



المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي

– تيسمسيلت –

معهد العلوم القانونية والإدارية

قسم القانون العام



مذكرة تخرج موسومة بـ:

رقابة المطابقة على القوانين العضوية في الجزائر

مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ:

• العربي بن شهرة

إعداد:

✓ طيبي زروق

✓ قراش عبد القادر

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

زيتوني محمد

الأستاذ:

مشرفا ومقررا

العربي بن شهرة

الأستاذ:

مناقشا

شامي رابح

الأستاذ:

السنة الجامعية: 2016 – 2017



المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي

– تيسمسيلت –

معهد العلوم القانونية والإدارية

قسم القانون العام



مذكرة تخرج موسومة بـ:

رقابة المطابقة على القوانين العضوية في الجزائر

مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ:

• العربي بن شهرة

إعداد:

✓ طيبي زروق

✓ قراش عبد القادر

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

زيتوني محمد

الأستاذ:

مشرفا ومقررا

العربي بن شهرة

الأستاذ:

مناقشا

شامي رابح

الأستاذ:

السنة الجامعية: 2016 – 2017

شكر

الحمد لله الذي وفقنا لإتمام هذا العمل

ونسألك اللهم أن تجعل عملنا هذا صالحاً لوجهك الكريم وأن تنفعنا به وتنفع كل من
يقراه

نقدم بالشكر إلى الأستاذ المشرف السيد: "العربي بن شهرة" الذي لم يبخل علينا
بنصائحه وتوجيهاته وكان نعم الموجه فشكراً كل الشكر والامتنان.

وإلى كل الدكاترة والأساتذة بمعهد العلوم القانونية والإدارية

إلى كل أسرة ومسييري وعمال المعهد وموظفي المكتبة وإلى كل من يقرأ هذه المذكرة

ونتوجه بالشكر إلى دفعة التخرج لنيل شهادة الماستر 2017

وأخص بالذكر جماعة المكتبة المثالية الذين كانوا سنداً لنا في إنجاز هذه المذكرة

وإلى كل من ساعدنا على إنجاز هذا العمل من قريب أو بعيد ولو بالكلمة الطيبة.

الإهداء

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله

ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي
وعلى والدي أن اعمل صالحا ترضاه وأدخلنا برحمتك في عبادك الصالحين .

أما بعد:

إلى نبع الحنان وكل الحنان ... إلى من تفرح لفرحي وتحزن لحزني،
إلى بر الأمان ... أُمِّي العزيزة أطل الله في عمرها
إلى من خطفته مني المنية، قبل أن يرى نتاج فضله علي وتفانيه
أبي العزيز رحمه الله وأسكنه فسيح جنانه
إلى أبنائي وبناتي "أمال.. عبد الحق.. خديجة.. سارة.. محمد.. والزوجة العزيزة
إلى إخوتي وأخواتي واخص بالذكر الحبيب وعائلته
إلى كل من لم يتسن لي ذكرهم
إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل من قريب أو من بعيد
إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.

زروق

الإهداء

الحمد لله الذي هدانا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله
ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي
وعلى والدي وان اعمل صالحا ترضاه وأدخلنا برحمتك في عبادك الصالحين .
أما بعد:

إلى نبع الحنان وكل الحنان... إلى من تفرح لفرحي وتحزن لحزني..
إلى بر الأمان ... أمي العزيزة
إلى الذي يحترق من أجل أن ينير لي درب الحياة..
إلى الذي كان يزيد في عزيمتي وقوتي ... أبي العزيز.
إلى التي أمضت معي الأيام الحلوة والمرّة زوجتي الغالية
إلى سر سعادتي أولادي : عبد الله، فاطمة الزهراء، عبد الرحمان وزكريا، محمد، منال، وليد"
إلى كل أفراد العائلة الكريمة صغيرا وكبيرا بدون استثناء
إلى كل زملائي وأصدقائي في الدراسة
إلى كل الأساتذة الكرام بدون استثناء
إلى من لم تذكر مذكرتي وهم في ذاكرتي.

عبد القادر

مقدمة

مقدمة:

إن قيام دولة الحق والقانون يبنى على مبدأ أساسي وهو وجود دستور يحكم هذه الدولة، والذي يعتبر مرجع أساسيا بموجبه يحدد مبدأ آخر لا يقل أهمية عن المبدأ الأول، يتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية والسلطة القضائية، إذ تنفرد كل واحدة من هاته السلطات بالصلاحيات والاختصاصات المخولة لها دستوريا، حيث تختص السلطة التشريعية بسن ووضع التشريعات، وما على السلطة التنفيذية إلا تنفيذ هذه التشريعات، والتي تلحق تطبيقها من طرف السلطة القضائية، ولهذا فان خضوع الدولة للقانون يطبق في كل أعمالها مهما اختلفت باختلاف السلطات وتعددتها .

وإذا كانت دولة القانون تنطلق من مبدأ الفصل بين السلطات، فإنها تجاوزت حتما مبدأ سيادة البرلمان، ومعنى هذا خضوع ما يصدر عن البرلمان من تشريعات مختلفة للرقابة الدستورية، والتي هي إحدى الآليات المبدئية والجوهرية التي لا يمكن التغاضي عنها عند بناء نظام ديمقراطي تعددي وتأسيس الأطر والأسس اللازمة لتشييد دولة القانون، ولذلك لم يغفل المؤسس الدستوري الجزائري سنة 1989 في استحداث هيئة تسند لها مهمة التكفل بهذه الرقابة سميت "الجلس الدستوري" فيما أبقى المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 على نظام الرقابة على دستورية القوانين، ومن بينهما القوانين العضوية، هذه الآلية الجديدة التي أحدثها المؤسس الدستوري و لأول مرة من خلال دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل تحت اسم "القوانين العضوية" وهي من المواضيع الهامة، نظرا لحيوية وأهمية الدور الذي تطلع به كوسيلة لإعادة توازن العلاقات في إطار السلطات العامة، وبالرغم من أن القوانين العضوية فكرة مستوحاة من الخارج ارتبط وجودها بتطور سياسي معين لبعض الدول. ففي الجزائر لا يعتبر هذا النوع من القوانين نتاجا لمثل هذا المسار¹، حيث أدرجه المؤسس الدستوري كصنف قانوني جديد قصد تجنب التعديلات المتكررة وما قد ينبىء بتهديد الاستقرار القانوني و تسبب العمل التشريعي .

¹ - مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري (1989-2010)، دار هومة، الجزائر، سنة 2012، ص 129.

إن أساس القوانين العضوية الدستور والذي حدد مجالاتها على سبيل الحصر وهو ما تضمنته المادة 141 الفقرة الأولى من دستور 1996 المعدل ، يمكن من خلالها أن يشرع البرلمان ، كما نص على وجوب سنها وصدورها في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة و المتميزة بالإضافة إلى خضوعها لإجراءات رقابية صارمة تتمثل في الرقابة السابقة الإجبارية من قبل المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 141 الفقرة الأخيرة من دستور 1996 المعدل ليبيدي رأيه فيها بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية الذي يعتبر الوحيد المخول دستوريا بالإخطار في مجال القوانين العضوية.

أهمية الموضوع :

تلعب القوانين العضوية دورا هاما بجوار الوثيقة الدستورية نظرا لتضمنها موضوعات و مسائل ذات طبيعة دستورية لتعلقها بتنظيم السلطات العامة في الدولة، وبذلك تعمل على تكملة أحكام الدستور التي تتسم بخصائص الحمود والعمومية والتجريد في صياغتها من خلال توفرها على ظروف وشروط وإجراءات ومزايا التكييف والتفصيل والتفسير والتوضيح لأحكام الدستور والتي تصل لدرجة الغموض والصعوبة . وذلك قصد إبعادها عن محور تنظيم الدستور لثقل محتواها وتفاديا لأي اعتداء أو تجاوز على الدستور، باعتباره المصدر الأساسي للقواعد القانونية.

إن أهمية القوانين العضوية اقترنت بأهمية مجالاتها ولعل أهم نتيجة لها تكمن في أن كل محاولة تجاهل أو اعتداء على نص من نصوص القانون العضوي تعد بمثابة مخالفة الدستور ويتضح من خلال ما تضمنته المادة 141 الفقرة الأولى من دستور 1996 المعدل حيث حدد وحصر المشرع الدستوري مجالات القوانين العضوية ووضع لها شروط و إجراءات خاصة لسنها و إصدارها حيث لا تتم المصادقة عليها إلا بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة.

بالإضافة إلى الأهمية البالغة التي أولاها لها المؤسس الدستوري من خلال وضعها تحت أعين رقابة المجلس الدستوري لبحث مدى مطابقتها للدستور مما يمنحها حصانة أكثر ويعزز من مكانتها في النظام القانوني.

أسباب اختيار الموضوع :

من الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار موضوع رقابة المطابقة على القوانين العضوية في الجزائر فهي كثيرة منها ما يعود إلى نص المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 والتي يظهر جليا التمييز بأكثر واقعية بين ما هو تشريع عضوي وما هو تشريع عادي هذا من جهة، ومن جهة أخرى قلة البحوث والكتابات و الدراسات في هذا الموضوع بالذات عند أصحاب الاختصاص ولا سيما الاختصاص الأصيل من أعضاء البرلمان ما يستدعي الوقوف على جانب من الجوانب الإجرائية التي يخضع لها القانون العضوي و المتمثلة في رقابة المطابقة للدستور وهي خصوصية من الخصوصيات التي تميز بها القانون العضوي عن غيره من التشريعات الأخرى، مما يجعل من الأهمية بمكان تحليلها ودراستها وتحديد أسبابها وأهدافها .

فضلا عن ذلك فان معظم الدراسات السابقة كانت تنصب حول استحداث القانون لآلية جديدة أدرجها المشرع الدستوري من خلال دستور 1996 المعدل في الظروف التي دعت الجزائر لدخول عهد جديد في مجال القوانين العضوية، لمسايرة الأوضاع وتصحيحها وكذا اتخاذ التدابير اللازمة لمواكبة الصرح المؤسساتي الحديث من خلال إصلاح الاختلالات الدستورية، ومن هنا كان الدافع الأخر إلى البحث في المكانة القانونية للقانون العضوي ضمن الترسنة القانونية من خلال مرحلته التحضيرية وصولا إلى حتمية رقبته الإلزامية والسابقة لإصداره .

الصعوبات التي واجهناها اثناء البحث :

لأجل خوض غمار أي بحث علمي كان، ومهما كانت قيمته العلمية، إلا ويواجه الباحث عقبات وصعوبات تحول دون الإلمام والغوص بعمق في الموضوع، وقد لا يثني هذا من عزيمته في المواصلة والتحدي، خصوصا وان البحث ينحصر في الجانب القانوني، فان هناك عراقيل عدة والتي كانت بمثابة تحدي لمواصلة البحث، كقلة المصادر والمراجع الملمة بالموضوع، الخاصة بمادة القانون الدستوري، حتى وان وجدت هذه المراجع فإنها لا تحوي إلا القلة من المادة العلمية التي تلم بالموضوع.

الإشكالية:

الحقيقة أن القوانين العضوية باعتبارها امتداد للدستور فان رئيس الجمهورية المكلف بحماية الدستور، يجب عليه أن يتأكد من مطابقة النص للدستور قبل إصداره وذلك بطلب رأي المجلس الدستوري في ذلك.¹

وهذا ما تضمنته أحكام المادة 186 الفقرة الثانية من دستور 1996 المعدل وكذا نص المادة

141 الفقرة الأخيرة "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره". هذا ما يدفعنا إلى طرح الإشكالية الآتية: ما المقصود برقابة المطابقة على القوانين العضوية وماهي خصوصيتها؟ إضافة إلى ذلك فإن واضع الدستور استعمل مصطلحين لنوعية الرقابة الممارسة من قبل المجلس الدستوري على النصوص، حيث استعمل مصطلحي رقابة المطابقة ورقابة الدستورية،² وهو ما جعلنا نبحت ونسلط الضوء على الفرق بينهما؟

المنهج المتبع:

للإجابة عن هذه الإشكالية المطروحة سنعمد على ما يتطلبه موضوعنا من مناهج علمية كفيلة بالوصول إلى تسليط الضوء و رفع الغموض عنه، إذ سنتبع المنهج التحليلي على أساس تحليل النصوص القانونية واستخلاص الجزئيات والاستعانة بالمنهج المقارن لأجل مقارنة ما نصت عليه الدساتير والقوانين بصفة عامة في الدول الغربية والعربية الأخرى بما هو منصوص عليه في الدساتير والقوانين الجزائرية.

