضوي المتعلق بمركز القضاة في وظائف الدرجة الأولى.

(4) Yells Chaouche Bachir, le conseil constitutionnel en algérie, du contrôle constitutionnel à la créativité normative, OPU Alger, 1999, p 153.

كما يمكن للمجلس أن يقدم على إلغاء جزئي لبعض المواد أو المواد المطابقة الجزئية، حيث يقوم بتوضيح في قرار الفقرة الغير دستورية ويعطي لها البديل.

وللمجلس الدستوري دور كذلك وإن كان ضيقا مقارنة مع الحالات السابقة موجهة لمؤسسات الدولة وخاصة التشريعية حيث يضع نفسه في موقعهم ومثال ذلك المادة 20 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر حيث جاءت المادة كما يلي: "زيادة علي الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا أن يرفق بعرض الأسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد.

وكما هو معروف فمشاريع أو اقتراحات القوانين تكون من شكل مواد غالبا وإن لم تكن في كل الحالات ترفق بمجموعة الاسباب لإقناع النواب بذلك⁽¹⁾. وبالتالي لا مجال لتدخل المجلس الدستوري في هذه المادة حيث قرر ما يلي: "واعتبارا بالنتيجة، أن الصياغة التي اعتمدها المشرع لا يمكن أن تكون سوى نتيجة استعمال غير ملائم".

ب- التحفظات المجردة: وهي التحفظات التي يكون الغرض منها تجريد النص الخاضع للرقابة من العنصر الذي يعيبه وبهذه الآلية نجد المجلس الدستوري ينقلب من دورة كهيئة تتكفل بمراقبة دستورية القوانين دون سابق إنذار إلى هيئة تتولى التشريع.⁽²⁾

وفي التحفظات المجردة لا يشمل تصريح المجلس بعدم الدستورية إلا العنصر المعيب وحده وليس الحكم بأكمله، ويعيد صياغة العنصر لجعله يتطابق مع الدستور.

فهذا الأسلوب يضمن بتر العنصر المعيب في النص و بالتالي فهو يقضي بتعديل الصياغة الأصلية للنص وإعادة كتابته مجددا من طرف المجلس الدستوري وتستعمل في هذه التقنية عبارات معينة وهي:

" تحت طائلة التحفظات المعبر عنها أعلاه يصرح المجلس الدستوري بأن المواد مطابقة للدستور".

(1) رشيدة العام، المرجع السابق، ص 215.

(2) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 74.

ولهذه التحفظات طابع إجباري ومن آثارها أنها تمكن المجلس الدستوري من الحل محل إرادة المشرع الأصلي ولهذا يظهر أن المجلس لا يقف عند حد مراقبة القوانين والنطق بعدم دستوريته وعدم مطابقتها له و إنما يتعدى إلى حد أخذ مكان المشرع نفسه. (1) و في هذا السياق يرى جانب من الفقه أن المجلس الدستوري عند حكمه بدستورية نص معين مع مراعاته لبعض التحفظات فقد يعتبرها سقطت سهوا من المشرع أو خطأ لغويا أو خطأ في الصياغة مما يستوجب على المجلس الدستوري تصويب هذا الخطأ دون إمساس بالنص القانوني حفاظا على هيئة المشرع ممثل إرادة البرلمان، إلا أن هذا قد يفتح الباب أمام الهيئة الدستورية لمنافسة المشرع وهو أمر خطير لا يمكن السكوت أو التهاون عليه، لأن المجلس الدستوري في هذه النقطة لم يستند إلى نص قانوني معين، بل اجتهدا منه للحفاظ على سلامة القانون وعدم إبطاله. (2) وكانت هذه التقنية الأخيرة قد عرضت المجلس لانتقادات شديدة، لام فيها أصحابها المجلس الدستوري على تقمص دور الغرفة التشريعية. (3)

3- عدم المطابقة الدستورية:

يكون نظر المجلس الدستوري في النص المعروف عليه في الشكل أولا وهو من القواعد الأساسية في عمله (4) ليتنقل بعدها إلى دراسة المضمون كما ذكرنا سابقا وعلى أساس ذلك يقرر إن كان هناك عدم مطابقة للدستور وبذلك فإذا ارتأى مخالفة القوانين العضوية للدستور فإنه لا يمكن وضعها موضع التطبيق. (5)

حيث يقوم المجلس الدستوري بمراقبة الإجراءات المتبعة في سن القانون، و يحاول في ذلك إيجاد و مراعاة عدم تداخل النصوص القانونية من حيث تدرجها، هذا من الناحية الشكلية كما يأخذ بعين الاعتبار الناحية الموضوعية وعلى أساسها يقوم بتقرير عدم المطابقة. وقد استعمل المشرع في حالة إثبات المجلس الدستوري أن القوانين العضوية

(1) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 74.

(2) إلياس جواد، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009، ص 154.

(3) خالد دهينة، المرجع السابق، ص 52.

(4) حسين عثمان محمد عثمان، الوسيط في القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص 126.

(5) بلمهدي إبراهيم، المرجع السابق، ص 155.

مخالفة للدستور عبارة " لا يتم إصدار هذا القانون" وهو ما أكدت عليه المادة 2 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

وقد أخذ المجلس الدستوري بالتفسير الضيق من خلال المطابقة الحرفية لصياغة مواد الدستور في العديد من آرائه ومنها الرأي رقم 1998/06 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله للدستور.⁽¹⁾

كما أخذ المجلس الدستوري من جهة أخرى بالتفسير الواسع أي لما قصده المشرع الدستوري متجاوزا بذلك صريح الألفاظ و يظهر توسعه من خلال استعماله لروح الدستور سواء تعلق الأمر بقانون عادي أو عضوي فيجب أن لا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية حتى لا تتعارض مع روح الدستور ذاته".⁽²⁾

وبمناسبة إخطار من طرف رئيس الجمهورية بتاريخ 26 أكتوبر 2002 من أجل مراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، و إن كان المجلس من خلال رأيه⁽³⁾ لم يجعل عنوانين عريضين يتعلق الأول بالشكل و الثاني بالمضمون إلا أنه تطرق لذلك ضمنا حيث رأى أنه إن جاء الإخطار مطابقا للدستور وفق أحكام المادة 165 فقرة 02 من الدستور إلا أن القانون ليس مطابقا كلية من حيث الشكل، ذلك من خلال الأخذ برأي مجلس الدولة قبل إيداع رئيس الحكومة لمشروع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، حيث أن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين والمصادقة عليها قد خالفت الإجراءات المنصوص عليها، بمبادرتها باستبدال القانون رقم 21/29 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 و المتضمن القانون الأساسي للقضاء بقانون عضوي قبل تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 1996.

(1) وذلك من خلال رفضه لكلمة "صلاحيات" و كلمتا "تسيير" و "سير" و استبدالها بـ "اختصاصات" و "عمل" على التوالي.

(2) رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.ق.ع.م/د.02 مؤرخ في 6 مارس 1997 المتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور حول المادة 157 بند 14، المرجع السابق، ص 19.

(3) رأي المجلس الدستوري رقم 13/ر.ق.ع.م/د.02 مؤرخ في 16 نوفمبر 2002 يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، المرجع السابق، ص 19.

ومن جهة أخرى، فإن هذا القانون العضوي المعروض أمام المجلس ضم مواضيع يعود مجالها لقانونين عضويين منفصلين لم يراعي المشرع التوزيع الذي أقره المؤسس الدستوري بموجب المادتين 123 المطبة الخامسة والمادة 157 فيما يتعلق بقانون عضوي تكون مواضيعه متعلقة بالقانون الأساسي للقضاء والثاني للمواضيع الخاصة بالمجلس الأعلى للقضاء و بالتالي فإن المجلس قضى بعدم مطابقتها للدستور لأن إدماج قانونين عضويين اعتبر اختراقاً له.

وكحوصلة فإن عدم المطابقة الدستورية للقوانين العضوية لا تخرج عن هاته الفرضيات والمستمدة من المادة 2 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

الفرضية الأولى: أن يكون رأي المجلس الدستوري بعدم المطابقة كلية فلا يتم إصدار هذا القانون.

الفرضية الثانية: رأي المجلس الدستوري بعدم مطابقة بعض مواد القانون العضوي أي جزئياً مع إمكانية فصل هذه المواد أو الأحكام المعيبة عن تفسير نصوص القانون العضوي والتي لا تخالف الدستور.

الفرضية الثالثة: أن يكون رأي المجلس الدستوري بعدم المطابقة جزئياً لبعض نصوص القانون العضوي و لكن يتضح للمجلس الدستوري عدم إمكانية فصل هاته النصوص الغير مطابقة للدستور عن باقي نصوص القانون رغم عدم مخالفتها للدستور ويكون ذلك نتيجة الارتباط الذي لا يقبل التجزئة فهنا يكون رأي المجلس الدستوري بعدم المطابقة للدستور.

بعد التطرق إلى مضمون وشكل رأي المجلس الدستوري نصل إلى حجية هذه الآراء أو القيمة القانونية لآراء المجلس الدستوري وهذا ما سنتناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: القيمة القانونية لآراء المجلس الدستوري بخصوص مطابقة القوانين العضوية للدستور

عرفنا بأن هناك اختلافاً بين الرأي والقرار، فحينما يعرض على المجلس الدستوري نص قبل إصداره و نشره في الجريدة الرسمية يكتفي بالإدلاء بالرأي.⁽¹⁾ أما حينما يصبح النص واجب التنفيذ بتوافر الشروط الشكلية من إصدار و نشر في الجريدة الرسمية، فإن المجلس الدستوري يصدر قراراً وهو ما يدفعنا للتساؤل بشأن القيمة القانونية لكلا الإجراءين. وهل أن الرأي يتمتع بذات القيمة القانونية للقرار، أم أن هذا الأخير هو الذي يتصف بالقوة الإلزامية دون الرأي؟

بالرجوع إلى نصوص الدستور لا نجد أي إجابة صريحة وواضحة بشأن مدى إلزامية الرأي المقدم من طرف المجلس الدستوري، وكل ما هنالك أن المؤسس الدستوري استعمل في المادة 165 من الدستور⁽²⁾ مصطلحين هما الرأي والقرار بشأن المعاهدات والقوانين والتنظيمات، ما يفيد أنها قابلة للنظر في مدى دستورتها قبل أو بعد تطبيقها، إلا أنه من خلال الفقرة الثانية والثالثة من نفس المادة نلاحظ بأن واضع الدستور يستعمل مصطلح الرأي دون القرار بشأن القوانين العضوية و النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

والملاحظ أن الدستور لم يستهدف سوى حالة واحدة يكون فيها لرأي المجلس الدستوري قوة نافذة و يتعلق الأمر بالحالة التي تنص عليها المادة 168 من الدستور حيث تؤكد بأنه: " إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها.

(1) في فرنسا يمارس المجلس الدستوري قبل تعديل 2008 الرقابة على دستورية القوانين قبل إصدارها ومع ذلك استعمل الدستور مصطلح قرار Décision وليس الرأي وقراره ملزم لكافة السلطات العمومية والإدارية والقضائية وغير قابل للطعن (المادة 62 من دستور 1958). للمزيد سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 89.

(2) استعمل المؤسس الدستوري في المادة 165 المصطلحين الرأي والقرار بشأن المعاهدات و الاتفاقيات و التنظيمات وهي المادة ذات البعد الشامل الذي تعيد عدم اقتصار الرأي والقرار قبل أو بعد الإصدار. ذلك و أن المعاهدات والاتفاقيات أو القوانين أو التنظيمات قابلة للنظر قبل أو بعد إصدارها.

إلا أن المادة الثانية من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري تسمح بطريقة غير مباشرة بتحويل رأي المجلس الدستوري إلى رأي نافذ و تنحصر القوة الإلزامية لرأي المجلس الدستوري على منع رئيس الجمهورية من إصدار القانون الذي صرح بموجبه المجلس بأنه غير دستوري⁽¹⁾ ليتولى بعدها رئيس الجمهورية إما إصدار القانون مقصيا بذلك الأحكام الغير مطابقة للدستور أو يطلب من البرلمان قراءة ثانية للنص على ضوء رأي المجلس الدستوري، على أن يعرض عليه النص المعدل لفحص مطابقتة للدستور وهذا ما يجعل لرأي المجلس الدستوري الأثر نفسه الذي يتمتع به القرار لأن المنطق يقضي بأنه لا بد أن يكون لرأي المجلس الدستوري نفس قوة القرار النافذ. و يمكن إرجاع السبب الذي على أساسه ميز المؤسس الدستوري بين الرأي والقرار إلى طبيعة الأثر المترتب عن كليهما. إذ أن المجلس الدستوري يكتفي فقط بموجب الرأي بالإفصاح عن ما إذا كان النص مطابق للدستور أم لا.

فإن صرح بعدم المطابقة فإن النص يعاد مرة أخرى أيام البرلمان لتصحيحه وتعديله حسب ما جاء في الرأي أما إذا صرح بالمطابقة للدستور فيتربط على ذلك نفاذ القانون، في حين أنه إذا قضى القرار بعدم دستورية النص فإن هذا النص يسحب من التطبيق ويتجرد من صفته التنفيذية بمعنى أن القرار يلغي النص الغير دستوري من تاريخ صدوره من قبل المجلس الدستوري.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يضمن نصوص الدستور بأي مادة تؤكد إلزامية آراء وقرارات المجلس الدستوري وأن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16 أبريل 2012 تناول ذلك خلال مادة وحيدة في الباب الثالث منه وبالتحديد المادة 54 وتنص على ما يلي: " آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة للكافة ".

ولا تفوتنا الإشارة أن المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 28 يونيو 2000 والملغى بالنظام المؤرخ في 16 أبريل 2012 نصت على ان :

(1) غربي نجاح، المرجع السابق، ص 56.

"آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة للطعن".

وقد تعرضت هذه المادة إلى نقد يتعلق بعدم إشارة المادة المذكورة أعلاه إلى مخاطبة الأفراد بهاته الإلزامية وقدمت تفسيرات بشأن ذلك (1) على أساس أن الأفراد غير معينين بالإلزامية آراء وقرارات المجلس الدستوري ذلك و أن الأفراد يخاطبون من خلال السلطات العمومية والقضائية و الإدارية لأن الفرد مرتبط بأجهزة الدولة الأخرى الإدارية والقضائية و بالتالي فهي تسري عليه. هذا إلى جانب استنادهم إلى ما أكده قرار مجلس الدولة في قضية " السيد محفوظ نحاح ضد المجلس الدستوري" حيث قضى " بعدم اختصاص المجلس النظر في الدعاوى المرفوعة ضد المجلس الدستوري و المتعلقة بآرائه وقراراته ". (2)

إذن آراء المجلس الدستوري حائزة لقوة الشيء المقضي فيه من خلال أنها نهائية وبالتالي غير قابلة للطعن وملزمة للكافة و بالتالي ملزمة للجميع دون تحديد و بدون استثناء. وإذا كانت حجية آراء المجلس الدستوري لا تطرح مشكلة في تنفيذه، لكن موضوع حجية آراء المجلس الدستوري يطرح نفسه عند إعلان عدم مطابقة حكم أو أحكام دستورية وهذا ما سنتطرق له.

أولاً: حجية الرأي الصادر بمطابقة القانون العضوي للدستور

فكما رأينا يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية قبل صدورها برأي وجوبي بعد أن يخطر رئيس الجمهورية بذلك خلال مدة 20 يوم والمحددة في المادة 167 من الدستور، فإذا أصدر المجلس رأيه بمطابقة القانون العضوي موضوع الإخطار للدستور فإن لرأيه حجية عينية مطلقة بدستورية القانون العضوي. (3) تبلغ آراء المجلس الدستوري المطابقة للدستور فور إمضائها و تسجيلها و يكون رئيس الجمهورية ملزماً بتنفيذها وذلك

(1) المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري 28/يونيو/2000 الملغى بموجب النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16/أفريل/2012 تتطابق تقريباً مع المادة 62 من الدستور الفرنسي.

(2) رشيدة العام، المرجع السابق، ص 221. وللمزيد انظر. سليمة مسراتي، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 354.

(3) إلياس جوادى، المرجع السابق، ص 165.

بإصدار القانون العضوي الذي تمت مراقبته، و يحقق إصدار القانون العضوي ميزة آراء المجلس الدستوري في منع القواعد الغير دستورية الولوج ضمن النظام القانوني الوضعي والبدء في إنتاج أثرها.⁽¹⁾

هذا ما يؤكد سعي المجلس الدستوري لإعطاء آرائه في القوانين العضوية حجية كاملة لتنفيذها.⁽²⁾ أين يقوم رئيس الجمهورية بإصدارها وبالتالي تكتب لها رؤية نور التطبيق.

ثانيا: حجية الرأي الصادر بعدم مطابقة القانون العضوي للدستور

إذا كنا قد تطرقنا إلى حجية رأي المجلس الدستوري بخصوص مطابقتها للدستور فما هو مصير القانون العضوي في حالة النطق بعدم مطابقة أحكامه للدستور وخاصة و أن هناك من الأحكام التي يمكن الاستغناء عنها بدون أن يكون لها تأثير كبير على مضمون القانون. كما أن هناك من الأحكام التي يمكن قراءتها بمعزل عن باقي الأحكام و من هذا المنطلق فرق المجلس الدستوري من خلال النظام المحدد لقواعد عمله على التفرقة بين حالتين وهو ما أشارت إليه المادة الثانية منه.⁽³⁾

الحالة الأولى: وتتمثل في مضمون الفقرة الأولى من المادة السالفة الذكر والتي تقضي

بعدم إمكانية رئيس الجمهورية إصدار القانون الذي تعرض لرقابة المجلس الدستوري و نظرا لعدم مطابقة بعض أحكامه للدستور ونظرا لعدم إمكانية فصل هذه الأخيرة عن الأحكام المتبقية لما تحوزه من أهمية أو لارتباطها الوثيق أو تأثيرها الكبير عليها أو أيضا نظرا لمساسها بجوهر أو روح الدستور إلا أن في هذه الفرضية تشترط إشارة صريحة من المجلس

(1) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 72.

(2) حساني محمد منير، حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 5، جوان 2011، ص 333.

(3) المادة 2: " إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور و لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون ، لا يتم إصدار هذا القانون.

غير أنه إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي يتضمن حكما غير مطابق للدستور دون أن يلاحظ في ذات الوقت ان الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن لرئيس الجمهورية من إصدار هذا القانون باستثناء الحكم المخالف للدستور أو بطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها للدستور "

الدستوري نفسه و يعتبر هذا الشرط ضروري من حيث أن للمجلس يضل الهيئة الوحيدة التي تملك في هذه الحالة سلطة التقدير الناتجة عن سلطتها في التفسير و هي مستمدة من سلطتها في البت في حالة مراقبته للقوانين العضوية.(1)

والمنطق يقضي مبدئياً بسحب النص أو سقوطه لذاته نظراً للعيوب الكاسحة التي مسته. إلا أن مثل هذه العملية وعلى حد تعبير الأستاذ جبار عبد المجيد لا يمكن للمجلس الدستوري أن يضطلع بها إذ أنها لا تندرج ضمن اختصاصاته فدوره يقتصر على تبليغ رأيه إلى السلطة التي أخطرتة(2) ويصعب تصور إحالة النص المعيب إلى رئيس الجمهورية أو إلى البرلمان لإجراء مداولة ثانية ومرد ذلك إلى سببين:(3)

-الأول مرجعه إلى أن المداولة لا تتم إلا بطلب من رئيس الجمهورية الذي يملك وحده هذه الصلاحية إذا أراد ممارستها أو أبي القيام بذلك .

- أما السبب الثاني فهو نتيجة منطقية للأول و مرده إلى البرلمان و لو كان صاحب اقتراح القانون فلا يتمتع باختصاص معاودة التداول حول النص ما لم يطلب رئيس الجمهورية منه ذلك و هذا يرجع إلى أن المداولة الثانية تدخل فقط ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية.

نستخلص مما سبق أن نطق المجلس الدستوري بعدم مطابقة أحكام من القانون العضوي للدستور والتي لا يمكن فصلها عن باقي الأحكام مؤداه أن القانون العضوي فقد دستوريته ووجوده كلية.

الحالة الثانية: و تتمثل في الفقرة الثانية من المادة السالفة الذكر والتي تقضي بأنه في حالة ما لم يصرح المجلس الدستوري أن الأحكام لا يمكن فصلها عن باقي أحكام هذا القانون فهنا رئيس الجمهورية يملك سلطة الاختيار بين حلين: فإما يتولى إصدار القانون محترماً بذلك منطوق المادة 2/126 من الدستور دونها بالطبع التدابير المقصاة من قبل المجلس الدستوري و إما طلب إجراء مداولة ثانية من البرلمان عملاً بالمادة 127 على أن

(1) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 68.

(2) وهذا ما نصت عليه المادة 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(3) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 69.

يتم عرض الحكم المعدل مرة أخرى على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور ويعتبر هذا الطرح منطقي لما سبق ذكره عن سلطة رئيس الجمهورية في التقدير. ولعل تشديد المجلس الدستوري على عرض الحكم المعدل أمامه من خلال الفقرة السابقة لمراقبة مطابقته للدستور القصد منه أن تكون العملية التشريعية جديدة وليست فقط محاولة لإتمام العملية التشريعية الأولى. وبذلك نصل إلى عدم تجميد كل القانون المعروض على المجلس الدستوري بسبب مخالفة بعض أحكامه للدستور.

و مما سبق ذكره نخلص الى القول أن آراء المجلس الدستوري تتمتع بقوة الشيء المقضي فيه وهذا راجع لطبيعة المجلس نفسه وهو ما أكدته المادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري حيث وصفتها بأنها آراء نهائية ملزمة للكافة. إلا أن النطق بعدم المطابقة و إن كان يترتب على النصوص العضوية فقدانها لآثارها إلا أن هذه النتيجة لا تجد أساسها في رأي المجلس و إنما في الدستور من خلال المادة 169 و لذلك فعلمية عدم إصدار و إلغاء القوانين المصرح بعدم مطابقتها ليست من قبيل اختصاصات المجلس ذلك أن الدستور منحه فقط سلطة الفصل و كنتيجة حتمية لما سبق يمنع استصدار القانون أو على الأقل الأحكام المصرح بعدم مطابقتها للدستور.

المطلب الثاني: تحليل آراء المجلس الدستوري "قوانين الإصلاح السياسي كنموذج"

تم تبني مبادرة الإصلاحات السياسية و التي مست مختلف المجالات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية و بذلك تمت إعادة النظر في جملة من القوانين الوثيقة الصلة بالحياة السياسية و يتعلق الأمر بإصدار خمسة قوانين عضوية و يعد القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات أول قانون تمت المصادقة عليه من قبل البرلمان و أبدى المجلس الدستوري رأيه فيما يخص رقابة مطابقته للدستور و يرمي هذا القانون إلى تعميق الممارسة الديمقراطية عبر تكريس الشفافية و القواعد الضامنة لاختيار شعبي نزيه وحر إلى جانب تعزيز الضمانات قصد توطيد العلاقة والثقة بين المواطنين والمنتخبين و المؤسسات. وكذلك صدر قانون عضوي 04/12 المتعلق بالأحزاب السياسية والذي يتضمن 7 مواد فقد تضمن أحكاما أعادت تنظيم العلاقة بين الإدارة و الأحزاب و كان بذلك محاولة لدفع التشديد الذي طبع القانون السابق 09/97 و القانون العضوي 02/12 الذي يحدد حالات التناهي مع

العهد البرلمانية خاصة وأنه من مخرجات الممارسة الانتخابية ظهور طبقة جديدة من المنتخبين الذين يستغلون عهداتهم لتحقيق مآرب ومكاسب شخصية و إضافة إلى ما سبق صدر القانون العضوي 03/12 المحدد لكيفيات توسع تمثيل المرأة و نص على كيفيات تمثيل المرأة على مستوى المجالس المنتخبة ووضع مسار تدرجي في نسب الترشح السنوي في المجالس الانتخابية يتراوح بين 20 و 50%. و أخيرا صدر قانون العضوي 05/12 الإعلام و الذي وردت فيه 132 مادة تجسدت لتوفير حماية أفضل للصحفي على الصعيد الاجتماعي والمهني ،و كانت هذه القوانين باعتبارها قوانين عضوية تتعلق بمجالات حيوية محل رقابة من طرف المجلس الدستوري قبل صدورها و بما أنها نوعية متميزة من القوانين و لها خصوصيتها مضمونا و من ناحية الإجراءات كما سبق و أن أبرزنا ذلك في الفصل الأول من الدراسة، مما عزز لها مكانة خاصة في النظام القانوني الجزائري لا سيما من ناحية الرقابة الممارسة عليها. فارتأيت أن أتطرق لتحليل آراء المجلس الدستوري بشأن مطابقتها للدستور من حيث الشكل في الفرع الأول و مطابقته من حيث الموضوع في المطلب الثاني و ذلك للوقوف عند دور المجلس الدستوري الملموس في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور .

الفرع الأول: رقابة مطابقة قوانين الإصلاح السياسي من حيث الشكل

لقد أخضعت قوانين الإصلاح السياسي بحكم أنها جاءت بشكل قوانين عضوية إلى رقابة المجلس الدستوري الجزائري و ذلك تطبيقا للفقرة الأخيرة من المادة 123 من الدستور من مطابقتها للدستور من حيث الشكل و الموضوع. و إن كان الغرض من ذلك يتمثل في ضبط لصرامة التصرفات القانونية للبرلمان فلا يجب أن نتجاهل مفاد الكلام ومعنى الألفاظ مما يحمل آراء المجلس الدستوري ميزة ذات أهمية تاريخية من حيث أنها ترمي إلى ردع كل ما يمس حقوق المواطن والحريات الفردية والجماعية.⁽¹⁾ ونجد أن المجلس الدستوري فصل في رقبته بين الشكل والموضوع. و أما ما يتعلق بالرقابة الشكلية فيندرج تحت عنوان الشكل وهو ما سنتطرق له من خلال تحليل آراء المجلس الدستوري برقابة مطابقة القوانين

(1) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 85.