¹ - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة-

الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، سنة 2013، ص 251.

² - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 253.

دراسة الموضوع:

لدراسة هذا الموضوع اتبعنا الخطة الآتية:

تناولنا من خلال الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية حيث تناولنا في شقه الأول مفهوم القوانين العضوية ونشأتها (المبحث الأول)، أما شقه الثاني تمحور حول أهمية القوانين العضوية وإجراءات إصدارها (المبحث الثاني). في حين أن الفصل الثاني تضمن خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري، ومن خلاله تطرقنا فيه إلى مفهوم رقابة المطابقة والجهة المختصة في ذلك (المبحث الأول) وصولاً إلى شروط وإجراءات وصور رقابة المطابق على القانون العضوي (المبحث الثاني).

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي

للقوانين العضوية

تعتبر القوانين العضوية في الجزائر وليدة دستور 1996 المعدل¹، فلم يسبق أن أشارت إليها الدساتير السابقة، وقد خصها هذا الدستور بنظام خاص ومتميز سواء في المواضيع التي تتناولها، أو في إجراءات إعدادها والتي بيّنتها المادة 141 من الدستور²، وهي حسب هذه المادة مجموعة من القوانين من شأنها أن تؤدي إلى توسيع دائرة فهم جوانب وعناصر تحديد الصفة العضوية على قوانين دون الأخرى، وهي صفة اقترنت دون شك بأهمية المجالات التي تنظمها، ومن خلال هذا الفصل سنحاول التطرق إلى الإطار المفاهيمي حول القوانين العضوية، حيث قسمناه إلى مبحثين؛ كان موضوع (المبحث الأول) مفهوم القوانين العضوية ونشأتها، أما (المبحث الثاني) فقد خصصناه لأهمية القوانين العضوية وإجراءات إصدارها.

المبحث الأول: مفهوم القوانين العضوية ونشأتها.

من جملة التغييرات التي أحدثتها الدستور الجزائري لعام 1996 المعدل تلك التي طالت المجال التشريعي العائد للبرلمان والمتمثلة في تنوعه ما بين المواضيع التي يشرع فيها بموجب قوانين عادية واستحداث زمرة أخرى تعرف بالقوانين العضوية، إلا أن المؤسس الدستوري لم يوضح لنا المقصود بالقوانين العضوية مكتفياً فقط بتحديد مجالاتها، وسنحاول من خلال هذا المبحث تحديد ماهية القانون العضوي على ضوء المفاهيم المعتمدة في الفقه الدستوري، باعتباره قانون متميز عن غيره، انطلاقاً مما هو متعارف عليه في الأنظمة الدستورية المقارنة، وصولاً إلى القيمة القانونية للقوانين العضوية في هرم تدرج

¹ - التعديل الدستوري بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 14 بتاريخ 07 مارس 2016، وهو آخر تعديل ورد على دستور 1996 حيث جاء بعد التعديل الدستوري بموجب القانون 03/02 المؤرخ في 09/08 المؤرخ في 2002/04/10 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 25 بتاريخ 2002/04/14، وكذا التعديل الدستوري بموجب القانون 09/08 المؤرخ في 2008/11/15 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 63 بتاريخ 2008/11/16.

² - نصت المادة 141 من دستور 1996 المعدل على ما يلي "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: تنظيم السلطات العمومية، وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية. تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري." "

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

المعايير القانونية، حيث يشتمل هذا المبحث على ثلاثة مطالب: تناولنا في (المطلب الأول) تعريف القانون العضوي، بينما تطرقنا إلى نشأته وتطوره من خلال (المطلب الثاني)، وخصصنا (المطلب الثالث) لمجال تطبيق هذه القوانين.

المطلب الأول: تعريف القانون العضوي.

لتمييز القانون العضوي لابد من التطرق إلى مفهوم القانون العضوي عن طريق تعريفه في بعض النظم الدستورية (الفرع الأول) وتعريفات الفقه الدستوري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعريف الدستوري للقوانين العضوية.

إن ورود مصطلح القانون العضوي 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 هو تسمية هذه الفئة من القوانين، فقد اختلفت بين الجزائر والمغرب وموريتانيا 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 فقه القانون العام، وموضوع خصب أسال الكثير من الحبر لاسيما في فرنسا، ويرجع ذلك إلى اعتمادها بالدرجة الأولى في دساتير الكثير من الأنظمة الدستورية المقارنة، مما نجم عنه محاولات لتعريف القانون العضوي.¹

أولا: التعريف بالقوانين العضوية في بعض الدساتير الغربية.

لقد اختلفت العديد من الدول في تسمية هذا النوع من القوانين في دساتيرها، لكن تبقى مضامينها وخصائصها مشتركة، ومن بين هذه الدساتير الدستور الإيطالي الموافق لـ 1947/12/27 الذي حاول تعريف القانون العضوي: "...دون أن تكون تلك المتعلقة بالمراجعة الدستورية فإن القوانين العضوية هي

¹ - محفوظ لعشيب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص70-85.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

تلك المتضمنة لمواضيع دستورية تم إنشاؤها بموجب إجراءات متميزة عن تلك المتبعة في التشريعات العادية".¹

بينما عرفها الدستور الإسباني الموافق ل 1978/12/29 بموجب أحكام المادة 81 الفقرة

الأولى: "القوانين التنظيمية تلك المتعلقة بالحقوق السياسية والحريات العامة، وتلك التي تصادق على الأنظمة الداخلية لمناطق الحكم الذاتي، والنظام الانتخابي العام، وباقي القوانين المنصوص عليها في الدستور. وتتطلب المصادقة على القوانين التنظيمية وتعديلها وإغائها، موافقة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب في تصويت نهائي على مجمل المشروع".

ويبدو أن المشرع الإيطالي والإسباني من خلال هذين التعريفين حاولا ضبط مفهوم القانون العضوي بصفة جامعة مانعة، وحصرية بحيث لا يمكن أن تخضع لأي إضافة أخرى.

ومن جانب آخر عرف الدستور الفرنسي المؤرخ في 1958/10/04 والمعدل في 2008/07/23

في المادة 46 القوانين العضوية على أنها: "تلك القوانين التي أضفى عليها الدستور طابع القوانين العضوية ويصوت عليها وتعديل وفقا للشروط التالية...".

ومن خلال هذا النص نلاحظ أن المؤسس الدستوري الفرنسي، اعتمد كمحاولة على المعيار الشكلي في تعريف القانون العضوي متجنباً المعيار المادي الذي كان سائداً قبل صدوره.²

ثانياً: التعريف بالقوانين العضوية في بعض الدساتير العربية.

لقد تبني المشرع الدستوري المغربي القوانين العضوية أو كما سماها القوانين التنظيمية في الدستور الجديد المؤرخ في 2011/07/29، على غرار دستور 1996 السابق الذي وضع اجراءات تبني القوانين التنظيمية وحدد مجالاتها، وهو ما يمثل في حد ذاته حماية لمجال تطبيق القانون التنظيمي، إذ لا

¹ - محمد أشركي، القوانين التنظيمية بالمغرب، دراسة مقارنة، المجلة المغربية للقانون والاقتصاد والتنمية، المغرب، العدد 1، 1982، ص73.

² - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2010/2009، ص174.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

يمكن سن قانون تنظيمي إلا في المجالات التي حددها الدستور بناء على التدخل الو جوي للمجلس الدستوري،¹ وهو ما يمثل فحص لنظام تبنى القوانين التنظيمية.

وبموجب الدستور المغربي الجديد تم استحداث محكمة دستورية في الباب الثامن منه²، فجاء الفصل 132 الفقرة 2 لتحديد اختصاصات المحكمة الدستورية، بحيث تحال إليها كل القوانين التنظيمية قبل صدورها لتبث في مطابقتها للدستور.

ومن الملاحظ أن الدستور المغربي شأنه شأن الدستور الفرنسي، لم يشر إلى تعريف القانون العضوي حتى في الدستور السابق 1996، حيث أن الغرفة الدستورية تولت القيام بذلك ما يفيد أن " القانون التنظيمي منبثق عن الدستور ومكمل له"،³ وكذلك الحال بالنسبة للدستور المغربي الحالي حيث اكتفى بالتطرق لإجراءات سنه وإصداره، وتحديد مجالات القانون التنظيمي، فعلى سبيل المثال حالات التناهي مع الوظيفة الحكومية وهو ما نص عليه الفصل 87 من الباب الخامس، القانون التنظيمي الذي 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 إعداد القوانين النظامية أو تعديلها أين يظهر الاختلاف من حيث شروط تنفيذها وإصدارها، حيث لا يقدم المشروع أو الاقتراح إلى مداولة أو تصويت أول غرفة أحيل عليها إلا بعد انقضاء 15 يوما وضرورة عرضها على المجلس الدستوري للبت في مدى مطابقتها للدستور طبقا للمادة 86 من الباب السادس من الدستور، ونظم عشرة مجالات للقوانين النظامية، فعلى سبيل المثال القانون النظامي المحدد لقواعد تنظيم وسير

¹ - عبد العزيز النويصي ، المجلس الدستوري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية، ط1، 2001، ص46 و 47.

² - تم استحداث محكمة دستورية بعدما كان مجلس دستوري إلا أن الفصل 176 من الباب الرابع عشر من دستور 2011 المغربي أكد على استمرارية المجلس الدستوري القائم في ممارسة صلاحياته إلى غاية تنصيب المحكمة الدستورية.

³ - محمد أشركي، المرجع السابق، ص76.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

المجلس الدستوري (المادة 88) من الباب السادس، والقانون النظامي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة (المادة 89) من الباب السابع، ويعود هذا بالنظر إلى أهميتها وحيويتها بالنسبة لحقوق الأفراد وحررياتهم.¹

وقد تناول دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 في الباب الثالث والمتعلق بالسلطة التشريعية من المادة 50 إلى المادة 70، إجراءات 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 يومًا من إحالته على اللجنة المختصة .

يتضح لنا مما سبق بيانه أن كل من المشرع الدستوري الموريتاني والتونسي، سارا على نفس المنهج بحيث لم يعرفا القوانين العضوية مكثفين بالتطرق إلى المجالات التي تنظمها وإجراءات إعدادها.

أما فيما يتعلق بالوضع في مصر فقد أدخل دستور 11 سبتمبر 1971²، هذه الفئة من القوانين ضمن هرم قانوني تحت تسمية "القوانين المكتملة للدستور" وذلك دون أن يضع لها نظاما قانونيا مستقلا مكثفيا فقط بإحالة 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.³

وبذلك فتحدد القواعد المكتملة للدستور يتوقف على معيارين متكاملين، أحدهما شكلي والآخر موضوعي، أما المعيار الشكلي فيتمثل في النصوص الدستورية الغير صالحة للتطبيق بذاتها مباشرة

¹ - محمد بن أحمد بمبا، الرقابة على دستورية القوانين في موريتانيا ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 2003، ص66.

² - إن هذا الدستور قد الغي، و الآن يوجد دستور 2014.

³ - دوفان ليدي، آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية، قوانين الإصلاح السياسي نموذج، مذكرة ماستر كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح، ورقة 2012-2013، ص07.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

والتي تحتاج إلى قانون آخر يحدد مضمونها وشروطها، مثل الحق في التنقل، ويتجلى المعيار الموضوعي في وظيفة أساسية للدستور بوصفها عملاً ينظم سلطات الدولة واختصاصها.¹

أما عن دستور 2012 بعد ثورة 25 يناير 2011، فقد نص 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. إلا أن ذلك لا يعني وجود تمايز بين القوانين العادية والمكملة للدستور المصري لسنة 2012² 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 2014 الحالي فقد نص على القوانين واللوائح دون التطرق إلى القوانين المكملة.³

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 العاشر كما يلي:

"إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات... وهو الوصف الذي أكدته في نص المادة 218 من الدستور الحالي: "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، وبالتالي كانت مجرد ترجمة بدون عناء.