العضوية المتعلقة بالإصلاح السياسي للدستور شكلا من خلال رقابة صحة الإجراءات التي تم بها إعداد القانون وما يتعلق بصحة الإخطار و منه إعلان مطابقة قوانين الإصلاح السياسي من حيث الشكل للدستور.

أولاً: رقابة صحة إجراءات إعداد القوانين العضوية .

رسم الدستور للسلطة التشريعية شكلا معيناً و إجراءات يجب اتباعها في إعداد القانون العضوي، وبذلك يتدخل المجلس الدستوري لضمان احترام هذه القواعد عند مراقبته لشكل العمل التشريعي⁽¹⁾ فينظر المجلس الدستوري في مدى احترام السلطة التشريعية للإجراءات الشكلية في إعدادها للقانون العضوي وهذا خوفاً منه من تجاوز السلطات من خلال إيداع القانون العضوي لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني و كما ينظر فيما إذا أخذ برأي مجلس الدولة⁽²⁾ و يبين أيضاً إذا ما تمت المناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و فيما يتعلق بالمصادقة و نصابها من قبل غرفتي البرلمان بموجب المادة 123.

ويظهر جلياً دور المجلس الدستوري في مراقبة مدى احترام المشرع العضوي للإجراءات الشكلية في ظل آرائه المتعلقة بالقوانين العضوية والتي جاءت في سياق قوانين الإصلاح السياسي ففي ما يخص رأيه المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور⁽³⁾ فقد حرص على أن يكون مستوفياً لجميع الإجراءات الشكلية في إعداده معللاً حكمه بالمطابقة أو عدم المطابقة. وكان ذلك بأسباب جاءت على شكل اعتبارات:

" اعتباراً أن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات موضوع الإخطار، أودع مشروعه الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد أخذ رأي مجلس الدولة وفقاً للمادة 119 الفقرة 3 من الدستور "

" واعتباراً أن القانون العضوي موضوع الإخطار والمعروض على المجلس الدستوري قصد مراقبة مطابقته للدستور، كان مشروعه وفقاً للمادة 120 من الدستور موضوع مناقشة

(1) إلياس جواد، المرجع السابق، ص 85.

(2) وهو ما نصت عليه المادة 119 من الدستور.

(3) رأي رقم 03/ر.م.د/11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج.ر، عدد 01، المؤرخة في 14 يناير 2012، ص 4.

من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وحصل وفقا للمادة 123 من الدستور على مصادقة المجلس الشعبي الوطني في جلسته المنعقدة بتاريخ 6 ذو الحجة عام 1432 الموافق لـ 2 نوفمبر 2011 و على مصادقة مجلس الأمة في جلسته المنعقدة بتاريخ 28 ذو الحجة عام 1432 الموافق لـ 24 نوفمبر سنة 2011، خلال دورة البرلمان العادية المفتوحة بتاريخ 6 شوال 1432 الموافق لـ 4 سبتمبر 2011 ."

وهي نفس الاعتبارات التي اعتمدها في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية.⁽¹⁾ ولقد جاء في رأي المجلس الدستوري المتعلق بالإعلام للدستور⁽²⁾ وكذلك في رأيه المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور.⁽³⁾ إن هذه القوانين جاءت محترمة للإجراءات الشكلية المنصوص عليها في الدستور و اعتمد في ذلك نفس الأسباب و الاعتبارات التي جاءت في مختلف آرائه. وهو نفس الشيء عندما أصدر المجلس الدستوري رأيه في القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية⁽⁴⁾ موضوع الإخطار بالقول أن إجراءات الإعداد و المصادقة على القانون العضوي من قبل غرفتي البرلمان، جاءت تطبيقا لأحكام الدستور ذات الصلة.

و ينظر المجلس الدستوري أيضا في إطار مراقبته لمطابقة القوانين العضوية للدستور من الناحية الشكلية في صحة الإخطار و صلاحية الجهة التي قامت بالإخطار المجلس. فكما رأينا سابقا فصلاحيات الإخطار انفرادية يعود الحق فيها لرئيس الجمهورية وتكون محل

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.م.د/11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور، ج.ر عدد 01، المؤرخة في 14 يناير 2012، ص 38.

(2) رأي مجلس الدستوري الرقم 02/ر.م.د/12 المؤرخ في 8 يناير 2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، ج.ر عدد 02، المؤرخة في 15 يناير 2012.

(3) رأي مجلس الدستوري الرقم 05/ر.م.د/11 المؤرخ في 8 يناير 2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر عدد 02، المؤرخة في 14 يناير 2012.

(4) رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.م.د/12 المؤرخ في 8 يناير 2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج.ر عدد 02، المؤرخة في 15 يناير 2012.

مراقبة فيما إذا كان الإخطار صادرا عن رئيس الجمهورية فعلا و يضمن ذلك تسببه لمنطوق رأيه، وهذا على النحو التالي:

" اعتبارا أن إخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور جاء وفقا لأحكام المادة 165 الفقرة 2 من الدستور ".

وقد درس المجلس الدستوري القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية والمعروض عليه لمراقبة مدى مطابقتها للدستور و كان ذلك بناء على إخطار من رئيس الجمهورية.

ثانيا: مطابقة القوانين العضوية للدستور من حيث الشكل

استند المجلس الدستوري في التصريح بمطابقة القوانين العضوية من الناحية الشكلية للدستور على الأسباب التي اعتمدها مسبقا والتي جاءت في شكل اعتبارات مستعملا للتأكيد على منطوق حكمه أداة التوكيد " أن " لينتهي في آخر العبارة بالنطق بمطابقتها للدستور " فهي مطابقة للدستور".

من خصوصية القانون العضوي خضوعه لتلك الإجراءات و التي تجعل منه مكانة هامة في النظام القانوني الجزائري بحيث يسمو على القانون العادي و بالتالي فأي اختلال لأحد الإجراءات سيدفع لا محالة إلى عدم مطابقة القانون العضوي موضوع الإخطار للدستور وذلك بغض النظر عن التطرق إلى موضوعه مما يجعله قانونا متميزا⁽¹⁾ عن باقي النصوص الأخرى بسبب خصوصيته الشكلية.⁽²⁾

وإن مجمل القوانين العضوية المتعلقة بالإصلاح السياسي جاءت كلها مطابقة للدستور من حيث الشكل وبذلك لم يثر المجلس الدستوري عدم مطابقتها.

ولقد جاء في الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية من أنه مطابق للدستور من حيث الشكل وقد أدلى برأيه بعد جملة من الاعتبارات والتي كانت الأسباب التي بنى عليها رأيه فيما يخص الشكل.

(1) رشيدة العام، المرجع السابق، ص 149.

(2) سعيداني لوناسي حقيقة، المرجع السابق، ص 81.

"أولاً: أن إجراءات الإعداد و المصادقة على القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، موضوع الإخطار جاءت تطبيقاً لأحكام المادتين 119 الفقرتان الأولى و الثالثة والمادة 123 فقرة 2 من الدستور فهي مطابقة للدستور.

ثانياً: أن إخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري بخصوص مراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور تم تطبيقاً لأحكام المادة 165 فقرة 2 من الدستور فهي مطابقة للدستور.

وهو الرأي نفسه الذي أدلى به والمتعلق بمطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور من حيث الشكل:

- إن إجراءات الإعداد و المصادقة...جاءت تطبيقاً لأحكام المادتين 119 الفقرة 1 و 3 و المادة 165 الفقرة 2 فهي مطابقة للدستور.

وجاء وفقاً لأحكام المادة 2/165 من الدستور و بالتالي فإجراء الإخطار جاء تطبيقاً لأحكام الدستور ذات الصلة و المطابقة.⁽¹⁾

و نلاحظ أن اعتبار المجلس منحصر في المادة 2/165 التي تنص على رئيس الجمهورية هو الجهة المخولة بالإخطار في القوانين العضوية مهماً بالمقابل الجوانب الأخرى في الإخطار وهي ما يتعلق بتحديد أجل الإخطار الوجوبي و ذلك بإثارة مثلاً تأخر رئيس الجمهورية في إخطاره للمجلس الدستوري بالنظر إلى آخر تاريخ مصادقة من قبل البرلمان عليه و يرجع ذلك إلى غياب اجتهاد في تحديد أجل الإخطار من قبل المجلس الدستوري⁽²⁾ عدم إثارة هذا الإشكال راجع لأن مجمل الإخطارات رئيس الجمهورية في الرقابة على القوانين العضوية كانت قانونية و لا توجي إلى تعسف هذه السلطة في استعمالها لحق إخطار المجلس الدستوري وهذا راجع لانسجام أعمال البرلمان مع أعمال الحكومة . إلا أنه يبقى من الضروري تحديد أجل قانوني للإخطار و نشير في هذا الصدد إلى أن القوانين

(1) ملخص الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، مجلة المجلس الدستوري، العدد 01، الجزائر، 2013، ص 138.

(2) كأن يقوم بتحديدده على أساس دستوري وفقاً لنص المادة 126 من الدستور، بحيث تم إسقاط أجل 30 يوم المحددة لإصدار القانون كأجل قانوني لجميع الإخطارات سواء الجوازية أو الوجوبية.

العضوية المتعلقة بالإصلاح السياسي فجميع الإخطارات لم تتعدى أجل 10 أيام بالنظر إلى تاريخ المصادقة على هذه القوانين من الغرفة الثانية مجلس الأمة و الجدول البياني أدناه يحدد آجال الإخطار.

رقم القانون العضوي	تاريخ المصادقة عليه	تاريخ تسجيل الإخطار	آجال الإخطار
القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات.	24 نوفمبر 2011	4 ديسمبر 2011	10 أيام
القانون العضوي 02/12 المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.	24 نوفمبر 2011	4 ديسمبر 2011	10 أيام
القانون العضوي 03/12 المتعلق بتوسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس الانتخابية.	24 نوفمبر 2011	4 ديسمبر 2011	10 أيام
القانون العضوي 04/12 المتعلق بالأحزاب السياسية.	22 ديسمبر 2011	25 ديسمبر 2011	3 أيام
القانون العضوي 05/12 المتعلق بالإعلام.	22 ديسمبر 2011	25 ديسمبر 2011	3 أيام

ويرى في ذلك جانب من الفقه أن اتصال المجلس الدستوري بمسألة مطابقة القوانين العضوية بناء على إخطار من رئيس الجمهورية "أي من فاعل في الحياة السياسية يتكلم باسم الشعب". ذلك لأن الأمر يستدعي السير الحسن لمؤسسات الدولة و ليس ضمان حماية حق مكرس دستوريا لشخص ما ،و بالتالي فهي عدالة موضوعية و مجردة تقدر بمعزل عن المراكز القانونية للأشخاص و لها قيمة مطلقة و ليست نسبة مرتبطة بصاحب الحق محل الحماية.⁽¹⁾

(1) عادل بن عبد الله، العدالة الدستورية في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 04، جامعة بسكرة، ص 298-299.

ونلاحظ من مجمل الاعتبارات السابقة أن المجلس الدستوري اعتمد في مجمل القوانين العضوية المتعلقة بالإصلاح السياسي على نفس الاعتبارات التي أسس عليها حكمه على دستورية الإجراءات الشكلية لإعداد القوانين العضوية والمحددة سلفا كما سبق و أن رأينا. وبالتالي ليس من الضروري الاعتماد على قواعد قانونية أخرى ما دامت قواعد الدستور كانت صريحة في النص على احترام الشكليات لإعداد القوانين العضوية.

وبذلك فقد بين المجلس الدستوري مطابقة كل القوانين العضوية المتعلقة بالإصلاح السياسي من الناحية الشكلية للدستور من خلال آرائه بالإضافة إلى ما وضحه في ملخص رأي كل من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات والقانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية بالقول أن إجراءات الإعداد و المصادقة من قبل غرفتي البرلمان وإجراء الإخطار جاءت تطبيقا لأحكام الدستور ذات الصلة و مطابقة له.⁽¹⁾

وكخلاصة فالمجلس الدستوري اكتفى في منطوق رأيه بالمطابقة الشكلية للقوانين العضوية استنادا إلى المواد 119، 123، 165 من الدستور إلا أننا نرى في إدراج المادة 120 من الدستور داع لذلك و أنه اعتمد عليها في تسبيب منطوقه كما رأينا في الاعتبارات السابقة فهل يفسر ذلك أن عدم الأخذ بالمادة 120 من الدستور لا يعبر عن مخالفة دستورية ينتج عنها عدم مطابقة الشكلية للدستور؟ لذلك فمن الأجدر الإشارة إلى المادة 120 في رأي المجلس الدستوري باعتباره استند إليها في التسبيب.

الفرع الثاني: رقابة مطابقة قوانين الإصلاح السياسي من حيث الموضوع

اعتمد المجلس الدستوري رقابة المطابقة من حيث الموضوع للدستور و التي تتحقق من خلال فحص مدى مطابقة نصوص القانون العضوي لروح الدستور وهو ما عبر عنه بأن لا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية حتى لا تتعارض مع أحكام الدستور و يعتمد في ذلك المجلس الدستوري إلى تحديد العيب الموضوعي ثم الإدلاء برأيه.

(1) انظر في هذا الشأن ملخص الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي للانتخابات و الأحزاب السياسية، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، الجزائر 2013، ص 125 إلى 139 على التوالي.

أولاً: تحديد المجلس الدستوري للعيوب الموضوعي

حدد المجلس الدستوري في ظل آرائه التي أصدرها بمناسبة مطابقة القوانين العضوية للدستور والمعلقة بالإصلاحات السياسية لبعض العيوب التي أغفلها المشرع من خلال التطرق إلى ما يتعلق بتأشيرات القانون العضوي موضوع الإخطار من خلال عدم الاستناد إلى بعض أحكام مواد الدستور أو في حالة عدم الإشارة إلى بعض القوانين ، و كذلك ما يتمحور حول مواد القانون العضوي موضوع الإخطار.

1- العيوب الموضوعية الواردة في تأشيرات القوانين العضوية

في ظل آراء المجلس الدستوري التي أصدرها بمناسبة مراقبة مطابقة قوانين الإصلاح السياسي نلاحظ أنه تم تحديد بعض عيوب المشرع من خلال إغفاله الاستناد إلى بعض التأشيرات، إما في ترتيبها أو عدم الإشارة إليها أصلاً و سنحاول إدراج هذه العيوب فيما يلي حسب ورودها و تسلسلها في آراء المجلس الدستوري:

أ- عدم الاستناد إلى بعض مواد الدستور:

جاء القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لتأطير العملية الانتخابية التي تعد ركيزة النظام الديمقراطي حيث بمقتضى الانتخاب يستطيع المواطن اختيار من يمثله على المستوى المركزي وعلى المستوى المحلي و تهدف إلى تحقيق انتخابات حرة و نزيهة. ولأهمية هذا القانون وبمراقبة المجلس الدستوري صرح بأن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لم يستند في حيثياته إلى المواد وهي:

المادة 10 من دستور 1996: " الشعب حر في اختيار ممثليه، لا حدود لتمثيل الشعب، إلا ما نص عليه الدستور و قانون الانتخابات " على اعتبار أن هذه المادة تشكل سندا دستوريا للقانون العضوي موضوع الإخطار و أن عدم تضمينها في القانون العضوي يعد سهواً يتعين تداركه⁽¹⁾ و كان من الواجب الإشارة إلى هاته المادة لاعتبارها من القواعد الدستورية التي يستند إليها القانون خاصة و أنها جاءت صريحة بموجب الدستور و لا تقبل

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 03/ر.م.د/11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

أي تأويل وتفسير فالشعب حر في اختيار ممثليه و لا حدود لهذا التمثيل إلا في إطار الدستور كدرجة أولى و قانون الانتخابات كدرجة ثانية.

كذلك من ضمن ما صرح به المجلس الدستوري هو عدم استناد المشرع العضوي لنص المادتين 2/107 والمادة 108 من الدستور خاصة و أن المادة 102 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات تحدثت عن استخلاف النائب بعد شغور مقعده بسبب الوفاة أو الاستقالة أو حدوث مانع قانوني له أو الإقصاء أو بسبب قبوله وظيفة عضو في الحكومة أو عضوية المجلس الدستوري بالترشح المرتب مباشرة بعد المترشح الأخير للمنتخب في القائمة، الذي يخلفه خلال الفترة النيابية المتبقية.

والتي تجد أساسها في المادة 2/ 107 المذكورة سابقا، اما عن عدم استناد المشرع إلى المادة 108 كما عبر عنه البعض فيعد مبالغة من المجلس الدستوري في رقابته و هذا لأن القانون العضوي الذي نصت عليه هذه المادة والمحدد للحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه، لم يصدر بعد رغم مرور قرابة أكثر من 17 سنة على صدور دستور 1996 وبذلك كانت الإشارة إلى عدم الاستناد إلى المادة 2/107 كافية بما أن المادة 108 قاعدة مجردة لم يتم تفعيلها.⁽¹⁾

ونفس الشيء بالنسبة للمادة 163 من الدستور و التي تحدد صلاحيات واختصاصات المجلس الدستوري⁽²⁾ فعدم الاستناد إلى المادة 163 يعد سهوا يجب تداركه خاصة و أن المجلس الدستوري ينفرد بصلاحيات واسعة في مجال مراقبة الانتخابات بموجب المادة السالفة الذكر. و ذلك من خلال مراقبة الانتخابات و السهر على عمليات الاسفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية.

(1) دوفان ليدية، آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية " قوانين الإصلاح السياسي نموذجا"، مذكرة ماستر، جامعة ورقلة، 2013، ص 38.

(2) المادة 163 من الدستور: " يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور .

كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، و انتخاب رئيس الجمهورية و الانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات ".

و اعتبر المجلس الدستوري أن المواد السابقة الذكر و التي لم يستند إليها المشرع العضوي تعتبر سندات أساسية للنص موضوع الإخطار و بإضافة هذه المواد إلى حيثيات القانون العضوي، معتبرا أن عدم إدراجها سهو من المشرع يتعين إدراكه.⁽¹⁾

وفي نفس السياق صرح المجلس الدستوري بإدراج كل من قانون الإجراءات الجزائية والقانون التجاري ضمن حيثيات القانون العضوي موضوع الإخطار بعدما أغفلها المشرع و ذلك لارتباط هذين النصين بموضوع المادة 5 (المطتان 2 و 4) من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات التي تنص على عدم تسجيل كل من حكم عليه بجناية ولم يرد اعتباره ومن أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره في القائمة الانتخابية.

أما عن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية فقد صرح المجلس الدستوري بأنه لم يتضمن في حيثياته الاستناد إلى المواد 119-120-126 الفقرة 2 على وجه التحديد من المادة 123 من الدستور، و هو ما اعتبره المجلس الدستوري سهو من المشرع يتعين تداركه طالما أن هذه المواد تعد سندات دستورية أساسية للنص موضوع الإخطار و بذلك قضى المجلس الدستوري بإضافة هذه المواد إلى حيثيات القانون العضوي، و بالمقابل أشار المجلس الدستوري في رأيه عدم ضرورة الإشارة إلى المادتين 179-180 من الدستور لعدم وجود علاقة بينهما و بين موضوع القانون العضوي وهذا باعتبار أن نصوص هذه المواد حققت الأهداف التي وضعها المؤسس الدستوري في إطار المرحلة الانتقالية.⁽²⁾ حيث تضمنت هذه المواد تولى الهيئة التشريعية حتى انتهاء مهامها وكذا تسلم إلى رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المدة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية، مع سريان ذلك إلى غاية تعديلها أو استبدالها وفق الإجراءات المنصوص عليها، و استمرار المجلس الدستوري في ممارسة صلاحياته بتمثيله الذي كان عليه حتى تنصيب المؤسسات الممثلة فيه

(1) ملخص الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، المرجع السابق، ص 123.

(2) ملخص الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، مجلة المجلس الدستوري، ص 129.

و استمرار المجلس الشعبي الوطني في ممارسة السلطة التشريعية كاملة حتى تنصيب مجلس الأمة.

كما أكد المجلس الدستوري مرة أخرى على ضرورة الاستناد إلى المادة 120 في حيثيات القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية وهذا راجع لأهمية مناقشة مشاريع القوانين و المصادقة عليها و التي ينجر عنها عدم الأخذ بها قابلية القانون العضوي موضوع الإخطار لعدم دستوريته.⁽¹⁾

أما عن القانون العضوي المتعلق بالإعلام فإن المجلس الدستوري صرح بأن مشروع القانون موضوع الإخطار لم يستند في حيثياته إلى المادة 165 الفقرة الثانية معتبرا عدم إدراجها يعد سهوا يتعين تداركه، وقضى بإضافة هذه المادة إلى حيثيات القانون وهو نفس السهو الذي وقع في قانون الأحزاب السياسية ذلك وأن الفقرة الثانية من المادة 165 هي الفقرة الخاصة بالقوانين العضوية. كانت هاته الملاحظات عن عدم استناد هاته الجملة من القوانين العضوية لأحكام الدستور و سنتطرق في النقطة الآتية إلى ما ألزم به المجلس الدستوري من ترتيب في تأشيرات القانون العضوي.

ب- عدم ترتيب تأشيرات الموضوع:

أخذ المجلس الدستوري ترتيب تأشيرات الموضوع بعين الاعتبار مما ألزم المشرع العضوي بضرورة احترام ذلك فجاء في رأي المجلس الدستوري و المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بإعادة ترتيب تأشيرات القانون على أساس مبدأ تدرج القواعد القانونية و ليس بالتسلسل الزمني لصدور النصوص وهو نفس السهو الذي وقع فيه المشرع العضوي في القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية و القانون العضوي المتعلق بالإعلام حيث كان المشرع معتمدا على الترتيب الزمني لإدراج القوانين مهملًا بذلك مبدأ تدرج القواعد القانونية.⁽²⁾

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.م.د/11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور، المرجع السابق، ص 38.

(2) رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.د.م/12 المؤرخ في 8 يناير 2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، المرجع السابق، ص 7.

كما بين ذلك في القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، فقد أدرج الأمر 66-156 المتعلق بقانون العقوبات قبل القوانين العضوية على الرغم من أنه قانون عادي و هو ما يعد سهواً يتعين تداركه.

من خلال ما سبق يتضح لنا الطابع الإلزامي لمبدأ تدرج القوانين ضرورة الأخذ به في ترتيب تأشيريات القانون.

2- مطابقة مواد القوانين العضوية للدستور

من خلال تفحصنا لآراء المجلس الدستوري و بالأخص في إطار الرقابة الموضوعية لنصوص القوانين العضوية السالفة الذكر، نجد أن رأي المجلس الدستوري من حيث الموضوع ينصب على احترام المواد أو النصوص القانونية للقوانين العضوية لحرفية الدستور و إثارة الغموض الذي يكتنف بعض المواد مما يستدعي الأمر إلى تفسيرها مع تأكيد المجلس الدستوري في كل رأي على أن آراءه نهائية غير قابلة للطعن مادامت الأسباب التي استند إليها في رأيه لازالت قائمة. هذا ما سنتطرق إليه :

أ- المطابقة لحرفية الدستور:

في إطار تحديد العيوب الموضوعية، عمد المجلس الدستوري بداية إلى مراقبة مطابقة عنوان القانون العضوي فاعتبر عنوان القانون العضوي المتعلق بكيفيات توسع تمثيل المرأة في المجالس الانتخابية جاء غير مطابق لحرفية الدستور، الذي نص على مساهمة الدولة في ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسع حظوظ تمثيلها في المجالس الانتخابية من خلال وضع مسار تدرجي في نسب الترشح السنوي في المجالس الانتخابية تتراوح بين 20 و 50%.

فجاء عنوان القانون العضوي غير متضمن لكلمة حظوظ الواردة في الدستور، وبذلك فالمشرع تقيد بروح الدستور وبذلك أهمل حرفية نصوصه، و جاء مضمون الرأي كالاتي: (1)

انظر الرأي رقم 02/ر.د.م/12 المؤرخ في 8 يناير 2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، المرجع السابق، ص 19.

(1) رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كيفيات توسع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، المرجع السابق، ص 7.

- أولاً: فيما يتعلق بعنوان القانون العضوي موضوع الإخطار و المادة الأولى منه مأخوذتين لاتحادهما في العلة و الموضوع:
- اعتباراً أن القانون العضوي، موضوع الإخطار جاء تحت عنوان "كيفية توسع تمثيل المرأة في المجالس الانتخابية" فنلاحظ غياب كلمة "حظوظ".
 - و اعتباراً ان المادة الأولى تضمنت نفس العبارة.
 - و اعتباراً أن المادة 31 مكرر من الدستور و التي جاء فيها هذا القانون تطبيقاً لها، تنص على أن الدولة تعمل على ترقية الحقوق السياسية للمرأة " يتوسع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة ".
 - واعتباراً أن أحكام القانون العضوي، موضوع الإخطار تقيدت بروح المادة 31 مكرر المذكورة أعلاه و أقرت نسبا متفاوتة تضمن حظوظ المرأة في المشاركة السياسية الفعلية.
 - و اعتباراً بالنتيجة أن عدم التقييد بحرف المادة يعد سهواً يتعين تداركه في العنوان وفي نص المادة الأولى من القانون العضوي تماشياً مع المادة 31 مكرر من الدستور " .
- وكذلك وبالرجوع إلى رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية فيما يخص المادة 8 منه و التي نصت على: " لا يجوز طبقاً لأحكام الدستور تأسيس حزب سياسي على أساس ديني أو لغوي أو جنسي أو فئوي أو مهني أو جهوي ولا يمكن اللجوء إلى الدعاية الحزبية استناداً إلى العناصر المذكورة أعلاه " .
- ونلاحظ أن المشرع العضوي قام بنقل المادة 42 من الدستور وبالأخص الفقرة 2 و 3 وأدرجه في مادة من مواد القانون العضوي مضيفاً إليها كلمة " فئوي " لا غير و بذلك فهو يقرر توسع الأسس التي يمنع على أساسها إنشاء أي حزب سياسي، بالإضافة إلى ذلك، صرح المجلس الدستوري بأنه لا يمكن اعتبار نقل الأحكام من الدستور حرفياً وتضمينها القانون العضوي بمثابة تشريع إنما ذلك مجرد نقل لأحكام يعود فيها الاختصاص لنص آخر يختلف معه في إجراءات الإعداد و المصادقة و التعديل مما يخل بالمبدأ الدستوري لتوزيع الاختصاصات.⁽¹⁾ وبالتالي عدم مطابقة المادة للدستور.