¹ - أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، 2000، ص 54.
² - بن عبدي هشام، الرقابة على دستورية القوانين العضوية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، فرع زيان عاشور، 2013-2014، ص 42.
³ - جمهورية مصر العربية، مشروع دستور 2013، الوثيقة الدستورية الجديدة بعد تعديل دستور 2012 من الموقع الرسمي للجنة الخمسين لإعداد الدستور، القاهرة، ص 48.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

وكانت أول معالجة للقوانين العضوية بواسطة رئيس الجمهورية اليمين زروال خلال حديثه الذي احتوته المذكرة الدبلوماسية، والتي وجهها لمجموع الطبقة الدبلوماسية، ولعظم وأهم ممثلي المجتمع المدني وذلك في شهر ماي 1996.¹

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 141 من دستور 1996 المعدل: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقانون العضوي بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية... تتم المصادقة على قانون العضوية بالأغلبية المطلقة للنواب و أعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوية لمراقبة مطابقة النص مع الدستور الجزائري 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 المجالات التي يجب أن تنظمها، والجهة التي تسنها وإجراءات إصدارها، ولذلك اكتفى بإجراءات خاصة لهذه القوانين، وذلك بإحالة الكثير من المسائل ذات الطبيعة الدستورية إلى قوانين تصدر عن السلطة التشريعية. إلا أن المشرع الجزائري في الدساتير السابقة لم يعط لها وصفا كما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي، وإنما أطلق عليها لفظ قانون، وهناك من يرى إمكانية تسميتها في تلك الفترة بالقوانين العضوية باعتبارها تنظم موضوعات دستورية. ثم جاء دستور 1996 وتبنى مصطلح القانون العضوي لأول مرة خلال المادة 123 إلى جانب مواد أخرى في الدستور قبل التعديل الأخير.

وما نستخلصه مما سبق أن معظم الدساتير لم تعط تعريفا واضحا ودقيقا للقانون العضوي وإنما تعرضت لجوانبه الإجرائية والموضوعية، ويرجع هذا لكون أن المشرع لا يضع التعاريف، ومن ثم تبقى

¹ - غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق 2001-2002، ص12.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

مهمة تحديد معنى هذا القانون على عاتق كل من فقه القانون العام الدستوري، وكذا القضاء الدستوري تكملة لجهود الفقه.¹

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للقوانين العضوية.

الفقهاء بدورهم ساهموا في عملية 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 إلى أن توصل الفقه الحديث إلى بلورة مفهومه، خاصة وأن الوضع الطبيعي والمعتاد هو عزوف المشرع الدستوري عن تقديم تعريفات لمصطلحات قانونية تاركا الأمر للفقه والقضاء.

أولا: عند الفقه الغربي.

luchair François يعرف الأستاذ "فرنسوا لوشار" القوانين الأساسية طبقا لأحكام المادتين 46-61 من الدستور الفرنسي: "بأنها تلك القوانين التي يجب أن تتوافر فيها ثلاث شروط: الأول 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، ويتمثل الشرط الثالث في إعلان المجلس الدستوري مطابقتها للدستور.²

أما الأستاذ "جوليان لفرير Julien-La ferrière" فيعرفها بأنها: "هي تشريعات عادية بالرغم أنها مكتملة للدستور، الذي يضع المبدأ من حيث تنظيمها لبعض المؤسسات، ولكنها ليست جزء منه ولا تشاركه في طبيعته".³

¹ - عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقة الوظيفة بي نه وبين الحكومة مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد2، مارس 2003، ص53 .

² - دوفان ليديه، المرجع السابق، ص11.

³ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص14.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

والظاهر أن هذا التعريف لا يمكن الاستناد عليه، خاصة وأن القوانين العضوية ذات طبيعة خاصة و متميزة، وهو الشيء الذي يميز التشريع العضوي عن التشريع العادي.

بينما عرفها الأستاذ دوجي dugiut بأنها روح الدستورية.

وهذا النموذج من التعريف الفقهي للقوانين العضوية اعتمد على المعيار المركب المختلط - الشكلي والموضوعي - في نفس الوقت ومثل هذا التعريف هو الأقرب إلى حقيقة معنى القانون العضوي إذا ما أضيفت له عناصر أخرى مثل مكانته في سلم تدرج قواعد النظام القانوني في الدولة.¹

ثانيا: عند الفقه العربي.

وحدد الأستاذ "عبد الغني بسيوني عبد الله" مفهوم القوانين العضوية على أنها: "مجموعة القوانين الصادرة من السلطة التشريعية سواء من تلقاء نفسها، أو بتكليف من المشرع الدستوري، والمتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها، وكيفية ممارستها لوظيفتها، أي تتعلق بمواضيع دستورية في جوهرها".²

ويعرف الأستاذ "سليمان محمد الطماوي" القوانين العضوية على أنها: "قوانين مكملة للدستور، على أن يقتصر هذا الأخير على المبادئ الكلية، ويحيل التفاصيل إلى هذه القوانين التي تعتبر مكملة له، على أن يتعين أن يحدد الدستور في صلبه ما يعتبر قانونا نظاميا أو أساسيا، مما يرتب إخضاعه لإجراءات تختلف عن إجراءات القوانين العادية".³

ويمكن القول أنه من خلال التعاريف الفقهية السابقة، أن جملها 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

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 53.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 315.

³ - سليمان محمد الطماوي، السلطات في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة عين شمس، الطبعة 5، 1986، ص 209.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، أساسها الدستور ومنحها طبيعة القانون "العضوي" ونص على وجوب سنها وصدورها في ظل مجموعة من الإجراءات والشكليات الغير عادية التي لا يخضع لها كل تشريع. وكما رأينا يستمد القانون العضوي هذه الصبغة والصفة الخاصة نظرا لوظائفه الحيوية الهامة في تكميل أحكام الدستور.

وفي الأخير نخلص إلى أن مصطلح القانون العضوي ليس مجرد ثوب يكتسيه التشريع العادي، وإنما هو صنف قانوني جديد يضاف إلى هرم تدرج المعايير القانونية مما يدفعنا للتساؤل عن ظروف نشأتها في الدول المعاصرة وعن الأسباب التي جعلت المؤسس الدستوري الجزائري يتبناها في دستور 1996 المعدل.

المطلب الثاني: نشأة وتطور القوانين العضوية.

من المؤكد أن سبب وجود القوانين العضوية داخل الكتلة الدستورية، هو حماية الحقوق الأساسية ويكمن ذلك في أنها نصوص موضع رقابة دستورية وذات طابع إجرائي، والقوانين العضوية قديمة في أصولها ووجودها، ولكنها بالمقابل حديثة جدا في تبلورها واكتمال بنائها ووضوحها في النظام القانوني.

الفرع الأول: ظروف نشأة القوانين العضوية في فرنسا.

ظهرت فكرة القوانين العضوية في مراحلها الأولى تبعا للمجال الذي تتمتع به، أي كنصوص قانونية أساسية "fondamentales" "textes essentiels" تنظم السلطات الدستورية في الدولة وتضبط العلاقات الوظيفية فيما بينها وكذا تنظم انتخابات المجالس البرلمانية دون أن تسمى أو تذكر بأنها قوانين عضوية.¹

ويعود الفضل في تكريس عبارة مصطلح العضوي لأول مرة وبصفة شكلية إلى الدستور الفرنسي الصادر في 4 نوفمبر 1848، المحرر من قبل الجمعية الوطنية التأسيسية .

بينما دستور الجمهورية الخامسة الموافق لـ 04 أكتوبر 1958 منح فكرة القانون العضوي طبيعته وحدد مجالاته، والإجراءات الدستورية لسنه وصدوره بصورة أكثر وضوحا، حيث نصت حوالي

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 55.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

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 عت فريدة من نوعها بتمييزها عن التشريع العادي.

ومنذ بداية المرحلة الأخيرة التف كل من فقه القانون العام الدستوري والإداري والقضاء الدستوري حول فكرة القانون العضوي، بالتحديد والتفسير والتحليل 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 ومرنة¹، باعتبار الموضوعات المنصبة عليها هي موضوعات دستورية في جوهرها لتعلقها بتنظيم السلطة العامة في الدولة.²

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

-قواعد القانون العضوي تعد بمثابة الحل التوفيقى للبت في الصعوبات الممكنة، قصد تحقيق توازن الرؤى وهو ما أشار إليه السيد "بر اي نيل 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، كنا سنقول: يقرر قانون عضوي للبت في المسألة".³

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص55.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص315.

³ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص19.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

-بالإضافة إلى ذلك صرامة الدساتير الفرنسية، فقد تم تلطيفها تقليديا بواسطة اللجوء إلى نصوص القوانين العضوية، قصد تنظيم المؤسسات والهيئات السياسية للدولة من خلال تعريفها القانون العضوي على أنه: "مجموع قوانين تنطوي حول تنظيم السلطات العامة".¹

الفرع الثاني: ظروف نشأة القوانين العضوية في الجزائر.

اعتمدت الجزائر فكرة القوانين العضوية واستخدمتها في حركة إعادة تأسيس وتنظيم سلطة الدولة وعملية التقويم القانوني ابتداء من دستور 28 / 11 / 1996 .

وبالرغم من أن القوانين العضوية فكرة مستوحاة من الخارج، ارتبط وجودها بتطور سياسي معين وبتقاليد وأعراف دستورية معينة لبعض الدول، إذ أنه يمثل الأداة الضاربة التي تسمح للبرلمان خرق حتى الدستور ولعل الخروقات التي تعرض لها الدستور الفرنسي 1946 هي أحسن دليل.²

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

إن البحث عن أسباب ظهور القوانين العضوية أمر صعب وذلك لغياب نقاش صريح يبين الأسباب التي أدت إلى تغيير بعض المبادئ الدستورية وإحداث مؤسسات جديدة.

يرى جانب من الفقه أن استحداث القوانين العضوية دعم للمبادئ التي تضمن الحريات الفردية والجماعية، وإجهاض لأي استغلال حزبي لمجالات في غاية الأهمية.³

¹ - دوفان ليديه، المرجع السابق، ص16.

² - عبد المجيد جبار، الرقابة على دستورية القوانين العضوية، ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، سنة 2000، ص50.

³ -عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، مجلة المجلس الدستوري، العدد02، سنة2013، ص32.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

ويرى البعض الآخر أن الهدف من اعتناق القوانين العضوية، يكمن في تجنب التعديلات المتكررة للقوانين، مما ينبئ تهديد الاستقرار القانوني وتسبب العمل التشريعي وما يترتب من نتائج¹، على أساس أن القوانين العضوية لها وظيفتين:

الوظيفة الأولى: وتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية، ذلك أن القانون العضوي يوجد في مرتبة أسمى من القانون العادي، رغم أنهما يصدران من نفس السلطة.

ويرجع السبب في هذا السمو إلى طبيعة المواضيع المخصصة له وخاصة في الإجراءات التي تحيط بعملية إعدادها.

الوظيفة الثانية: "سياسية" هدفها الحد من صلاحيات البرلمان، فعمل المؤسس الدستوري على تقييد البرلمان حيث أقام حوله سياجا يصعب تجاوزه، من خلال ضبطه للمدة وعدد الدورات البرلمانية، وحصره 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 له وظيفتين وإن كانت الوظيفة الأولى على قدر كبير من الأهمية فكثيرا ما تستقطب الثانية الانتباه²

ويرجع الأستاذ عمار عوابدي تبني المشرع الدستوري الجزائري لفكرة القانون العضوي في النظام الدستوري، اعتقادا منه بصحة وسلامة أسس وأهداف ومجالات ووظائف وقيم هذه الفكرة الدستورية العبقرية 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 تكيفها 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

¹ - سعيداني لوناسي حرقية، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المدرسة الوطنية للإدارة، المحلة النقدية للقانون

والسياسة، العدد 1، سنة 2010، ص 77.

² - عبد المجيد جبار، المرجع السابق، ص 51

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

والسياسية، لتحقيق وترسيخ السلام والأمن الاجتماعيين في نهاية الأمر بصورة مؤكدة ومنظمة في ظل هيبة وقوة الدولة.¹

إن تطبيق بعض المواد الدستورية الهامة التي تتطلب وجود قانون عضوي وليس قانون عادي، للعمل على توسيع مصادر الشرعية في دولة القانون على نحو كلما كثرت المصادر القانونية، كلما ضمن تحقيق أهدافها السامية لحماية المصلحة العامة، وكذا المصلحة الخاصة لحقوق الإنسان والمواطن.

بالإضافة إلى الأزمة البنيوية الحادة التي نتج عنها عجز المؤسسات الدستورية الغير مستقرة لمواكبة السير في الجانب القانوني، واعتبار نصوص القوانين العضوية بمثابة حلقة من أهم الحلقات المفقودة قصد تحقيق الاستقرار والبث في الصعوبات.

تطبيق وتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على ضوابط القانون العضوي والتعاون الوظيفي فيما بين السلطات.

وعليه فإن الرغبة في إيجاد وسيلة قانونية مرنة من شأنها تكملة أحكام الدستور المتسمة بالجمود والاقتراب والعمومية المطلقة والتجريد الكلي في صياغتها، وكذا ضمان تطبيقها تطبيقاً سليماً دون إهدار قيمتها الثابتة والمستقرة وهو الذي دفع بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى تبني القانون العضوي كصنف قانوني جديد نظراً لطبيعته الدستورية المتميزة، ولخضوعه لإجراءات دستورية صارمة عند إصداره.²

المطلب الثالث: الأساس الدستوري للقوانين العضوية ومجالات تطبيقها.