(1) ملخص الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، المرجع السابق، ص 129.

من الواضح أن المجلس الدستوري في هاته الآراء، أخذ بآليتين لمطابقة القانون العضوي للدستور هما آلية المطابقة الحرفية و آلية المطابقة المنطقية معا، و متحججا في الآلية الأولى بعدم احترام المشرع لحرفية أحكام الدستور باعتبار الكلمة مهمة وهي الأساس الذي يجب الأخذ به في قانون تفعيل حظوظ المرأة في المجالس الانتخابية وبالتالي مشاركة المجلس الدستوري في ضمان هذا الحق هذا من جهة .

ومن جهة أخرى أخذه بالمطابقة المنطقية كآلية ثانية فكانت مبرراته على أساس عدم احترام المشرع العضوي لمجاله التشريعي المحدد بموجب نص المادة 123 من الدستور، و بالتالي كان من الأفضل أن لا يلتزم بحرفية النصوص باعتبارها قواعد جامدة وهدف الإحالة إلى قوانين عضوية من قبل الدستور يتمثل في إضفاء حركية لقواعده الدستورية و ليس التعدي على مجال اختصاصه، خاصة و أن مثل قانون العضوي للأحزاب السياسية من القوانين الدائمة المفعول.(1)

ب- تفسير المجلس الدستوري للمواد الغامضة:

أخذ المجلس في رقابته لأحكام القوانين العضوية موضوع الإخطار، باعتبار غموض بعض المواد فمثلا اعتبر نص المادة 14 من القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية غامضة و التي جاءت كالاتي:

" يسري مفعول هذا القانون ابتداءا من الانتخابات التشريعية المقبلة ."

يفهم بالضرورة أن المشرع يقصد الانتخابات التشريعية المتعلقة بالمجلس الشعبي الوطني دون انتخابات مجلس الأمة لعدم تحديده وضبطه نص المادة، مما أدى إلى دور المجلس الدستوري في إيضاح وتفسير المادة من أجل مطابقتها للدستور بناء على ما ارتآه المجلس الدستوري. وبهذا فقد ساهم المجلس الدستوري في العملية التشريعية بما خول له من صلاحيات تفسير محل الغموض وبذلك يكمن دوره في الحفاظ على الحقوق والحريات، و يظهر ذلك من خلال ما تطرق إليه في القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسع تمثيل المرأة.

(1) سعيداني لوناتسي جبيقة، المرجع السابق، ص 79.

" و اعتبارا أنه إذا كان لا يعود للمجلس الدستوري أن يحل محل المشرع في تقديره لدى اختيار النسب التي حددها و التي هي من اختياره السيد، إلا أنه يعود له بالمقابل أن يتأكد من أن هذه النسب سواءا عند تنصيبها أو تطبيقها، ليس من شأنها تقليص حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، و أنها لا تشكل عائقا قد يحول دون مشاركتها الفعلية في الحياة السياسية ".⁽¹⁾

ثانيا: مطابقة القوانين العضوية من حيث الموضوع.

بعد تطرق المجلس الدستوري إلى الأسباب المحددة للعيب الموضوعي في القوانين العضوية المتعلقة بالإصلاح السياسي فإنه يدلي برأيه معتمدا على ما سبق ذكره في مقدمة رأيه دفاعا له.

ويتمتع المجلس الدستوري بحرية في مواجهة النص القانوني الخاضع لرقابته عندما يكون معيبا. يكون موقفه إما التصريح بعدم الدستورية مما يترتب عليه فقدان النص لكافة آثاره و إما أن يقبل به و لكن بتقنية التحفظ و التي أشرنا إليها سابقا شريطة إخضاعه لتعديلات كمية أو كيفية يعتبرها ضرورية لجعلها تتطابق مع الدستور.

وقد اعتمد المجلس الدستوري في مراقبته لمطابقة القوانين العضوية المتعلقة بالإصلاح السياسي للدستور وفي إطار تحديده للعيب الموضوعي في بعض أحكامه على تقنية المطابقة بتحفظ و التي يهدف بها إلى إنفاذ النص المعيب. وقد أخذ المجلس الدستوري بالتحفظات البناءة و المجردة كما فصل بعض المواد لعدم مطابقتها للدستور وقابلية فصلها عن المواد الأخرى.

1- التحفظات البناءة للمجلس الدستوري: وكما رأينا فتجنبنا للإلغاء يعطي المجلس الدستوري الحكم المعيب تفسيرا مطبقا متى كان النص يسمح بذلك و يهدف الإبقاء عليه في المنظومة القانونية فمثلا بالرجوع إلى رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور فقد اعتبر المادة 14 مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظ المشار "⁽¹⁾.

(1) المادة 14: " يسري مفعول هذا القانون العضوي ابتداء من الانتخابات التشريعية المقبلة ".

" و اعتبارا بالنتيجة أنه إذا كان المشرع لا يقصد استثناء مجلس الأمة من مضمون أحكام المادة 14 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، بل يرمي إلى تطبيقه بنفس الطريقة على غرفتي البرلمان، فإنه في هذه الحالة ومراعاة لهذا التحفظ تكون المادة 14 المذكورة أعلاه مطابقة للدستور "

وأورد المجلس الدستوري تحفظا في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور وذلك من خلال المادة 169 منه وذلك بمطابقة المادة السالفة الذكر (المطبة الأولى) شريطة مراعاة تحفظ المجلس الدستوري عندما أوكل اللجنة الوطنية للإشراف مهمة الإشراف على تنفيذ أحكام القانون العضوي بدءا من تاريخ إيداع الترشيحات إلى غاية انتهاء العملية الانتخابية دون أن يميز بين طبيعة هذه الانتخابات، لا تهدف إلى المساس بصلاحيات المجلس الدستوري⁽¹⁾ وقد عبر على ذلك:

" واعتبارا بالنتيجة أن الشرط الأخير من المادة 169، إذا لم يكن القصد منه المساس بصلاحيات المجلس الدستوري و الهيئات الأخرى المنصوص عليها في صلب هذا القانون العضوي، فإن هذه المادة تعتبر مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ "

كذلك نجد آلية التحفظ في رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام فيما يخص المادة 45 بمطابقتها مع شرط مراعاة التحفظ المثار بشأنها وعبر عنها كآآتي:

" إذا كان المشرع يقصد بذلك تحديد قواعد سير و تنظيم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في نظام داخلي، لا يتضمن عند إعداده أحكاما تمس بصلاحيات مؤسسات أو سلطات أخرى، و لا يتطلب تطبيقه إقحام هذه الأخيرة أو تدخلها، ففي هذه الحالة و بالنظر إلى المبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات تعد هذه المادة مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ "

(1) ملخص الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، المرجع السابق، ص 124.

وبذلك فقد أبدى تحفظ بشأن منح سلطة الصحافة المكتوبة، فلا مانع دستوريا من تمكينها من إعداد نظامها الداخلي شريطة أن لا يتضمن أحكاما تمس بصلاحيات مؤسسات أخرى.⁽¹⁾

أما الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب الساسية، فصرح بمطابقة المادة 20 من القانون العضوي للدستور شريطة مراعاة التحفظ الوارد بشأنها و القاضي بأن اشتراط شهادة الإقامة من أعضاء مؤسسي حزب ما، يتعارض مع حق كل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية و السياسية المكفولة دستوريا، في أن يختار موطن إقامته بكل حرية، سواءا أكان داخل الوطن أو خارجه، اللهم إذا كانت نية المشرع هي اشتراط شهادة الإقامة كوثيقة تدرج في الملف الإداري لمؤسس الحزب، و ليس كشرط إقامة المعني على التراب الوطني وجوبا.⁽²⁾

و تظهر الخاصية الأساسية لهذه التقنية في إمكانية تصحيح معنى النص المراد بدون إدخال أي تعديل عليه أي يغير نطاقه مع الاحتفاظ بصفة النص،⁽³⁾ أما عن إمكانية تجريد النص القانوني أو إخلائه من العيوب التي تكتنفها أحكامه دون التصريح بعدم دستوريته فنجدها في التقنية الثانية.

2- التحفظات المجردة للمجلس الدستوري:

من جهة أخرى نجد أن المجلس الدستوري يتمتع بصلاحيات تحديد الأحكام القابلة للفصل فيها عن باقي الأحكام الأخرى و بذلك بقاء النص الساري المفعول باستثناء أحكامه الغير مطابقة للدستور فبعد عرض المجلس الدستوري لأسباب عدم الدستورية يقوم بمحو أجزاء من النص و يعيد صياغة المادة من جديد باستعماله

(1) ملخص الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، المرجع السابق، ص 150.

(2) أنظر رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، المرجع السابق، ص 129.

(3) Bachir Yells Chaouche, la technique des réserves dans la jurisprudence du conseil constitutionnel Algérien, revus de conseil constitutionnel, n° 1, Algérie, 2013, p 170.

عبارة: " تعد المادة ... مطابقة جزئياً و تعاد صياغتها كآلات...".⁽¹⁾

وهو ما عبرت عنه بصلاحيية إعادة الصياغة بعد إلغاء الحكم الدستوري في حالة إذا ما ارتأى المجلس الدستوري أن جزء من المادة هو غير مطابق للدستور (عدم المطابقة الجزئية) ما دامت باقي أحكامه دستورية و بالتالي ضمان بقاء النص في المنظومة التشريعية.⁽²⁾

ومن بين هاته الأحكام حين اعتبرت المادة 5 من القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية غير مطابقة جزئياً و أعاد صياغتها كآلاتي:

" لا تتنافى العهدة البرلمانية مع ممارسة نشاطات مؤقتة، لأغراض علمية ثقافية أو إنسانية أو شرفية لا تؤثر على الممارسة العادية للعهدة البرلمانية بعد موافقة مكتب الغرفة المعنية.

- مهمة مؤقتة لصالح الدولة الجزائرية، لا تتجاوز سنة "

حيث اعتبر المطمة 3 و المطمة 4 من نفس المادة غير مطابقتين للدستور و ذلك لمساسها بمبدأ دستوري وهو المساواة بين أعضاء البرلمان المادة 29 من الدستور و بذلك استوجب التصريح بعدم مطابقة المطمة 3 و 4 من المادة 5 من القانون العضوي موضوع الإخطار و بالتالي إعيد صياغة هذه المادة مع إلغاء الجزء الغير مطابق للدستور.⁽³⁾ إلا أن هناك من يرى أن هذا الاجتهاد و إن كان لا يثير جدلاً فقهيًا فهو لا يغير ولا يضيف شيئاً.⁽⁴⁾

(1) Bachir Yells Chaouche, la technique des réserves dans la jurisprudence du conseil constitutionnel Algérien, op.cit, p 176.

(2) د/محمد فادن، مرجع سابق .

(3) يستخلص من رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية أنه اعتبر مهام أستاذ التعليم العالي و الأستاذ المحاضر و أستاذ الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية مهاماً تتنافى مع العهدة البرلمانية و عدم إمكانية المجلس الدستوري النظر في منازعات حالات التنافي لعدم ورودها في المادة 165 من الدستور .

(4) أمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، المرجع السابق، ص 30.

وفي نفس السياق اعتبر الفقرة 2 و 3 من المادة 7 من القانون العضوي المتضمن حالات التنافي مع العهدة البرلمانية و بالتالي حذفها و أصبحت المادة 7 من القانون العضوي موضوع الإخطار تنص في حالة ثبوت حالة التنافي يبلغ المكتب العضو المعني بذلك و يمنحه مهلة 30 يوم للاختيار بين عهده البرلمانية أو الاستقالة.

وكذلك فقد أعاد المجلس الدستوري صياغة عنوان القانون العضوي موضوع الإخطار المتعلق بتحديد كفاءات توسع تمثيل المرأة في المجالس الإنتخابية إلى قانون عضوي يحدد كفاءات توسع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

نجد أيضا المطابقة الجزئية في المادة 18 من قانون الأحزاب السياسية بحذفه لكلمة "أصلية" و صياغتها على الشكل الآتي: " أن يكون من جنسية جزائرية⁽¹⁾ دون تحديد إذا كانت أصلية أو مكتسبة و المشرع باشتراطه الجنسية الأصلية من العضو المؤسس للحزب السياسي يكون قد تناول موضوعا سبق المجلس الدستوري أن فصل فيه⁽²⁾ و قضى بعدم مطابقته للدستور بالاستناد إلى المادة 30 من الدستور.⁽³⁾

وفي نفس السياق تصدى المجلس الدستوري للمطمة 3 من المادة 78 و المطمة 3 من المادة 90 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بحيث اشترط الجنسية الأصلية أو المكتسبة مدة 8 سنوات على الأقل من المترشح للمجالس البلدية و الولائية و الوطنية يعد إخلالا بمبدأ المساواة أمام القانون و يناقض الهدف المنوط بمؤسسات البلاد الرامي إلى ضمان مساواة المواطنين و المواطنات في الحقوق و الواجبات بإزالة العقبات التي تحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية (المادة 31 من الدستور).