إن عملية تحديد مجال القانون العضوي، تعد استكمالاً لعملية تحديد مفهومه، ولكي تتم هذه العملية، يتطلب الأمر التعرض لمجال القانون العضوي على أساس أحكام مواد الدستور (الفرع أول) ثم التطرق إلى مجالات تطبيق القانون العضوي (الفرع الثاني).

¹-عمار عوابدي، المرجع السابق، ص61.

²-عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص50-51.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

- 103 وردت في الفصل الأول من الباب الثاني والممثل في السلطة التنفيذية ونصت على وجوب وجود قانون عضوي، يحدد كفاءات وشروط تطبيق أحكام المادة السابقة المتعلقة بحالة وفاة أحد المرشحين للرئاسة في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث مانع له.
- المادة 106 من نفس الفصل والتي نصت على وجوب تنظيم حال تي الطوارئ و الحصار بقانون عضوي .
- المادة 120 من الفصل الثاني والمتمثلة في السلطة التشريعية ونصت على صدور قانون عضوي يحدد كيفية انتخاب النواب، وكيفية انتخاب وتعيين أعضاء مجلس الأمة، وشروط قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي ونظام التعويضات البرلمانية.
- المادة 125 من نفس الفصل ونصت على وجوب تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه بموجب قانون عضوي.
- المادة 129 من الفصل الثاني نصت على وجوب تحديد شروط استخلاف عضو البرلمان في حالة شغور مقعده، وأوكلت المادة 132 من الفصل الثاني تنظيم غرفتي البرلمان وسيرهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة إلى قانون عضوي يصدر بهذا الشأن، أما المادة 133 من نفس الفصل فكانت مادة تكميلية للمادة 132 تتعلق بسير جلسات البرلمان.
- المادة 141 وهي المادة الأم التي نصت على أهم مجالات القانون العضوية الأساسية، والتي تتمحور حولها كافة النصوص القانونية العضوية الأخرى وهذه المجالات هي:

✓ تنظيم السلطات العمومية وعملها .

✓ نظام الانتخابات.

✓ القانون المتعلق بالأحزاب السياسية .

✓ القانون المتعلق بالإعلام .

✓ القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي .

✓ القانون المتعلق بقوانين المالية .

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

وجاء الفصل الثالث بعنوان السلطة القضائية، أين وردت عبارة القوانين العضوية في المادة

172 والتي نصت على وجوب تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصهم بموجب قانون عضوي .

● -المادة 176 ونصت هاته المادة على وجوب صدور قانون عضوي لتحديد تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، وان استقلالية القضاء الإدارية والمالية يحددها قانون عضوي، أما المادة 177 الفقرة الثانية فنصت على أنه بموجب قانون عضوي تحدد تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها .

-ولعل ما يتبادر للذهن عدم ورود هاته المواد في الفصل الثاني الخاص بالسلطة التشريعية باعتبارها الجهة الأصلية المخولة بسن وإصدار التشريع بصفة عامة سواء كان تشريع عادي أو عضوي، وهو راجع لطبيعة المجال الذي تنظمه المواد السابقة الذكر، إلا أن المشرع الدستوري بإدراجه للمادة 141 من دستور 1996 المعدل في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية لأنها وبكل بساطة تعد مرجعا لباقي المواد المذكورة، وهذا راجع 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 دستور 1996 المعدل، في نص المادة 141 وكذا المجالات المتعلقة بالقانون العضوي بموجب أحكام أخرى والمشار إليها دستوريا.

ولعل معيار الأهمية والحيوية التي تكتسبها بعض المواضيع والتي تعتبر امتداد للدستور وتفصيلا له، لاشك أن السلطات العمومية والقانون المتعلق بالأحزاب السياسية والإعلام وقوانين المالية، مواضيع على قدر عالي من الأهمية وهو ما يستلزم تنظيمها بموجب قوانين عضوية، مما تتطلب تمييزها عن التشريعات العادية وإفرادها بآلية قانونية خاصة، إلا أنه وبالرجوع إلى الدستور الفرنسي 1958 وتحديد

¹ - نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية و القانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2006، ص 27 .

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

في المادة 63 فنجد أنه يحدد قانون أساسي قواعد تنظيم وعمل المجلس الدستوري، والإجراءات المتبعة أمامه، ولا سيما المواعيد المقررة لإبلاغه بالمنازعات .

في حين يذهب الدستور الجزائري إلى أن المجلس الدستوري يحدد قواعد عمله بموجب أحكام المادة 186 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 إلى نصي المادتين 140 الفقرة السادسة و141 الفقرة الخامسة من الدستور نجد المادة الأولى جعلت من القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي من اختصاص التشريع العادي، في حين نصت المادة الثانية على إصدار قانون عضوي يحدد القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، مما يوحي بوجود لبس يرجع إلى تكرار مجال التنظيم القضائي في كلا القانونين العضوي والعادي .

ثانيا : طبيعة مجالات القانون العضوي.

بعد التطرق للأحكام الدستورية التي تؤسس وتجزئ صدور القانون العضوي، نأتي إلى طبيعة المجالات التي حددها وحجزها الدستور على سبيل الحصر لتدخل القانون العضوي لتنظيمها، ولقد اعتبرت نصوص و قواعد القانون العضوي كمجموعة طوائف من المجالات وليس طائفة من القوانين، وهذا ما عبر عنه jean pierre camby على أساس أن الحكومة الفرنسية كان هدفها ومبتغاها من إنشاء القانون العضوي إحداث إجراء جديد، وليس طائفة من القوانين أصلا، إلا أن عكس ذلك هو الذي حدث¹ ، كذلك فقد اعتبر القانون العضوي قانون لطائفة من المجالات، إلا أنه يبقى قانون مستقل قائم بذاته ومجالاته.² وبالرجوع إلى المادة 141 الفقرة الأولى من دستور 1996 المعدل نجد عبارة

¹ - سامية بعلي شريف، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2014/2015، ص34.

² - غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في دستور 1996/11/28، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001/ 2002، ص51.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

"المجالات المخصصة للقوانين العضوية" وعبارة "يشعر البرلمان بقوانين عضوية في المجالات ... " فيتضح أن المؤسس الدستوري أراد أن تكون طائفة من القوانين منصبة على مجالات معينة.

ولتصنيف مجالات القوانين العضوية نجدها تكتسي طبيعة تنظيمية، أو طبيعة تطبيقية تكميلية، أو قد تكون ذات طبيعة إنشائية. فبالرجوع إلى المادة 106 من الدستور نجدها تنص على تنظيم حالة الطوارئ والحصار فيعد مجالا تنظيميا، بينما المادة 103 تعتبر مجالا تطبيقيا تكميليا لأنها تحدد الإجراءات المطبقة حالة وفاة أحد المرشحين لرئاسة الجمهورية في الدور الثاني، والمادة 177 فتعتبر مجالا إنشائيا إذ أسند لها مهمة تشكيل هيئات معينة لأول مرة ويتعلق الأمر بالمحكمة العليا للدولة .

كما تحتل قواعد القانون العضوي مكانة قانونية مؤهلة من قبل المؤسس الدستوري قصد تشكيل بعض الهيئات كالمجلس الأعلى للقضاء، وذلك بموجب أحكام المادة 176¹، ويكمن التشكيل والإنشاء المؤسساتي، في وضع القواعد القانونية تارة، وعناصر للقواعد القانونية تارة أخرى، بسبب المهام الموكلة لها فهي عندما تضيف عناصر للقواعد القانونية تعمل على تحديدها بما يفيد تفصيلها، شرحها وتبسيطها .

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

الفرع الثاني: مجالات القانون العضوي.

يمكن تقسيم مجالات القانون العضوي إلى فئتين: مجالات تحدد تنظيم وسير الهيئات الدستورية، وأخرى متعلقة ببعض الأنظمة ذات الأهمية الخاصة والتي تخرج عن اختصاص التشريع العادي.

¹ -المادة 176 من دستور 1996 المعدل تنص على: "يحدد قانون عضوي تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، وعمله، وصلاحياته الأخرى".

أولاً: مجالات تحدد وتنظم سير الهيئات الدستورية.

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

وبالرجوع إلى دستور 1996 المعدل، فقد جاءت المادة 141 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 :

لقانون العضوي 12/16 المؤرخ في 2016/08/25 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ويعد من أهم وأبرز تطبيقات فكرة القانون العضوي في النظام الدستوري الجزائري باعتباره يعالج مجالاً حيويًا وهامًا وحساسًا، وهو مجال ينظم السلطة البرلمانية السيادية في الدولة وعلاقتها الوظيفية مع السلطة التنفيذية بصورة عامة ومع الحكومة بصورة خاصة.¹

لقانون العضوي 01-98 المعدل المتمم بالقانون العضوي 11-13 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله .

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

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

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

¹ -عمار عوابدي، المرجع السابق، ص60.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

وتجدر الإشارة أن القانون العضوي الخاص بتنظيم المحكمة العليا للدولة وسيرها 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 على ترقية الحقوق والحريات فأطلق عليها تسمية قوانين الإصلاح، 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 العضوية .

- القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25/08/2016 يتعلق بنظام الانتخابات
- القانون العضوي رقم 02-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

المبحث الثاني: أهمية القوانين العضوية وإجراءات إصدارها.

يعتبر القانون العضوي ذو أهمية بمكان لتحقيق التنظيم السلطوي، وتقرير مبادئ القانون العام في الدولة، لذا لقد أولى المؤسس الدستوري الجزائري أهمية بالغة للتشريع بقوانين عضوية وذلك لما تتميز به عن غيرها من القوانين العادية،(المطلب الأول)ولصنع وخلق هذه القوانين لا بد من إجراءات لإصدارها حتى تصبح عملا قانونيا (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أهمية القانون العضوي

يحتل التشريع العضوي حسب قاعدة توازي الأشكال، المتعلقة بتسلسل القوانين مركزا في الدرجة الثانية بعد الدستور¹، إذ للقوانين العضوية وظيفة تتمثل أساسا في تحديد التدابير الدستورية²، وخصت بإجراءات أكثر تعقيدا من تلك التي يعد بها القانون العادي

لقد اعتبرت القوانين العضوية وسيلة للتشريع في مجالات ذات طبيعة دستورية من حيث المواضيع فهي تتعلق بتنظيم السلطات العمومية وعملها، كما يمكن أن يتعلق الأمر بالتشريع بموجبها بالقواعد التي تتوسط الدستور والقانون العادي، فالقوانين العضوية جاءت لتفصل ما جاء في الدستور³، مما يترتب عليه خضوعها لنظام قانوني خاص ومتميز، إذ لها وظيفة تتمثل أساسا في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية⁴، فهناك مجالات حيوية لا يمكن للدستور أن يسعها كلها، ولذلك أحالها إلى التفسير والتنظيم بموجب قوانين عضوية، فهي تتناول السلطات العامة في موضوعها، وتهدف بالأساس إلى تطبيق الدستور.

فالقوانين العضوية متميزة عن القوانين العادية(الفرع الأول)، مما يجعلها تحتل مكانة أعلى منها في تدرج الهرم القانوني (الفرع الثاني).

¹ - عجة الجيلالي، مدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون بين التقليد والحداثة، دار الخلدونية، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 391.

² - جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 52.

³ - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، الملتقى الوطني حول التطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص 21.

⁴ - جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 51.

الفرع الأول: تمييز التشريع بقوانين عضوية عن القوانين العادية.

حاول المؤسس الدستوري من خلال المادتين 140 و 141 من الدستور، التفرقة بين مجالات التشريع بقوانين عادية وعضوية، إلا أن الملاحظ أن أسلوب التصويت والإجراءات المتبعة للمصادقة عليهما تظل أحسن ضابط للتفرقة بينهما.

أولاً: التمييز على أساس المعيار العضوي:

فالدستور تعمد أن يتم إصدار القانون العضوي وفقا لإجراءات يصعب تجاوزها، فبالمقارنة مع القانون العادي فإنه "تم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، ولأعضاء مجلس الأمة"¹، خلافا للعمل القانوني العادي الذي يتطلب المصادقة عليه بالأغلبية الحاضرة للأعضاء، ولكن حتى لو تمت المصادقة على القانون العضوي من قبل غرفتي البرلمان، إلا أنه تبقى خطوة أخيرة وهي إخطار رئيس الجمهورية وجوبا للمجلس الدستوري، مما يعني أن الكلمة الأخيرة مردها للمجلس الذي ينظر في مطابقة هذا القانون للدستور، ولا شك في أن المؤسس الدستوري جعل القوانين العضوية خاضعة لرقابة دستورية إجبارية نظرا لحيوية القطاعات المتعلقة بها²، وهذا على عكس القانون العادي الذي تتوقف إجراءات التشريع بموجبه بعد مصادقة البرلمان عليه.

ثانياً: التمييز على أساس المعيار المادي-الموضوعي:

يمكن أن تتحقق بالاعتماد على طبيعة تكوين ومضمون كل من التشريع العادي والقانون العضوي، بمعنى أن كل ما يتصل بتنظيم السلطات العامة في الدولة يقوم على أساس أداة تشريعية قانونية دستورية عضوية، في حين أن كل ما ليس له اتصال بهذا التنظيم، يعالج بواسطة تنظيم غير ذلك المتعلق بتنظيم السلطات العامة، الذي يتم إقراره بواسطة أداة تشريعية عادية.

¹ - المادة 141 الفقرة الثانية من دستور 28 نوفمبر المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 المعدل ب: القانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية، ع 25، الصادرة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية، العدد 63، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008 والمعدل بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 16/03/2016، الجريدة الرسمية، العدد 14 بتاريخ 07/03/2016.

² - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 1، 2010، ص 319.

الفرع الثاني: تحديد مرتبة القانون العضوي في الهرم القانوني.

تختلف الآراء في تحديد مرتبة القانون العضوي في الهرم القانوني، وبالعودة إلى النظرية القانونية الخالصة للفقهاء النمساوي هانري كلسن، فإن المعايير القانونية تكون على شكل متسلسل في شكل هرمي¹ نحو الأعلى حسب قوة وتأثير النظام القانوني.

بما أن القانون العضوي يتميز في إعداده بإجراءات خاصة عن القانون العادي، وبما أن قواعده القانونية تعالج موضوعات دستورية، وتعتبر قواعده مكتملة للدستور مما يجعلها في مرتبة أعلى من القانون العادي، إلا أنها لا تعلق إلى مرتبة الدستور، بما أنه مصدر كل النشاطات القانونية في الدولة، باحتوائه على قواعد أساسية تستمد منها جميع القوانين، وهو من الناحية الشكلية يتصف بالجمود.²

ويظهر الخلاف حول مرتبة القوانين العضوية، بالمقارنة مع المعاهدات الدولية، بحيث يمكن تحديد مرتبتها مقارنة بهذه الأخيرة، في القانون العضوي مستبعد تماما عن الكتلة الدستورية المطبقة بالنسبة للالتزامات الدولية، وتشكل بالمقابل المعاهدات الدولية مرجعية للقانون العضوي³، وبالتالي يحتل القانون العضوي مرتبة أدنى من المعاهدات الدولية.

اعترف المجلس الدستوري الجزائري، بسمو القوانين العضوية عن العادية، وهذا بإدخال القانون العضوي إلى الكتلة الدستورية، ويقصد بالكتلة الدستورية، مجموعة من النصوص القانونية والوثائق التي يستند إليها المجلس الدستوري لقياس مدى دستورية النص التشريعي المعروض عليه⁴.

لقد أدرج المجلس الدستوري القوانين العضوية ضمن الكتلة الدستورية كقواعد مرجعية يستند عليها في إصدار آرائه وقراراته⁵.

¹ - راجي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2005-2006، ص 191.

² - سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 9، 2008، ص 188.

³ - نلبلي فزوة، دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، العدد 02، 2008، ص 139.

⁴ - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 07.

⁵ - نفيسة بختي وعباس عمار، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 22، الجزائر، 2009، ص 47.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

فالقوانين العضوية، من الناحية القانونية تعتبر أعلى من القوانين العادية، ولكنها أدنى من قواعد الدستور الجامد¹، لأنه ينظر في مطابقتها له، أي يعد بالمقابل قاعدة مرجعية لها.

المطلب الثاني : إجراءات إصدار القوانين العضوية

إن عملية سن وإصدار القانون العضوي، هي تلك العملية القانونية، لإعداده وتحقيق وجوده حتى يصبح عملا قانونيا، منتجا لأنثاره القانونية، خاضعة لإجراءات دستورية قانونية خاصة ومتميزة، وذلك بالإضافة إلى سائر الإجراءات العادية التي تحكم عملية التشريع وإصدار القوانين، وستتطرق بنوع من التفصيل في هذا المطلب إلى تكوين القانون العضوي والإجراءات المتميزة في عملية إصداره، ويبرز ذلك من خلال مجموع المراحل القانونية اللازمة لاتخاذها على نحو سليم وشرعي ، بداية بمرحلة المبادرة(الفرع الأول) مروراً بمرحلة الدراسة والفحص(الفرع الثاني) فمرحلة المناقشة والتصويت(الفرع الثالث) ثم مرحلة دراسة الأحكام محل الخلاف(الفرع الرابع) وتنتهي العملية بمرحلة الإصدار والنشر(الفرع الخامس).

الفرع الأول: مرحلة المبادرة بالقانون العضوي

تعد مرحلة المبادرة أول مرحلة لإعداد، أو تكوين القانون العضوي، وهي مرحلة ضرورية لتحقيق الوجود القانوني لأي قانون سواء كان عاديا أو عضويا، ويشترط أن يكون موضوع المبادرة من المسائل التي يعالجها القانون وفقا لدستور الدولة، كما يشترط أن تكون المبادرة ممن يخول له الدستور ذلك . ولقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل على اشتراك السلطتين التنفيذية والتشريعية، من خلال ما نصت عليه المادة 136: «لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين».

نلاحظ 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

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص226.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

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 نخلص إلى وجود ازدواج واشتراك في المبادرة بالقوانين العضوية من قبل الحكومة والنواب وعليه فالمبادرة بالقوانين العضوية حق دستوري تتقاسمه السلطة التنفيذية والتشريعية.

يتضح من خلال المادة 136 السابقة الذكر من دستور 1996 المعدل، 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 ، كما تتحقق المبادرة بالقانون العضوي عندما يمارس نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة حقهم الدستوري وذلك باقتراح قانون " proposition de loi " ويشترط أن يكون موقعا من 20 نائبا .

أولا: مبادرة الحكومة بالقانون العضوي في شكل مشروع قانون .

مبادرة الحكومة بالقانون العضوي، في شكل مشاريع قوانين، وتعرض على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما تضمنته أحكام نص المادة 136 الفقرة الثالثة: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة " . وبالإضافة إلى الشروط المنصوص عليها في المادة 136 يشترط في مشروع القانون ليكون مقبولا أن يرفق بعرض الأسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد وهو ما تضمنته أحكام نص المادة 19 من القانون الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما³، وكذا العلاقات الوظيفية

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 78.

² - سامية بعلي شريف، المرجع السابق، ص 46.

³ - القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 / 08 / 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50 المؤرخة في 28/08/2016.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

بينهما وبين الحكومة، وتخضع مرحلة المبادرة بالقانون العضوي في شكل مشروع قانون لمراحل تقنية قانونية من شأنها أن تجعل من المشروع تمهيدي، وبعد إتمام عملية مراقبة مشروع قانون،¹ يمكن تقسيم هذه المراحل إلى :

1/ تحضير مشروع النص التشريعي على مستوى الوزارة الأولى :

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

- الفوائد المحتملة تحقيقها من النص بين مختلف فئات المجتمع.
- تخضع النصوص التي يبادر بها 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 وتقييمه 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.

يوزع مشروع القانون على أعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء الرأي والملاحظات حول شكله ومضمونه، بعد استلام الأمانة العامة للحكومة آراء وملاحظات أعضاء الحكومة، تتولى عقد اجتماعات مع ممثلي القطاع، وتسهر على سلامة النص التشريعي ومدى مطابقته مع القوانين المعمول بها، ومراعاة الانسجام مع التشريع الوطني، مع التركيز على ضبط صياغة الأحكام وفق تقنيات

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 79.

² - يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مجلس الدولة، العدد 10، منشورات الساحل 2012، ص 10.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

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، وبعد الأخذ بعناصر هذا الرأي الذي يبقى استشاريا فقط والحكومة غير ملزمة بأخذه¹.

يعرض مشروع هذا النص على مجلس الوزراء أين تكون الكلمة الأولى والأخيرة لرئيس الجمهورية الذي يرأس المجلس،² وبالتالي فيمكن اعتبار مرور مشاريع القوانين على مجلس الوزراء " ممر إجباري"³ حتى تحوز على رضا وموافقة رئيس الجمهورية الذي له من جهة أخرى رفض تلك المشاريع.

وبعد استفتاء كل هاته الشكليات يودع الوزير الأول مشروع القانون بواسطة أمينه العام لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، عملا بأحكام المادة 136، ويتلقى مجلس الأمة نسخة من مشروع القانون للاطلاع عليه⁴.

وتحظى المشاريع المودعة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة تلقائيا بالموافقة من أجل مناقشتها، أي أن مكتب المجلس ليس له أي إمكانية لتقييم مدى قابلية نص المشروع المقدم سوى في البيان الذي أورده المادة 20 من القانون العضوي (16-12) المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، حيث يتولى مكتب المجلس التأكد من مدى مطابقة نص

¹ - أنيطت مهمة الرقابة الاستشارية القبلية لمجلس الدولة في مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء، والحكومة ملزمة بعرض المشاريع حسب المادة 136 الفقرة الثالثة، لكنها غير ملزمة بأخذ رأيه الذي يبقى استشاريا فقط.

² - المادة 136 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري 1996.

³ - نصر الدين معمرى، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد 4، سنة 2004.

⁴ - عرف التعديل الدستوري من خلال نص المادة 136 الفقرة الثالثة والمادة 137 الفقرة الأولى والثانية حيث اقر المؤسس الدستوري أن الإيداع لمشروع أو اقتراح قانون يكون أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، على خلاف دستور 1996 والذي اقر صراحة أن الإيداع يكون أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

مشروع القانون مع الشروط الشكلية المنصوص عليها، ومن الضرورة أن يكون محددًا في شكل مواد قانونية زيادة على إرفاقه بعرض الأسباب، وبعد ذلك يتولى رئيس مكتب المجلس إحالة المبادرة بالتشريع على اللجنة المختصة، ويمكن للحكومة مراعاة لأحكام الفقرة التاسعة من المادة 138 من الدستور أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، ويترتب على السحب توقف إسناد النص على اللجنة المختصة ولا يكون بالتالي ضمن جدول الأعمال ولا يقبل أي مشروع قانون يكون مضمونه نظير لمشروع قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه من أقل من 12 شهرا ويمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع القانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرًا بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته بناء على طلب الحكومة وموافقة المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة .

للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها إلى ممثل الحكومة كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة بناء على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين ويحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع قانون محال إلى اللجنة لدراسته بموجب نظام داخلي يحدد إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات¹.

وفي حالة الاستعجال يمكن للحكومة حين إيداع مشروع القانون² أن تلح لإدراج هذا المشروع في جدول أعمال الدورات الجارية.

¹ - انظر المادة 20 وما بعدها من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات والوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - المادة 16 من القانون العضوي 16-12 - ويكون 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 ، السلطة التشريعية لمجلس الأمة، دار بلقيس، بدون سنة نشر.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

ثانيا: مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة بالقانون العضوي.

المبادرة بالقانون العضوي في شكل اقتراحات القوانين، وهي الطريقة أو الشكل الثاني من أشكال المبادرة بالقانون العضوي في شكل اقتراحات قوانين، يتم قبولها إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون(20) عضوا في المسائل المنصوص عليها في المادة¹ 137 من الدستور طبقا لنص المادة 136 الفقرة الثانية، وان يرفق بعرض الأسباب ويجرر نصه في شكل مواد، شأنه شأن مشروع القانون، ويجب أن يكون موقعا عليه من عشرين نائبا أو عضوا، وما يثير الانتباه التناقض الموجود بين المادة 112 والمادة 136 من الدستور، فمن جهة يعترف المشرع الدستوري في المادة 112 بأن السلطة التشريعية يمارسها برلمان متكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ويقر له بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه كما جاء في المادة 136 يعطي حق المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة .

وبعد أن يرفق كل اقتراح بعرض الأسباب ويجرر في شكل مواد، يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ليتولى دراسته ويبت فيه شكلا، وفي حالة قبوله يبلغ فوراً إلى الحكومة لتبدي رأيها في اجل شهرين فان لم تبدي رأيها عند الاقتضاء يحيله رئيس احد كلتا الغرفتين المودعة لديه اقتراح القوانين إلى اللجنة المختصة لدراسته.