من خلال ما سبق ذكره نجد أن المجلس الدستوري قد قام بفصل النصوص التي اعتبرها غير مطابقة جزئيا للدستور مع إعادة صياغتها إلا أنه و بالمقابل نجد المجلس

(1) رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، المرجع السابق، ص 8.

(2) تناوله المجلس الدستوري في رأيه رقم 01/ر.إ.ق.عض/م د المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 6 مارس 1997 المتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور.

(3) المادة 30 من الدستور: " الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون ...".

الدستوري يقوم بفصل النصوص التي اعتبرها غير مطابقة كلياً للدستور بحذفها من أحكام القوانين العضوية كما أهمل بعض النصوص الغير دستورية و لم يفصل في مطابقتها للدستور و ذلك ما سنوضحه في النقطة التالية:

3- الأحكام النهائية الغير دستورية:

ارتأى المجلس الدستوري في ظل آرائه و المتعلقة بقوانين الإصلاح السياسي عدم دستورية بعض النصوص مما أدى إلى فصلها من أحكام القوانين العضوية و بين ذلك على النحو الآتي:

- من خلال فصل المادة 8 من القانون العضوي المتعلق بكيفيات تحديد توسع حظوظ المرأة في المجالس الانتخابية حيث نصت على ما يلي: " تقدم الحكومة أمام البرلمان تقريراً تقييماً حول مدى تطبيق هذا القانون العضوي، عقب كل انتخاب للمجالس الشعبية و البلدية و الولائية و البرلمان ". و ذلك لاعتبارها غير مطابقة للدستور على أساس أن ذلك يشكل آلية للرقابة غير واردة في الدستور و من جهة تخالف مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾ و بالتحديد السلطتين التشريعية و التنفيذية، لكن كان بإمكان المجلس الدستوري على أساس المادة 99 من الدستور⁽²⁾ التي استند إليها في عدم مطابقة المادة 8 للدستور، أن شرع المشرع العضوي بتكليفه هذه الرقابة الشرعية للبرلمان و الذي من إحدى أدواره على وجه التحديد هو تقييم السياسات العامة، و بالتالي كان من الأجدر بالمجلس أن يلجأ إلى صلاحية التحفظ و هذا بتفسير قصد المشرع العضوي للمادة 8 من هذا القانون و يسندها لأحكام المادة 99 من الدستور ليعطي الرقابة على أعمال الحكومة من قبل البرلمان تفعيل أكثر بما أنها جاءت بموجب قانون عضوي، بدل أن يقوم بإلغائها.⁽³⁾

(1) أمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، المرجع السابق، ص 30.

(2) المادة 99 من الدستور: " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة في المواد 80 و 84 و 133 و 134 من

الدستور يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور".

(3) دوفان ليديّة، المرجع السابق، ص 52.

وارتأى المجلس الدستوري قابلية فصل المادة 8 عن باقي المواد الأخرى لعدم مطابقتها للدستور⁽¹⁾ بالإضافة إلى إلغائه للمادة 8 من مشروع القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية لعدم مطابقتها كلياً للدستور مع قابلية فصلها عن باقي المواد. ذلك وكما رأينا فالمجلس الدستوري نظر في حرفية المادة 8 من مشروع قانون الأحزاب السياسية. إلا أننا نلاحظ غموض بعض المصطلحات في القانون العضوي المتعلق بالإعلام فهي قد تفسر بشكل ذاتي يخالف قصد المشرع العضوي.

كما جاء في المادة 92 منه في المطة 11 منه: "الإمتناع عن نشر أو بث صور أو أقوال تمس بالخلف العام أو تستفز مشاعر المواطن " فكان من الأجدر مراقبة هاته المصطلحات و التي جاءت غامضة، و التي كان بإمكان المجلس الدستوري استخدامها كوسيلة للمراقبة⁽²⁾ هذا من جهة .و من جهة أخرى عدم تطرق المجلس الدستوري في رأيه إلى محتوى الفقرة 5 من المادة 92 و التي ورد فيها مصطلح " نقل الوقائع" فبدلاً من ممارسة نشاط فكري من تفسير و نقد و تحليل للوقائع و الأحداث اقتصر نشاط الصحفي على مجرد نقل الوقائع و الأحداث فهل لا يحد هذا من ممارسة حرية الرأي و التعبير المنصوص عليهما في المادة 36 من الدستور ، و بالتالي المساس بحقوق و حريات المواطن المكرسة دستورياً. فهنا نلاحظ إهمال المجلس الدستوري في رقابته لبعض الأحكام القانونية لرقابة المطابقة و اعتبارها دستورية.

وفي هذا السياق فقد جاء القانون العضوي المتعلق بالانتخابات بما يعرف بالرقابة على العملية الانتخابية من خلال إنشاء لجنتين للإشراف و الرقابة على العمليات الانتخابية، فرغم إبداء المجلس الدستوري لتحفظ فيما يخص تداخل صلاحيات اللجنة الوطنية للإشراف و لجنة المراقبة و كذا بين لجنة الإشراف وبين المجلس الدستوري نفسه، إلا أننا نجد أن نص الدستور كان صريحاً عندما أوكل صلاحيات السهر على العمليات الانتخابية للمجلس الدستوري من خلال المادة 163 مما يشير إلى تداخل بين اختصاصات كلتا اللجنتين و

(1) رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، المرجع السابق، ص 7.

(2) دوفان ليديّة، المرجع السابق، ص 52.

المجلس الدستوري خاصة و أن مهام هاته اللجان بدقة سواء من خلال القانون العضوي أو في النظام الداخلي لكلتا اللجنتين.

من خلال الملاحظتين السابقتين هل نستطيع القول أن القوانين العضوية لم تخضع لرقابة صارمة من المجلس الدستوري، وذلك تقاديا للحكم بعدم دستوريته. إلا أننا نفسر ذلك بضيق المدة التي منحها الدستور للمجلس الدستوري للنظر في دستورية القوانين والتي تؤثر سلبا على ممارسة مهامه و أدت بالكثير للدعوة إلى تمديدتها مما يتسنى للمجلس ممارسة مهامه بشكل فعال.

4- تأكيد المجلس الدستوري على حجية آرائه:

ما يميز آراء المجلس الدستوري في إطار رقابته على القوانين العضوية المتعلقة بالإصلاحات السياسية هو تذكير المجلس الدستوري للمشرع بمبدأ إلزامية آراء المجلس الدستوري و أنها نهائية و غير قابلة للطعن، و يظهر ذلك جليا في الرأي المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية حيث جاء اعتباره على الشكل الآتي:

" اعتبارا لما سبق، يتعين التذكير بأن آراء المجلس الدستوري و قراراته نهائية و غير قابلة للطعن و ترتب آثارها طالما أن الأسباب التي استند إليها في منطوقها لازالت قائمة و ما لم تتعرض تلك الأحكام الدستورية للتعديل".⁽¹⁾ و كعادته، لا يتوانى المجلس الدستوري في التذكير بأن آراءه تكتسب صبغة نهائية و غير قابلة للطعن.⁽²⁾

و يتأكد ذلك من خلال الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور من خلال

" و اعتبارا أن المطة 5 من المادة 23 من القانون العضوي المتعلق بالإعلام، موضوع الإخطار، تشرط في المدير المسؤول أي نشرية دورية أن يكون مقيما في الجزائر.

(1) أنظر رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، المرجع السابق، ص 7.

(2) ملخص الرأي المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، مجلة المجلس الدستوري، المرجع السابق، ص 150.

و اعتبارا أنه سبق للمجلس الدستوري عند مراقبة المطابقة أن أصدر الرأي رقم 01/ر.أ.ق عض المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 6 مارس 1997 الذي توصل فيه إلى أن اشتراط الإقامة المنتظمة في الجزائر من قبل المشرع غير مطابق للدستور بالنظر إلى المادة 44 منه.

واعتبارا أنه و بالنظر لما سبق، يتعين التذكير بأن آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية و غير قابلة للطعن، و ترتب آثارها طالما أن الأسباب التي استند إليها منطوقه لازالت قائمة ما لم تتعرض تلك الأحكام الدستورية للتعديل".

خاتمة

من خلال ما تقدم يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري عمل على تحسين فئة القوانين العضوية من خلال التعديل الدستوري 1996 وفقا لما نصت عليه المادة 123 باعتبارها قوانين تتدخل لتنظيم مؤسسات الدولة و تنظيم مجالات محددة بنص الدستور، يراها المؤسس هامة و إستراتيجية فهي امتداد للدستور.

إن محاولة البحث في تحديد مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري تمت وفق التطرق بداية لخصوصية القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري وصولا إلى ابراز دور المجلس الدستوري على هاته الأخيرة. حيث تجلت أهمية القوانين العضوية من خلال المجالات الهامة والحيوية التي تنظمها وإلى الهدف الذي أدى بالمؤسس الدستوري إلى اعتناقها لتكملة احكام الدستور فضلا عن تحقيقها لتوازن المؤسسات داخل الدولة ، كما تظهر أيضا من خلال جملة من الإجراءات التشريعية التي حددها الدستور لإعداد القوانين العضوية من حيث خضوعها لرقابة حتمية قبل صدورها، كل ذلك من شأنه ان يجعلها تتمتع بحصانه حيث لا يمكن إعادة النظر فيها إلا بإلغائها أو تعديله وبالتالي وتعزيز مكانتها في النظام القانوني الجزائري .

وبعد دراستنا لمكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات و الاقتراحات يمكن إجمالها فيما يلي:

أولا: الاستنتاجات

1- إن القانون العضوي صنف قانوني جديد وليس مجرد ثوب يكتسيه التشريع العادي وهو أسلوب للتنظيم و إعادة توازن العلاقات في إطار السلطة العامة متميزا عن باقي النصوص القانونية الأخرى (الدستور، التشريع العادي، النصوص التنظيمية) ، تم استحداثه بموجب التعديل الدستوري 1996 بهدف تكملة أحكام الدستور وقصد تحقيق

الاستقرار المؤسسي و تكريس أسس و ضوابط دولة الحق والقانون ولحماية الحقوق و الحريات ولإعطائها حركية ومكانة دستورية هامة وتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات القائم على أساس التعاون الوظيفي بين الهيئتين التشريعية و التنفيذية.

2- بالنظر إلى الأسباب و الأهداف التي أدت بالأنظمة السياسية إلى اعتناق القوانين العضوية و اختلاف الفقه في تحديد مكانة هذه الفئة من القوانين إلا أنها تحظى في مختلف الأنظمة المعاصرة بما فيها النظام القانوني الجزائري بقيمة قانونية في هرم تدرج القواعد القانونية إذ تلي الدستور وتعلو التشريع العادي و التنظيم ،رغم أن المشرع سكت عن التصريح بها إلا أن لها مكانة ضمنية أقرها الفقه والقضاء نابعة من خصوصية وذاتية مضمون القوانين العضوية من خلال حيوية مجالاتها . كما تعززت بنظام قانوني خاص و متميز من خلال إجراءات إعدادها لاسيما الرقابة السابقة والحتمية من قبل المجلس الدستوري و الإخطار من طرف رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري لمراقبة مدى مطابقتها للدستور .

3- نظرا لأهمية و حيوية مجالات القوانين العضوية و ارتباطها بالتنظيم المؤسسي للدولة سيرا و انتظاما و كذا استمرارا جعل من الضرورة بمكان خصه بإجراءات قانونية خاصة و متميزة عن التشريعات العادية وبذلك سعى المؤسس الدستوري من خلالها إلى فتح مجال التعاون مع السلطة التنفيذية وذلك بهدف إثرائها و ضمانا لتقيدها بأحكام الدستور بدءا بمرحلة تحضيرية على مستوى الحكومة فإيداعها على مستوى البرلمان وصولا إلى إصدارها من طرف رئيس الجمهورية.

ونجد أنه تعاون كرس تفاوت الأدوار بين السلطتين التشريعية و التنفيذية على مستوى جميع المراحل المذكورة سابقا نتيجة لوجود بعض القيود التي تعيق عملية التشريع للبرلمان نذكر منها على سبيل المثال كتلك المتعلقة بالمبادرة و التعديل وعدم تمتع مجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية بحق التعديل و المبادرة مقارنة مع جدية الأفكار في المبادرات المقدمة من طرف الحكومة. وقد يرجع ذلك إلى تمتع الأجهزة التنفيذية في أغلب الأنظمة المعاصرة بدراية أكبر بالمواضيع والمبادرات المطروحة على مستوى البرلمانات ، و في المقابل يبقى أعضاء المؤسسة التشريعية تفتقر لمواصفات الكفاءة و التخصص.