كما وقد حول المؤسس الدستوري للحكومة إمكانية الاعتراض على اقتراح قانون إذا كان ذلك يدخل في نطاق المادة 139 من الدستور والتي تنص على أنه: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا 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 اثني عشر شهرا طبقا للمادة 23 من القانون العضوي

¹ - المادة 137 دستور 1996 المعدل تنص " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

(16-12) السالف الذكر. ويمكن لمندوبي أصحاب الاقتراح سحب اقتراحات القوانين التي قدموها وذلك قبل التصويت عليها ولا بد من إعلام كل من مجلس الأمة والحكومة بذلك وهو ما نصت عليه المادة 21 الفقرة الثانية من القانون العضوي (16-12).

الفرع الثاني: مرحلة الدراسة والفحص.

بعد إيداع مشروع القانون أو اقتراح القانون لدى احد مكثي غرفتي البرلمان حسب الحالة، تأتي مرحلة فحص المبادرة المودعة، ونستطيع القول انه لا يوجد ما يميز القانون العضوي في النظام الدستوري الجزائري خلال هذه المرحلة، من خلال عدم تحديده لمدة معينة بين عملية الإيداع وموعد بداية المناقشة،¹ ولعل الحكمة من هذا الإجراء هو نظرا لما تقتضيه خصوصية وحيوية وأهمية ومكانة القانون العضوي من خلال الموضوعات التي تنظمها والتي تجعل من الضرورة إعطاء مهلة التفكير الجدي والعميق والمسؤول لأعضاء البرلمان للتعامل مع النص بصورة فعالة ورشيده². وتقتصر هذه المرحلة على دراسة النص التشريعي العضوي من قبل اللجان الدائمة المختصة. فلا تقتصر دراسته على لجنة دائمة واحدة، وإنما قد يحال مشروعه أو اقتراحه على أربع لجان دائمة وهي إما لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات طبقا للمادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني³ والتي حددت المجالات التي تختص بدراستها اللجنة المذكورة والتي تندرج من بينها مجالات القانون العضوي و المتمثلة في: تنظيم السلطات العمومية وسيرها، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، قانون الأحزاب السياسية، إلا انه ما يؤخذ على المادة السالفة الذكر عدم تقيدها بالمادة 141 من الدستور وذلك في تعدادها للمجالات المخولة بهذا الصنف القانوني الجديد، حيث المادة 20 السالفة الذكر نقلت حرفيا عن المادة 141 إلا أن هاته الأخيرة كانت مبررة⁴، بحيث جاء فيها انه إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية ومنه كان

¹ - اشترطت المادة 2/46 من الدستور الفرنسي 1958 وجب ترك مدة 15 . La «... le projet ou proposition n'est soumis a 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 عوابدي، المرجع السابق، ص 58.

³ - المادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

⁴ - نبيل امالو، المرجع السابق، ص 113.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

لا بد 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 والميزانية إذا تعلق الأمر بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية¹ وإما على اللجنة القانونية والإدارية إذا تعلق الأمر بقانون الإعلام (المادة 27 من الداخلي للمجلس الشعبي الوطني).

الفرع الثالث: مرحلة المناقشة والتصويت.

بعد إتمام عملية الدراسة والفحص يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه طبقاً لنص المادة 138 الفقرة الأولى من الدستور.

حيث يباشر المجلس مناقشة النص المعروض عليه بالاستماع إلى ممثل الحكومة، أو مندوب أصحاب الاقتراح ومقرر اللجنة المختصة، وبعد اخذ ورد يلجأ إلى التصويت. وتجر الإشارة انه إسناداً للمادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فلا يمكن أن تسجل في جدول أعمال الجلسة مشاريع أو اقتراحات قوانين بصفة عامة إذا لم يتم توزيع التقرير التمهيدي بشأنها والمعد من قبل اللجنة الدائمة المختصة ثلاثة أيام قبل تاريخ الجلسة.²

وانطلاقاً من التقرير يأتي تدخل النواب حسب ترتيب تسجيلهم³ وذلك لتقديم آرائهم وملاحظاتهم وكذا تعديلاتهم إن وجدت .

من الملاحظ وبعد تفحص أحكام الدستور وكذا القانون العضوي رقم (16-12) والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان إن خضوع مناقشة كل مشروع أو اقتراح قانون عضوي هي نفس الإجراءات المتبعة في مناقشة التشريعات العادية، إذ يبقى تفوق أعضاء الحكومة واللجنة على مجمل النواب، وهذا

¹ - المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² - سليم كسير، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2001-2002، ص 22.

³ - المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

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،¹ 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 موقوفاً على رئيس الجلسة.²

إن التعديلات هي الوسيلة الهامة التي يملكها البرلمان للضغط على السلطة التنفيذية من خلال المشاركة في عملية التشريع، وهذا ما يدفعنا للتساؤل عن الجهات المخولة لها حق التعديل المنصب على مشروع أو اقتراح قانون عضوي وشروط ممارسته.

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

أولاً: التعديلات على المبادرة بالتشريع العضوي.

وعلى ضوء ما سبق ذكره فالمبادرة بالتشريع تكون بناءً على مشروع قانون أو اقتراح قانون وتتعرض أثناء مراحل سيرها إلى التعديلات والتغييرات التي يهدف أصحابها من ورائها إلى تحقيق الأفضل دائماً، ويكون إما بحذف أحكام واردة في النص الأصلي أو إدراج أحكام جديدة.

كما تعود إمكانية التعديل إلى ثلاث جهات حددتها المادة 28 من القانون العضوي (16-12) المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وكذا المادة 61 الفقرة الأولى من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وهي:

1 - اللجنة المختصة

2 - نواب من المجلس الشعبي الوطني .

3 - الحكومة.

¹ - المادة 33 من القانون العضوي (16-12).

² - المادة 60 الفقرة 2 و3 و4 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

وطبقا لمواد القانون العضوي (16-12) والنظام الداخلي للمجلس نجد هناك عدة شروط يجب مراعاتها عند تقديم أي تعديل على النص المعروض للمناقشة، فبالنسبة للحكومة واللجنة المختصة فيمكنهما إيداع التعديلات على المشاريع واقتراحات القوانين العضوية في أي وقت¹ دون قيد إلا أنه وبالمقابل تم تقييد وضبط حق النواب في تقديم التعديلات على مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين العضوية وحين يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني سلطة قبول أو رفض هاته التعديلات، فإما تقرر إحالتها على اللجان المختصة في حالة استيفائها للشروط الأتي ذكرها مع ضرورة تبليغها كذلك إلى الحكومة وتوزيعها على نواب المجلس الشعبي الوطني ويتم الفصل فيها أثناء الجلسة العامة وإما إن يرفضها. ويمكن إجمال هاته الشروط فيما يلي :

-تقديم التعديل من قبل عشرة (10) نواب هو شرط قاسي ويعيق² دور النواب فهو ثاني شرط عددي يتعلق بالنواب بالإضافة إلى الشرط العددي المطلوب اثنا اقتراح القوانين. كما يجب أن تكون التعديلات موجزة معللة وتنحصر في مادة من المواد النص المودع للمناقشة.

• تودع التعديلات الموقعة من قبل 10 نواب خلال 24 ساعة من تاريخ الشروع في المناقشة وهو تضيق من حيث المدة حيث إنها مدة جد قصيرة لا تسمح للنائب أو من تقدم تعديلات مدروسة قابلة للانسجام مع التشريع الساري³.

• 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 139 من الدستور على النحو الذي سبق بيانه .

¹ -المادة 61 من الفقرة الأخيرة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

² - نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 27.

³ - عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001-2002، ص 5.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

• نصت المادة 34 الفقرة الأولى من القانون العضوي (16-12) على جواز تقديم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة بمادة وهذا الحق مخول لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون. نستنتج بمفهوم المخالفة عدم جواز تقديم النواب لتعديلات شفوية.

وعلى ذكر ما سبق ذكره يبرز لنا بان حق التعديل الممنوح للنواب والأعضاء يبقى جد محدود من الناحية العملية.

ثانيا: خصوصية التصويت والمصادقة على القوانين العضوية.

يعتبر التصويت إجراء أساسي وجوهري في انجاز العمل التشريعي إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب¹، أو كما عبر عنها البعض فهي التأشيرة أو الرخصة التي يمنح من خلالها البرلمان للحكومة تنفيذ بنودها وأحكامها.²

يتم التصويت وفق طرق معينة وأنماط متعددة ولا بد أن يتحقق فيه نصاب معين حي ث يؤدي غرضه التشريعي، ويكفل كل من القانون العضوي (16-12) الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، تنظيم عملية التصويت وتحدد شروطه وإجراءاته، ولا يتم التصويت على القوانين العضوية بصفة تلقائية، بل هناك جملة من الضوابط والقيود التي تحكم هاته العملية، وتبعاً 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 وإجراء قانوني في حقه يباشره بتمعن وتبصر وفق المبادئ التي تصب في الصالح العام، وينبغي أن يقاس بمدى الحرية الممنوحة للبرلمان مباشرة هذا الحق الدستوري أي أن يصوت البرلمان دون أن يكون عرضة لأي نوع من أنواع الضغوطات.³

¹- سعاد عمير، المرجع السابق، ص 96.

²- فالتصويت هو تأشيرة تمنحها السلطة التشريعية لصالح المبادرات التشريعية التي أودعت لديها بغرض الدراسة والمناقشة والمصادقة ويتخذ هذا التصويت طرق ووسائل متعددة الأشكال شرط أن يكون التصويت صحيحاً ويتوافر على النصاب المطلوب. للمزيد انظر نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 29.

³- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، ص 183.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

وإذا كانت القاعدة هي شخصية عملية التصويت كما سلفا الذكر إلا أنه يمكن أن يكون استثناء بنظام الوكالة¹.

والتصويت يتم وفق طرق محددة قانونا والمقصود بطرق التصويت، الأسلوب الذي يتم إتباعه للتعبير البرلماني عن رأيه بخصوص ما يعرض في المجلس من مبادرات قانونية تقتضي المصادقة عليها. وطبقا لنص المادة 30 من القانون العضوي رقم (16-12) الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما 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 بالمناداة الاسمية تبعا لما يقرره مكتب المجلس الشعبي الوطني هو الذي يحدد أنماط الاقتراع وذلك بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية . 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 إحراجا 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 (16-12) السالف ذكره تخضع مشاريع واقتراحات القوانين العضوية لإحدى طرق التصويت التالية:

أ- **التصويت مع المناقشة العامة** : جاء في المادة 32 من القانون العضوي رقم (16-12) فطريقة التصويت مع المناقشة العامة هي الطريقة العادية المفترضة لدراسة المبادرات القانونية سواء كانت عادية أو عضوية وسواء كانت مشاريع أو اقتراحات قوانين، وهي الطريقة المعتمدة من طرف البرلمان الجزائري كونها تنطوي على مبدأ دستوري يتلخص في المشاركة الواسعة للبرلمانيين والتشريعات بصفة عامة². فضلا عن كونها أداة تمكن البرلمان من تعديل النص التشريعي المعروض عليه للإثراء والموافقة³.

¹ - في حالة غياب نائبه يمكنه أن يوكل أحد زملائه كتابيا للتصويت نيابة عنه ويبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني وذلك قبل فتح الجلسة المخصصة للتصويت وللملاحظة فالتصويت بالوكالة لا يكون إلا في حدود توكيل واحد. ارجع في ذلك إلى المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

² - نبيل أمالو ، المرجع السابق ، ص 129.

³ - عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين والتنفيذية ، المرجع السابق، ص 316.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

ب- التصويت مع المناقشة المحدودة : يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة، بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، كما لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة، وخلال المناقشة مادة بمادة، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوبو أصحاب التعديلات¹.

ومثل هذه الأوامر لا تخضع للمناقشة العامة على غرار اقتراحات النواب ومشاريع الحكومة بل تخضع لإجراءات خاصة ومتميزة².

ج- التصويت دون مناقشة: وهو ما تضمنته المادة 37 من القانون العضوي رقم (16-12) فهو إجراء يطلق على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لإحكام المادة 142 من الدستور. بحيث يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع وبعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة .

2- نصاب التصويت على القوانين العضوية :

وفقا لأحكام الدستور يتبين لنا الطابع الاستثنائي الذي يميز إجراءات التصويت على مشروع أو اقتراح القانون العضوي، وهذا ما أكدته المؤسس الدستوري من خلال ما نصت عليه المادة 141 الفقرة الأخيرة من الدستور: "تم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة".

إن وجوب التصويت والمصادقة عليه بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة شرط وضعه المشرع الدستوري ليؤكد أهمية القانون العضوي وتميزه عن التشريع العادي.

¹ - المادة 36 من القانون العضوي (16-12)، المرجع السابق، ص15.

² - المادة 142 من دستور 1996 المعدل: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، بعد رأي مجلس الأمة.

3- على مستوى مجلس الأمة:

ويتم الإجراء التشريعي العضوي على مستوى مجلس الأمة على النحو التالي: يرسل النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال.¹ وتباشر المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة، فالي مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب الترتيب المسجل، وتنصب المناقشة على مجمل النص، تأخذ اللجنة المختصة، وممثل الحكومة الكلمة بناء على طلب منهما، ويقرر مكتب مجلس الأمة إما مناقشة النص بكامله، إذ لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما المناقشة مادة بمادة، وخلالها يمكن للرئيس أن يعرض جزءا من النص للمصادقة ويقرر مكتب مجلس 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 السالفة الذكر، يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام بناء على ما نصت عليه المادة 43 من القانون العضوي (16-12) مع إشعار رئيس مجلس الشعبي الوطني والوزير الأول .

الفرع الرابع: مرحلة دراسة الأحكام محل الخلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء

بعد موافقة السلطة التشريعية " البرلمان " على مشروع أو اقتراح القانون العضوي بواسطة التصويت والمصادقة عليه، فإن هذا الأخير لا يصبح نافذا إلا بعد إصداره، وقد يحدث خلاف بين غرفتي البرلمان خلاف من شأنه إبعاد مرحلة تكوين القانون العضوي، وتؤجل إلى غاية تحريك لجنة متساوية الأعضاء لحل الخلاف، فما هي الإجراءات المتخذة في هذه الحالة؟ .

¹ - المادة 42 من القانون العضوي (16-12)، المرجع السابق، ص16

أولاً: اجتماع اللجنة ودراسة الأحكام محل الخلاف.

تجتمع هذه اللجنة في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع اللجنة بطلب من الوزير الأول متكونة من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً، طبقاً لنص المادة 138 الفقرة السادسة من الدستور من أجل اقتراح نص يتعلق بالإحكام محل الخلاف¹، كما تنهي لجنة متساوية الأعضاء نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً، في مقر المجلس الوطني. وتدرس هاته اللجنة مرفقة بالتوصيات التي أعدها 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 بان تقترح تعديل المواد محل الخلاف بإعادة الصياغة أو الإلغاء أو الإبقاء عليها كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ويبلغ النص الجديد محل الخلاف إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة اجتماعها في مقره والذي بدوره يجليه إلى البرلمان بغرفتيه للمصادقة عليه، على نحو لا يمكن إدخال أي تعديل على النص محل الخلاف دون موافقة الحكومة.

ثانياً: في حال استمرار الخلاف.

في هذه الحالة يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، فيأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وان تعذر ذلك تأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني طبقاً لنص المادة السالفة الذكر.

ويسحب النص في حال استمرار الخلاف ولم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني.

مما سبق يتضح لنا انه لا يوجد تمييز بين حالة الخلاف المتعلقة بالقانون العضوي من غيرها المتعلقة بالتشريع العادي.

الفرع الخامس: مرحلة الإصدار والنشر.

تتولى عملية الإصدار جهة مختصة، أوكلها الدستور هذه المهمة، خلال مدة معينة ومحددة دستورياً.

¹ - المادة 138 الفقرة السادسة من دستور 1996 المعدل.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

لقد عهد الدستور من خلال نص المادة 144 الفقرة الأولى¹، مهمة إصدار القانون إلى رئيس الجمهورية وهو المخول الوحيد لتوليها وفي أجل ثلاثين(30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

الإصدار من قبل رئيس الجمهورية هو بمثابة شهادة تؤكد على أن القانون العضوي استوفى مراحل سنه المحددة والمبينة دستورا، وهنا تكمن خصوصيته وميزته بالمقارنة مع التشريع العادي، حيث تبقى عملية الإصدار مقيدة و غير ممكنة إلا بإتمام عملية الرقابة الإجبارية التي يمارسها المجلس الدستوري على القانون العضوي، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، وبالتالي فهي رقابة إجبارية وضيقة المصدر والتأسيس²، وهو إن دل على شيئا إنما يدل على خصوصية هذا النوع من القوانين تحقيقا لاستقرارها من دون أي نزاع حولها.

وإذا كان الإصدار شهادة من رئيس الجمهورية على أن القانون العضوي أصبح واجب التنفيذ على أعضاء السلطة التنفيذية³، إذ يعد بمثابة تصرف قانونيا مكملا ومتمما لميلاد قانون جديد⁴، إلا انه 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 المعززة في مجال القانون العضوي، ما لم تتوفر الشروط المطلوبة في عملية سن وإصدار القانون العضوي، حتمية أراد من ورائها المؤسس الدستوري حماية نفسه من مخافة استعماله كتذكرة لتعديل تنظيم السلطات في الدولة، وعلى نحو تمكن فيه السلطة التشريعية من سن القانون العضوي دون المساس بروح ومجال الاختصاص الدستوري، وذلك من خلال التقييد بالأحكام والمبادئ الدستورية، وبالمجال المحدد للقوانين العضوية، وبمراعاة قواعد الاختصاص في التشريع.

¹ - نص المادة 144 الفقرة الأولى: يصدر رئيس الجمهورية القانون في اجل ثلاثين(30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.
² - أي الإخطار الصادر من قبل رئيس الجمهورية دون سواه، بموجب أحكام نص المادة 186 الفقرة الثانية من دستور 1996 المعدل.
³ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص148.
⁴ - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري نشأة وفقها وقضاء، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2010، ص107.

أولاً : التقيد بالأحكام والمبادئ الدستورية .

نعني بالأحكام والمبادئ الدستورية، كل ما يؤدي للتقيد بالمجال والصلاحيات المسندة دستورياً، وكذا تطبيق المبادئ المنصوص عليها دستورياً، حتى تتحقق عملية سن القانون العضوي بشكل قانوني وشرعي وفعال، يتوجب على المشرع أن لا يسند للقانون العضوي الذي هو بصدد تكوينه القانوني مواضيع ومسائل يكون قد تكفل بها الدستور، فعلى سبيل المثال المشرع العضوي وأثناء ممارسته صلاحياته المتمثلة في تنظيم القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي بموجب أحكام المادة 141 من الدستور وخلال عملية التنظيم هذه، لا يمكنه أن يتجنب أو يتعدى على أي قيمة ذات طبيعة دستورية للتنظيم القضائي، كاستقلالية السلطة القضائية مثلاً، وفي ذلك يجب التقيد بما نصت عليه المادة 156 من الدستور والمتعلقة باستقلالية السلطة القضائية، وهو ما أكده رأي المجلس الدستوري في مطابقته القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، جاء في إحدى حيثياته: "اعتباراً أن المؤسس الدستوري بمنحه ضمانات خاصة باستقلالية القاضي دون غيره، يقصد منح مجلس الدولة هذه الضمانات في ممارسة اختصاصاته القضائية لا غير.

واعتباراً أن المشرع بتطبيقه لمبدأ استقلالية السلطة القضائية الذي أقرته المادة 156 السالفة الذكر قد منح بموجب المادة 2 الفقرة الثالثة من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله موضوع الإخطار، الاستقلالية لمجلس الدولة كهيئة تمارس اختصاصات استشارية وقضائية وبالتالي قد يكون خالف الأحكام الدستورية في هذا الموضوع، حين وسع الاستقلالية لتشمل الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة".

وتجدر الإشارة إلى تحريم التعدي على أحكام الدستور ومبادئه يأخذ شكلين:

1/ شكل المنع : فالمشرع يمتنع عن سن أي نص قانون عضوي غير مطابق للدستور، بل وان عمل على سنه، فان عملية تكوين النص القانوني لن تتم، وذلك لمنع إصدار القانون العضوي لعدم مطابقته للدستور، إذا كان فصله عن الأحكام الأخرى غير ممكن وهو ما أكدته أحكام نص المادة 2 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، بان يصدر رئيس الجمهورية النص المطابق للدستور باستثناء النص

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

المخالف له، أو يطلب من البرلمان قراءة جديدة طبقاً لأحكام نص المادة 3 من النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري.¹

2/ شكل الإجماع: فالمشروع العضوي من خلال سنه لنصوص تكملية للنصوص الدستورية، يكون مجبر على نحو لا يتجاهل فيه مع ما هو معترف دستورياً، وبالتالي ضمانه للممارسة فعلية الحقوق والحريات المعترف بهما دستورياً، من دون أي إضافة للدستور أو توسيع في السلطات.²

ثانياً: التقيد بمبدأ استقلالية مجالات التشريع

يتعين على المشرع العضوي، أن يضع صوب عينه وجوب الخضوع لإرادة المؤسس الدستوري في مجال تحديد كل من القانون العضوي والعامي، من حيث توزيع مجال اختصاص كل منهما، فالمشروع في موضوع الاختصاص مقيد وليس حر.³ وهو مراقب من قبل المجلس الدستوري، فعلى المشرع العضوي أن يتقيد بالتوجيهات التي أقرها المجلس الدستوري⁴ بحيث لا يمكن التدخل بموجب القانون عضوي إلا في المجال المحدد ووفق الإجراءات التي حددها وأقرها الدستور.

ونخلص إلى أن أي خروج من قبل المشرع عن هذا التوزيع يعد خروجاً عن الاختصاصات المحددة دستورياً، ومن ثم خروجاً عن الدستور وما حدده، إذ لا يمكن التعدي بواسطة القانون العادي على القانون العضوي دون أن يتعرض لجزاء من قبل المجلس الدستوري، و المتمثل في فقدان النص لأثره في حالة إذا ما ارتأى المجلس الدستوري عدم دستوريته⁵. ومنه فأبي لجوء للمشروع العادي بواسطة أحكام المادة 140 من الدستور إلى أحكام نص المادة 141 والمتعلقة بمجال القانون العضوي هو محرم.⁶

1 - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29، الموافق ل 11 ماي 2016، ص

2 - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 102 .

3 - المادة 140 والمادة 141 من دستور 1996 المعدل.

4 - رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د.م.د/2000 الموافق ل 13 مايو 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور.

5 - المادة 191 من دستور 1996 المعدل.

6 - سامية بعلي شريف المرجع السابق، ص 77.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

على خلاف ذلك فيرى جانب الفقه انه في حالة ما إذا تضمن القانون العضوي نصوص قواعد عادية فيكفي إعادة تصنيفها بردها إلى طبيعتها كتدابير تشريعية عادية،¹ وإذا ما أدرج نص قانون عادي في إطار قانون النص العضوي فإنه لا يجب أن يأخذ طبيعة النصوص العضوية التي حجزها الدستور للنصوص العضوية فقط ويمكن إلغاؤها وتعديله بموجب قانون عادي² ، وهو ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي حيث اقر أن النص إذا كان لا يظهر مخالفا للدستور، يصرح له أن له قيمة القانون العادي³ وهو ما رأي فيه البعض امراً منطقياً.⁴

ونلخص إلى القول أن المؤسس الدستوري الجزائري حرص كل الحرص على احترام مجال كل من القانون العضوي والعادي، حماية تفادياً لكل محاولة استعمال لنصوص قانونية عادية عامة باسم القانون العضوي، وبالتالي الإخلال بتنظيم السلطات المحددة دستورياً، الشيء الذي منح للمجلس الدستوري تأكيده خصوصية القوانين العضوية، كنصوص و قواعد قانونية لا يمكنها أن تنطوي إلا على المواد التي حجزها الدستور لها، بحيث ما اقره الدستور في مجال اختصاص القانون العضوي لا يمكن للمشرع أن يدرجه داخل مجال اختصاص عادي .

ثالثاً: التقيد باحترام قواعد الاختصاص في التشريع

انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات عمد المؤسس الدستوري إلى تحديد قواعد الاختصاص في مجال تشريع القانون العضوي من عدة جوانب بدا بتحديد جهة الاختصاص الأصلي في مجال تشريع القانون العضوي والمسائل والمواضيع مضمون التشريع العضوي.

وهو ما تضمنته المادة 141 الفقرة الأولى من الدستور، وهو ما يفيد وجوب اعتبار البرلمان بغرفتيه، الجهة والهيئة المختصة والأصلية في عملية الإنشاء للقانون 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 ومن حيث تحديد التقنيات

¹ - سامية بعلي شريف، المرجع السابق، ص 78.