4- بالإضافة إلى مشاركة الحكومة المتمثلة في الوزير الأول في التشريع العضوي بموجب المادة 119 من الدستور وفي دراسة المميزات الأساسية للقوانين العضوية نجد أن الوزير الأول كذلك هو المخول الوحيد دستوريا بطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لكلا الغرفتين (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) في حال حدوث خلاف بينهما إذ ليس هناك ما يفرض أو يعرض الوزير الأول لأي جزء في حال امتناعه لطلب الاجتماع الذي ينتهي بحسب النص القانوني العضوي كوسيلة للتخلي عنه، لاسيما التعديلات التي تقترحها اللجنة المتساوية الأعضاء و التي لم توافق عليها الحكومة فإنه لا يتم إقرارها كوسيلة أخرى من وسائل التخلي على النص القانوني.

5- ساعدت خصوصية مضمون القوانين العضوية فضلا عن تميز الإجراءات التشريعية لإعدادها وإنشائها على منحها مكانة خاصة في النظام القانوني الجزائري فلقد كان لها الأثر المباشر على مكانة المعيار التشريعي بصفة عامة في سلم تدرج القواعد القانونية فكان لهاته المميزات دورا في الارتقاء المادي بالمعيار التشريعي و تقريبه من محتوى الدستور، إضافة إلى الأثر الداخلي الذي ألحق بالمعيار المذكور نتيجة استحداث القانون العضوي كصنف قانوني جديد و المتمثل في تقسيمه إلى درجتين، درجة عليا جديدة يحتلها القانون العضوي ودرجة سفلى قديمة كان ينفرد بها القانون العادي وبذلك نستطيع القول أن خصوصية مجالات و إجراءات القوانين العضوية ارتقاء يسمح للبرلمان بالتشريع في مجالات حيوية و أساسية مكملة للدستور وبذلك هو مكسب حقيقي لصالح السلطة التشريعية.

6- تحمل آراء المجلس الدستوري ميزة ذات أهمية تاريخية من حيث أنها ترمي إلى ردع كل ما يمس حقوق المواطن و الحريات الفردية و الجماعية ولعل هذا الذي يفسر ظهور المجلس كحارس لهذه الحقوق و الحريات و خاصة في مجال الرقابة على القوانين العضوية إذ أنها رقابة خاصة و هي رقابة مطابقة للدستور، سابقة، إجبارية وذلك لضمان حصانة نصوص القانون العضوي من كل تجاوز لها من قبل المشرع وهي رقابة تشمل النص برمته ولا تقتصر على الموضوع بل تمتد إلى الشكل. تبعا لهذا نستخلص بأن ميزة آراء المجلس الدستوري تتمثل في منع القواعد الدستورية الولوج ضمن النظام القانوني.

7- يعتبر المجلس الدستوري الجزائري حلقة من حلقات مسار التشريع في القانون العضوي ومحطة لا بد المرور عليها من الناحية الدستورية لكن يبقى المصطلح الفني المتعلق بالتشريع يتعلق بالمشروع الأصلي " البرلمان " فالمشروع يكتب اما المجلس الدستوري فيراقب إلا أننا بعد التطرق لدور المجلس الدستوري نجده في غالب الأحيان يقوم بتغيير مصطلحات أو إضافة فقرات...وقد يرجع في ذلك الأمر إلى أنه تجربة فنية وتجنباً لإلغاء بعض القوانين، إلا أن المجلس الدستوري وعلى حد تعبير أحد الأعضاء السابقين له لديه الممحاة و ليس لديه القلم.

8- فى النظام السياسي الجزائري حلقة هامة تربط المجلس الدستوري بالبرلمان ولعل احد اهم قنوات هاته العلاقة تكمن فى رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور. وأخيرا وبهدف سد بعض الثغرات التي تعترى المنظومة القانونية السارية نقترح ما يلي:

1- بالنسبة للمصادقة على القوانين العضوية من قبل مجلس الأمة وهي نسبة 4/3 وهو ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 120 من الدستور، فإننا نرى فيها نسبة عالية جدا لا يوجد لها حتى مبرر خاصة و أن رئيس الجمهورية يعين 3/1 من أعضاء مجلس الأمة وهو ما جاء في المادة 101 الفقرة الثانية في حين يكفي لإسقاط القانون العضوي عدم مصادقة 4/1 أعضاء مجلس الأمة، فمن الناحية الديمقراطية إذا كان تعيين رئيس الجمهورية 3/1 فيكون عدم موافقة 2/1 أو 3/1 لإسقاط القانون العضوي وليس 4/1. كذلك فيما يتعلق بقضية مناقشة القانون العضوي من طرف المجلس الشعبي الوطني فتنصب مناقشة مشاريع و اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني و على النص المعروض عليه و بالتالي لو تصورنا مناقشة قانون عضوي من خلالها أراد الأعضاء إضافة مادة جديدة أو حكم فلا يمكن ذلك لأنه يعتبر مخالفة لنص دستوري (المادة 120 ف 2) فلما لا تجرى مناقشة القوانين العضوية خاصة و أنها تنظم مجالات حيوية و هامة مع إمكانية إثرائها بأحكام جديدة.

2- انطلاقا من موجة القوانين العضوية التي صدرت في الآونة الأخيرة و التي كانت جلها متعلقة بالمادة الأم 123 من التعديل الدستوري 1996 (القانون العضوي المتعلق بنظام بالانتخابات ،القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية ،القانون العضوي المتعلق بالإعلام) إلا أننا إذا رجعنا إلى القوانين العضوية التي نص عليها الدستور الجزائري لسنة 1996 من أجل تكملة الأحكام الدستورية بصورة سليمة واضحة نجدها لم تصدر كلها رغم المدة الزمنية منذ 1996 إلى غاية يومنا هذا و منها القانون العضوي الذي ينظم حالة الحصار و الطوارئ المنصوص عليه في المادة 92 من الدستور وكذلك قانون عضوي تشكيل المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وهذا ما جاء في المادة 158 من الدستور والقانون المتعلق بقوانين المالية ، و لأهمية ومكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري على المؤسس الدستوري أن يعمل على سد الثغرات التي من شأنها أن تشل بعض مجالات القانون العضوي و الإسراع بإصدارها كلية باعتبارها قوانين مكملة للدستور لتنظيم السلطات ضمانا للحقوق و الحريات.

3- العمل على ضم مواضيع و مسائل أخرى لمجال القوانين العضوية من أجل مدها بضمانات دستورية أكبر وبقدر معين من الاستقرار و الثبات كتنظيم بعض الهيئات الدستورية بموجب قوانين عضوية يأتي في مقدمتها المجلس الدستوري، مجلس المحاسبة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي فضلا عن إضفاء الصفة العضوية على بعض الأنظمة الأساسية كالقانون الأساسي للوظيفة العمومي نظرا لارتباطه ببعض الحقوق و الحريات الدستورية (كالحق في الإضراب و الحق النقابي... إلخ) كذلك بعض القوانين العادية و التي تتعلق أساسا بالحقوق و الحريات و تنظيم السلطة ولعل أبرز مثال قانون الإجراءات الجزائية و قانون الجمعيات و الذي تناولته الألسنة بضرورة تحويله إلى قانون عضوي خلال التعديل القادم و بذلك توسع دائرة مجال القوانين العضوية لاسيما و أن تعزيز عملية الرقابة التي يقوم بها المجلس الدستوري على القوانين العضوية لضمان مدى مطابقتها للدستور و تكوين إنشائها القانوني يتطلب تنظيم المجلس الدستوري نفسه بموجب قانون عضوي.

4- توسيع حق الإخطار في مجال القوانين العضوية إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة ومنح نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس

الأمة الحق في إخطار المجلس الدستوري لمراقبة مطابقة القوانين العضوية للدستور خاصة وأن الإخطار في مجال القوانين العضوية محصور في رئيس الجمهورية فقط و ذلك بقوة الدستور مما يدعونا إلى التساؤل لماذا رئيس الجمهورية صاحب المرتبة السامية هو من يقوم بالإخطار بنفسه؟ ولماذا لا يترك الأمر إلى رئيس مجلس الأمة بمجرد التصويت والمصادقة على النص المعروض عليه أن يقوم هو بإخطار المجلس الدستوري؟ رغم أن إخطار المجلس الدستوري هو مجرد إجراء إداري، خاصة و أنه حدث و أن تم رفض إخطار المجلس الدستوري من قبل الأمين العام للحكومة على أساس أن الدستور يلزم رئيس الجمهورية بالإخطار بنفسه وبذلك نقترح أن يكون الإخطار من قبل الأمين العام للحكومة.

5- على المؤسس الدستوري أن يعمل على سد الثغرات التي تعتري بعض الأحكام لاسيما ما تعلق منها بأحقية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجالات المخصصة بالقوانين العضوية رغم أن الدستور لا يمنع ذلك صراحة لكن الإجراءات المنصوص عليها في المادة 123 تشكل عائقا أمام التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية و المادة 165 لم تشر صراحة إلى الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية. أخيرا يستوجب الإقرار بمكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري فهي هامة لأهمية مجالاتها محل التنظيم أهمية تنفي مقولة " القانون العضوي فكرة لم يكن الداعي لإقامتها و تميز الإجراءات التشريعية المقترنة لرقابة حتمية سابقة من قبل المجلس الدستوري عززت هذه المكانة التي تتمتع بها و التي نأمل أن يصرح المؤسس الدستوري بها في ظل التعديل الدستوري القادم.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: باللغة العربية

1- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل بالقانون 03/02 المؤرخ في 10/أفريل/2002،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 25، الصادرة بتاريخ 14 أفريل 2002 و
القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 63،
المؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

ب- القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 1، المؤرخة في 14 يناير 2012.

- القانون العضوي رقم 02/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يحدد حالات التنافي مع
العهد البرلمانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 1، المؤرخ في 14 يناير
2012.

- القانون العضوي رقم 03/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يحدد كفاءات توسع تمثيل
حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 1،
المؤرخ في 14 يناير 2012.

- القانون العضوي رقم 04/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بالأحزاب السياسية،
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2، المؤرخة بتاريخ 15 يناير 2012.

- القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 2، المؤرخة بتاريخ 15 يناير 2012.

- القانون العضوي رقم 02/99 مؤرخ في 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي
الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 9 مارس 1999.

- القانون العضوي رقم 13/11 المعدل والمتمم للقانون 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله.

- الأمر 09/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

- القانون العضوي رقم 01/04 المؤرخ في 7 فيفري 2004 المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

ج- الأنظمة الداخلية:

- النظام الداخلي لمجلس الأمة، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 8، المؤرخة في 18 فيفري 1998.

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 46، المؤرخة في 30 يوليو 2000.

- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16 أبريل 2012، الجريدة الرسمية، العدد 26، المؤرخة في 3 مايو 2012.

د- آراء وقرارات:

- رأي المجلس الدستوري رقم 97/01 يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور.

- رأي المجلس الدستوري رقم 97/02 يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.

- رأي المجلس الدستوري رقم 98/06 المؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة.

- رأي المجلس الدستوري رقم 02/13 المؤرخ في 16 نوفمبر 2002 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور.

- رأي المجلس الدستوري رقم 05/01 المؤرخ في 17 جوان 2005 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور.

- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.د.م/12 المؤرخ في 8 يناير 2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور.
- رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م.د/12 المؤرخ في 8 يناير 2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور.
- رأي المجلس الدستوري رقم 03/ر.م.د/11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور.
- رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.م.د/11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور.
- رأي المجلس الدستوري رقم 05/ر.م.د/11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة .

2- المؤلفات:

1-الكتب والمؤلفات العامة:

- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1999.
- أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، 2000.
- إلياس جواد، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009.
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري الدار الجامعية، بيروت. بدون سنة نشر.
- حسين عثمان محمد عثمان، الوسيط في القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية (الشكل والإجراء)، الجزائر، 1996.
- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية ،بين الحكومة والبرلمان ،دار الخلدونية ،الجزائر ،2007،

- رجب محمود طاجن، المطابقة الدستورية المشروطة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.
- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، 2006.
- سعاد عمير، السلطة التشريعية لمجلس الأمة، دار بلقيس، بدون سنة نشر.
- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1999.
- سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة عين شمس، الطبعة الخامسة، 1986.
- سميرة أحمد شوقي، عبد الستار فرج خليل، " مجموعة القوانين الأساسية المكملة لدستور جمهورية مصر العربية "، الطبعة الثانية، القاهرة، 1986.
- شعبان أحمد رمضان، ضوابط و آثار الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- شمس الدين مزغلي علي، المبادئ الدستورية والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1978.
- صالح بالحاج، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، 1995.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم الدستورية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر.

- عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري نشأة وفقها وقضاء، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2010.
- علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1978.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء II، "النشاط الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2000.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الجزائر، دار هومة للطباعة، طبعة 1999.
- عمرو أحمد حبسو، القوانين الأساسية المكملة للدستور، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001،
- فريد علوش، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية، دار الجامعة الجديدة، 2010.
- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.
- محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2008.
- محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002.
- محمدي فريدة زاوي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2002.
- نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2008.
- هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة محمد وطفه، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2001.
- يحيي الحمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009.

ب- الاطروحات والمذكرات الجامعية:

الاطروحات:

- أمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991.

- عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطورالنظام الدستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001-2002.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الامة فى النظام الدستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، 2009-2010.

- مسراتي سليمة، مدى تطبيق الفصل بين السلطات فى النظام الدستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2009-2012.

المذكرات:

- بن عدي هشام، الرقابة على دستورية القوانين العضوية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، فرع زيان عاشور، الجلفة، 2013-2014.

- بوطغان وفاء، تحليل الإنتاج التشريعي الصادر منذ سنة 2007، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012.

- ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع فى النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005-2006.

- حمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين فى الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة تيزي وزو، بدون سنة.

- سليم كسير، البرلمان و قوانين المالية فى ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر 2001-2002.

- سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي فى دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001-2002.

- عليبي مسعود، الرقابة على دستورية القوانين فى الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 1999-2000.

- غربي نجاح، إجراءات تحريك الرقابة على دستورية القوانين، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2004.
- مسراتي سلمية، إخطار المجلس الدستوري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001.
- نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.
- بلمهدي إبراهيم، المجالس الدستورية في دول المغرب العربي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010.
- دوفان ليدية، آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2013.

ج-المقالات العلمية :

-المجلات:

- أمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، 2013.
- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003.
- العيد عاشوري، كيفية إقرار قانوني الانتخابات والدوائر الانتخابية في المجلس الشعبي الوطني والانتقالي، مجلة النائب، العدد الرابع، السنة الثانية، 2004.
- بختي نفيسة- عباس عمار، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة النائب، العدد 22، مارس 2009.
- بوزيد لزهاري، حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والبرلماني، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 4، أكتوبر 2003.
- خلوفي رشيد، مجلس الدولة، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، تصدر عن مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، المجلد 10، العدد 1، 1996.

- خالد دهيّنة، أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، نوفمبر 2006.
- محمد منير حساني، حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، دفاثر السياسة والقانون، مجلة صادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 5، جوان 2011.
- عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه و بين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 2، مارس 2003.
- جبار عبد المجيد، الرقابة على دستورية القوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 10، العدد 02، سنة 2000.
- سعيداني لوناسي جقيقة، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلة النقدية للقانون والسياسة، العدد 1، 2010.
- عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، مجلة المجلس الدستوري، العدد 02، سنة 2013.
- علي بوتيرة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 5، أبريل 2004.
- عمار عباس ونفيسة بختي، تأثير النظام الإجمالي على رقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة النائب، العدد 21، نوفمبر 2008.
- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، 2003.
- محمد بوسلطان، العلاقة بين البرلمان والمجلس الدستوري في الجزائر من خلال رقابة المطابقة الدستورية، مقال على مستوى المجلس الدستوري الجزائري، 2009.
- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد 4، 2004.

- نور الدين فكايير، المنظومة الانتخابية الجزائرية و حياد الإدارة، مجلة النائب، العدد الرابع، 2004.
- يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، منشورات الساحل، 2012.
- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور " النظام القانوني للأوامر"، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 2002.
- عادل بن عبد الله، العدالة الدستورية في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 04، جامعة بسكرة.
- محمد أشركي، القوانين التنظيمية بالمغرب، دراسة مقارنة، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، المغرب، العدد 1، سنة 1982.
- محمد بن أحمد بمبا، الرقابة على دستورية القوانين في موريتانيا، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 41، العدد 04، 2003.
- قاسم العيد عبد القادر، السلطة التشريعية في الجزائر، المجلة الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
- عبد القادر بن هني، المجلس الدستوري تنظيم واختصاص، نشرة المجلس الدستوري، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، وحدة الرغاية، الجزائر، 1990.
- مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة، العدد 2، 2013.
- مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة، المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 2، 2013.
- مداخلات و لقاءات:**
- امين شريط، مداخلة حول استقلالية القضاء، الندوة الثانية ، مجلة مجلس الامة، جوان 1999.

- محمد منير حساني، مداخلة حول توسعة حق اخطار المجلس الدستوري للبرلمانيين
تامين للوظيفة التشريعية، جامعة ورقلة.
- محمد فادن، عضو سابق للمجلس الدستوري، لقاء بتاريخ 28 سبتمبر 2014، الساعة
12:41، الجزائر.
- بيساعد علي، محاضرة في المالية العامة، المدرسة العليا للقضاء، 21 افريل 2014،
الساعة 11:30.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

1-OUVRAGES:

- GEORGE Burdeau, droit constitutionnel, 8^{ème} édition, paris, 1959.
- MAURICE Duverger, institutions politiques en droit constitutionnel, paris, P.U.F, 9^{ème} édition, 1966.
- Roussillon (H), le conseil constitutionnel, 4^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2001.
- JEAN Christophe Car, les lois organiques de l'article 46 de la constitution de 04.10.1958, 3^{ème} partie, paris, 1999

2-ARTICLES:

- BERRANDANE Abdelkhaleq, « La loi organique et l'équilibre constitutionnel », revue de droit publique, tome 109, 1993.
- BACHIR Yells Chaouche, « la technique des réserves dans la jurisprudence du conseil constitutionnel Algérien », revus de conseil constitutionnel, n° 1, Algérie, 2013.
- BACHIR Yells Chaouche, le conseil constitutionnel en Algérie du contrôle constitutionnel à la créativité normative, OPU Alger, 1999.
- FRANÇOIS Luchair, « les lois organiques devant le conseil constitutionnel », revue de droit publique, tome 108, 1993.
- HUBERT Amiel, « Les lois organiques », revue de droit publique, 100^{ème}, N° 01, 1984.
- JEAN Pierre Camby, la loi organique dans la constitution du 1958, revue de droit publique, tome 105, 1989.
- MOHAMED Cherif Abdelmadjid, « La loi organique nouvelle norme juridique dans le droit positif algérien », conseil nationale de transition, Alger, février 1997.

- W. Laggoune , la conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie, Revue Idra de l'école nationale d'administration, EPCD ERAA, Alger, volume 6, N° 2, 1996.

الفهرس

فهرس المحتويات

ا-و-----	مقدمة-----
02-----	<u>الفصل الأول: خصوصية القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري</u> -----
03-----	المبحث الأول: خصوصية القوانين العضوية من حيث المضمون-----
03-----	المطلب الأول: ماهية القانون العضوي-----
04-----	الفرع الأول: مفهوم القانون العضوي-----
04-----	أولا: التعريف الدستوري للقوانين العضوية-----
11-----	ثانيا: التعريف الفقهي للقوانين العضوية-----
14-----	الفرع الثاني: نشأة وتطور القوانين العضوية-----
14-----	أولا: ظروف نشأة القوانين العضوية-----
16-----	ثانيا: أسباب تبني الدستور الجزائري للقوانين العضوية-----
19-----	المطلب الثاني: تمييز القانون العضوي عن غيره من النصوص القانونية-----
20-----	الفرع الأول: تمييز القانون العضوي عن الدستور-----
20-----	أولا: المعيار العضوي والشكلي كأساس للتمييز بين القانون العضوي والدستور-----
22-----	ثانيا: المعيار المادي كأساس للتمييز بين القانون العضوي والدستور-----
23-----	الفرع الثاني: تمييز القانون العضوي عن القانون العادي-----
24-----	أولا: المعيار الشكلي كأساس للتمييز بين القانون العضوي والعادي-----
26-----	ثانيا: المعيار المادي للتمييز بين القانون العضوي والقانون العادي-----
28-----	الفرع الثالث: تمييز القانون العضوي عن التنظيم-----
28-----	أولا: المعيار العضوي للتمييز بين القانون العضوي والتنظيم-----
29-----	ثانيا: المعيار المادي للتمييز بين القانون العضوي والتنظيم-----
30-----	المطلب الثالث: نطاق تطبيق القوانين العضوية وقيمتها القانونية-----
30-----	الفرع الأول: أساس ومجال القوانين العضوية-----
30-----	أولا: الأساس القانوني للقوانين العضوية-----
34-----	ثانيا: طبيعة مجالات القانون العضوي-----

- 37----- الفرع الثاني: القيمة القانونية للقوانين العضوية.
- 39----- أولاً: موقف الفقه من القيمة القانونية للقوانين العضوية.
- 41----- ثانياً: موقف القضاء الدستوري من القيمة القانونية للقوانين العضوية.
- 45----- المبحث الثاني: خصوصية الإجراءات التشريعية لإعداد القوانين العضوية.
- 45----- المطلب الأول: المرحلة التحضيرية لإعداد القانون العضوي.
- 46----- الفرع الأول: ازدواج المبادرة بالقانون العضوي.
- 46----- أولاً: مبادرة الحكومة بالقانون العضوي في شكل مشروع قانون.
- 47----- 1- تحضير مشروع النص التشريعي على مستوى الوزير الأول.
- 48----- 2- على مستوى الأمانة العامة للحكومة.
- 48----- 3- على مستوى مجلس الدولة ومجلس الوزراء.
- 50----- ثانياً: مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني بالقانون العضوي.
- 51----- الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن الازدواج في المبادرة بالقانون العضوي.
- 52----- أولاً: القيود الواردة على سلطة النواب في المبادرة بالقانون العضوي.
- 55----- ثانياً: امتيازات مشاريع القوانين على حساب الاقتراح البرلماني.
- 57----- المطلب الثاني: إجراءات تشريعية متميزة على مستوى البرلمان.
- 57----- الفرع الأول: مرحلة الدراسة والفحص.
- 61----- الفرع الثاني: مرحلة المناقشة والتصويت.
- 63----- أولاً: التعديلات على المبادرة بالتشريع العضوي.
- 66----- ثانياً: خصوصية التصويت والمصادقة على القانون العضوي.
- الفرع الثالث: دراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء
- 72-----
- 73----- أولاً: اجتماع اللجنة و دراسة الأحكام محل الخلاف.
- 73----- ثانياً: طلب عرض النص للمصادقة.
- 74----- المطلب الثالث: إصدار القانون العضوي.
- 75----- الفرع الأول: التقيد بأحكام الدستور.

76	الفرع الثاني: التقيد بمبدأ استقلالية مجالات التشريع
78	الفرع الثالث: التقيد بقواعد الاختصاص في التشريع
85	الفصل الثاني: دور المجلس الدستوري في القوانين العضوية.
86	المبحث الأول: خصوصية رقابة المجلس الدستوري للقوانين العضوية
86	المطلب الأول: ماهية رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور
87	الفرع الأول: رقابة المطابقة للدستور والرقابة الدستورية
88	أولاً: رقابة المطابقة
92	ثانياً: رقابة الدستورية
93	الفرع الثاني: ضوابط رقابة المطابقة
94	أولاً: الضوابط العامة
95	ثانياً: الضوابط الخاصة
98	الفرع الثالث: طبيعة رقابة المطابقة و مضمونها
98	أولاً: طبيعة رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور
102	ثانياً: مضمون رقابة مطابقة للقوانين العضوية للدستور
109	المطلب الثاني: إجراءات رقبة مطابقة القوانين العضوية للدستور
109	الفرع الأول: الإخطار الوجوبي للقوانين العضوية
109	أولاً: الإخطار الانفرادي لرئيس الجمهورية
113	ثانياً: صيغة الإخطار وأجاله
115	الفرع الثاني: طرق فحص القانون العضوي موضوع الإخطار
116	أولاً: الإجراءات التي تسبق المداولات
119	ثانياً: سير المداولات
121	الفرع الثالث: المجلس الدستوري شريك في إعداد القانون العضوي
121	أولاً: الإسهام في العملية التشريعية للقانون العضوي
124	ثانياً: تقييد اختصاصات المجلس الدستوري بواسطة القانون العضوي

المبحث الثاني: آراء المجلس الدستوري بخصوص مطابقة القوانين العضوية للدستور	128
المطلب الأول: أثر تحريك رقابة مطابقة القانون العضوي للدستور	128
الفرع الأول: شكل ومضمون الرأي الفاصل في مطابقة القانون العضوي للدستور	131
أولاً: شكل الرأي الفاصل في مطابقة القانون العضوي للدستور	132
ثانياً: مضمون الرأي الفاصل في مطابقة القانون العضوي للدستور	133
الفرع الثاني: القيمة القانونية لآراء المجلس الدستوري بخصوص مطابقة القوانين العضوية للدستور	141
أولاً: حجية الرأي الصادر بمطابقة القانون العضوي للدستور	143
ثانياً: حجية الرأي الصادر بعدم مطابقة القانون العضوي للدستور	144
المطلب الثاني: تحليل آراء المجلس الدستوري "قوانين الإصلاح السياسي كنموذج"	146
الفرع الأول: رقابة مطابقة قوانين الإصلاح السياسي من حيث الشكل	147
أولاً: رقابة صحة إجراءات إعداد القوانين العضوية	148
ثانياً: مطابقة القوانين العضوية من حيث الشكل	150
الفرع الثاني: رقابة مطابقة قوانين الإصلاح السياسي من حيث الموضوع	153
أولاً: تحديد المجلس الدستوري للعيب الموضوعي	154
ثانياً: مطابقة القوانين العضوية من حيث الموضوع	161
خاتمه	171
قائمة المراجع	178
فهرس	190