² - سامية بعلي شريف، المرجع نفسه، ص 78.

³ - سامية بعلي شريف، المرجع نفسه، ص 79.

⁴ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 106.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

القانونية في عملية إصدار القانون العضوي، بداية من صياغته في قواعد قانونية، وانتهاء عملية التكوين والإصدار للقوانين¹ فعلى المشرع التقيّد بقواعد الاختصاص في مجال التشريع العضوي تبعاً للإجراءات القانونية المنصوص عليها والمحددة دستورياً من دون إغفال لحكم من أحكام الدستور والذي من شأنه أن يخرج القانون العضوي عن إطاره القانوني المبين والمميز عن إطار باقي القوانين والتشريعات.

وبالرجوع إلى أحكام الدستور بموجب أحكام نص المادة 141 من الفقرة الثالثة والمادة 186 من الفقرة الثانية من الدستور نجدّه يربط إنشاء القانون العضوي بواسطة المصدر البرلماني دون سواه من الناحية العضوية ومن الناحية المادية.² ويمكن كذلك رئيس الجمهورية باعتباره الجهاز الضامن لديمومة الدولة وكذا الجسد لوحدة الأمة وممثلها إلى الجانب البرلمان من حق التدخل التشريعي وذلك بواسطة التشريع بأوامر³. من خلال تفحص المادة 142 الفقرة الرابعة من الدستور هل يجوز دستورياً لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المجالات المتخصصة للقوانين العضوية؟

انطلاقاً من عمومية النص فإنه يمكن الحكم مبدئياً على أحقية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجالات المتخصصة للقوانين العضوية، حيث إن القانون العضوي لم يستثنى من الخضوع لهذا الحكم. لكن من الصعوبة تصور ترجمة هذا الحكم المبدئي عملياً، وذلك نظراً لانفراد كل من القانون العضوي والتشريعي بأوامر بنظام قانوني خاص محدد دستورياً يجعل كل منهما متميز على الآخر. حرص المشرع الدستوري خلافاً للتشريعات العادية على ضرورة توفر الشروط الشكلية والموضوعية عند إعداد القوانين العضوية مما يستدعي وجوب احترامها والتقيّد بها باعتبارها تعكس خصوصيتها. وإذا كان من الممكن استصدار أوامر تتضمن مجالات خاصة بالقوانين العضوية فأبي النظامين يتبع في إعدادها؟ هل النظام القانوني للتشريع بأوامر أم النظام القانوني للقوانين العضوية؟ أم سيتم تكييف النظامين معاً؟ هذا التساؤل وأمام فراغ قانوني والذي يكمن في عدم البت صراحة في

1 - المادة 136 والمادة 141 من دستور 1996 المعدل.

2 - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 110.

3 - مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 142 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 20، سنة 2000، ص 10 و 11.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

أحقية رئيس الجمهورية التشريع بأوامر تدخل في المجالات المخصصة للقوانين العضوية، يجعلنا أمام فرضيتين:

الفرضية الأولى:

أحقية رئيس الجمهورية في إصدار أوامر تتضمن قواعد عضوية طبقا لنص المادة 142 من الدستور، شأنها شأن القوانين العادية وعدم مراعاة الشروط والأحكام الواردة في المادة 141 والمادة 186 الفقرة الثانية من الدستور بحيث يكفي فقط تطبيق النظام القانوني للتشريع بالأوامر.

الفرضية الثانية

يحق لرئيس الجمهورية إصدار أوامر تتضمن قوانين عضوية 'يكفي فقط توفر شرطين خاصين إلى جانب الشروط المحددة في المادة 142 الفقرة الرابعة، وهنا يجب أن يجوز الأمر المتضمن لمجال من المجالات الخاضعة للقوانين العضوية على النصاب المطلوب للمصادقة عليه من طرف البرلمان، مع مراعاة أحكام التصويت دون مناقشته والمنصوص عليها في المادة 37 من القانون العضوي (16-12) مع إحالة النص على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور قبل إصداره طبقا لنص المادتين 141 الفقرة الأخيرة والمادة 186 الفقرة الثانية

فهل بالإمكان الجمع بين هذين الشرطين المتناقضين، فإذا كان من الممكن تصور تطبيق كل شرط على حدا 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 141 الفقرة الثانية من الدستور وذلك بإحالة على البرلمان في أول دورة للمصادقة عليه، وفق النصاب المطلوب دستوريا، فإنه يلغى في حالة رفضه أو يثبت في حالة الموافقة عليه، فلا يمكن تجاوز الشرط الثاني والمتمثل في وجوب عرض الأمر المتضمن مجال من مجالات القوانين العضوية على المجلس الدستوري قبل إصداره، فهنا نكون أمام إشكال حقيقي¹، وذلك للتأكد من مدى مطابقته للدستور خاصة وان رقابة المجلس الدستوري رقابة شكلية وموضوعية

¹ - نور الدين فكايير، المنظومة الانتخابية الجزائرية وحياد الإدارة مجلة النائب، العدد الرابع، سنة 2004، ص 16.

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

ويمكننا استخلاص مما سبق أن سلطة التشريع في مجال القوانين العضوية هي سلطة خاصة بالبرلمان فقط دون سواه، ويبقى 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 والأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية التي تبقى أعمالا إدارية إلى أن تعرض على السلطة التشريعية للموافقة عليها .

خلاصة الفصل الأول:

القوانين العضوية هي تلك القوانين التي استحدثها المؤسس الدستوري بموجب دستور 1996 المعدل، بهدف تكملة أحكام الدستور، وقصد تحقيق الاستقرار المؤسساتي، كما أنها تحظى بمكانة مرموقة في هرم تدرج المعايير القانونية، إذ تلي الدستور، وتعلو على القوانين العادية، مما يجعل من الأهمية بمكان المجالات الحيوية والهامة التي ترتبط بالتنظيم السلطوي للدولة، بالإضافة إلى تبني العديد من الدول لهذا الصنف القانوني وان اختلفت في تسميتها (القوانين الأساسية، القوانين التنظيمية، القوانين العضوية) إلا أن مضامينها وخصائصها مشتركة. مما جعلها أيضا محل اهتمام الكثير من فقهاء العرب والغربيين والذين حاولوا إعطاءها تعاريف من اجل إزالة الغموض عنها ، فمنهم من عرفها على أنها مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية بتكليف من المؤسس الدستوري، أو من تلقاء نفسها متعلقة بتنظيم السلطات العامة وتتصل بموضوعات دستورية في جوهرها، والبعض الآخر على أنها قوانين عادية، وفي اتجاه آخر هي تلك القوانين ذات الصبغة الدستورية...

تعد القوانين العضوية من طرف السلطة التشريعية وبمشاركة السلطة التنفيذية عند المبادرة بهذه القوانين، كما تمر بعدة مراحل أثناء إعدادها بدءا بمرحلة المبادرة مروراً بمرحلة الدراسة و الفحص فمرحلة المناقشة والتصويت ثم مرحلة دراسة الأحكام محل الخلاف، وصولاً إلى مرحلة الإصدار والنشر إلا أن الميزة الغالبة التي تميز القانون العضوي عن العادي تكمن في التصويت والمصادقة إذ يتطلب الأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة خلافاً للقانون العادي الذي يتطلب المصادقة عليه بالأغلبية العادية.

الفصل الثاني

خصوصية رقابة المطابقة

في قضاء المجلس

الدستوري الجزائري

إن تحقيق مفهوم دولة القانون يتمثل في الرقابة على القوانين التي تسنها السلطة التشريعية، وذلك بإخضاعها للرقابة على تصرفاتها والتأكد من التزامها بمحدود الدستور، وعدم انتهاكها للحقوق والحريات العامة.

وبما أن القوانين العضوية تشكل امتداد للدستور وتكميلاً له، فقد حرص الدستور على أن يسد الأبواب أمام أي خرق أو تجاوز لها، وينعقد الاختصاص الوجوبي للمجلس الدستوري متى تعلق الأمر بالقوانين العضوية ليبيدي رأيه حول مطابقتها للدستور، وهذا ما نصت عليه المادة 141 الفقرة الثانية من دستور 1996 المعدل، وما أكدته النظام المحدد لإجراءات وقواعد عمل المجلس الدستوري من خلال مادته الأولى، من الفصل الأول، وعلى هذا الأساس سنتناول من خلال هذا الفصل خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري، ومن خلاله سنعرج على ماهية رقابة المطابقة والجهة المختصة في ذلك (المبحث الأول)، ثم ننتقل إلى شروط والإجراءات وصور الرقابة على القوانين العضوية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم رقابة المطابقة والجهة المختصة بها.

أوجب المؤسس الدستوري بمقتضى المادة 141 الفقرة الأخيرة من الدستور الجزائري الحالي عرض القوانين العضوية المصادق عليها من قبل البرلمان على المجلس الدستوري ليراقب مدى مطابقتها للدستور وهو ما حرص النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على تكريسه¹، ويفصل في ذلك برأي وجوبي²، أي كلما تولى المجلس الدستوري مهمة التحقق من مدى مطابقة أو مخالفة القوانين العضوية لأحكام الدستور، فإن ذلك يعد رقابة مطابقة. فما مفهوم رقابة المطابقة، وما يميزها عن الرقابة الدستورية؟ (المطلب الأول)، وما هي الجهة المنوط بها القيام بهذه العملية والقيود الواردة عليها؟ (المطلب الثاني).

¹ - مانصت عليه المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري المؤرخ في 16 افريل 2012 المنشور في الجريدة الرسمية

للمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، المؤرخ في 3 مايو 2012.

² - ما نصت عليه المادة 141 الفقرة الثانية دستور 1996 المعدل.

المطلب الأول: مفهوم رقابة مطابقة وتمييزها عن رقابة الدستورية.

إن دراسة عملية رقابة المطابقة على القانون العضوي تتطلب التعرض إلى تحديد مفهوم رقابة المطابقة (الفرع الأول) ثم التمييز بينها وبين رقابة الدستورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم رقابة المطابقة على القوانين العضوية.

الرقابة في أبسط تعريف لها، هي تلك العملية التي عن طريقها يمكن أن نجعل أحكام القانون متفقة مع أحكام الدستور¹.

أولاً: تحديد مفهوم رقابة المطابقة .

يمكن تحديد مفهوم رقابة المطابقة للقوانين العضوية على أنها تلك العملية التي عن طريقها يمكن أن نجعل أحكام القانون العضوي متفقة ومتطابقة مع أحكام الدستور، وهو ما تضمنه أحكام المادة 141 الفقرة الأخيرة من دستور 1996 المعدل " يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره" وكذا أحكام المادة 186 الفقرة الثانية من دستور 1996 المعدل "ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان " ونستنتج من خلال مفهوم محتوى المادتين، تأكيد المؤسس ال دستوري على ضرورة خضوع السلطات العامة لأحكام الدستور في كل ما يتعلق بالقانون العضوي، سواء من حيث الإعداد أو التنفيذ .

كما تعتبر رقابة المطابقة على القوانين العضوية، من أهم الوسائل التي تكفل ضمان احترام الدستور، والقانون العضوي من قبل السلطات العمومية. إلا أن تحديد طبيعة هذه رقابة تبقى مبهمة مادام أن المؤسس الدستوري لم ينص عليها بصريح العبارة.

¹ - عبد العزيز سلمان، رقابة دستورية القوانين، مصر، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، سنة 1995، ص32.

ثانيا: تحديد طبيعة رقابة الدستورية على القوانين العضوية.

لقد اختلفت الدول بشأن طبيعة الهيئة المسندة لها مهمة الرقابة، فهناك من أسندها إلى هيئة سياسية، وهناك من أسندها إلى هيئة قضائية، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد صراحة طبيعة رقابة المجلس الدستوري التي يمارسها على القانون العضوي.

لقد ظهرت الرقابة الدستورية بواسطة مجلس دستوري كبادرة أولى للرقابة السياسية في فرنسا، وهو هيئة أنشئت لغرض التحقق من مدى مطابقة القانون العضوي للدستور قبل صدوره ، فهي رقابة وقائية تسبق صدور القانون العضوي ومن ثم تحول دون صدوره إذا خالف نصا في الدستور.

انطلاقا من محاولة إقامة عملية مناظرة ومماثلة بين كل من القضاء كهيئة، والمجلس الدستوري كهيئة أخرى، الملاحظ أن المجلس هو من يتولى عملية الرقابة على القانون العضوي ويتدخل من دون أدنى تنازع حولها، بمجرد التصويت والمصادقة عليها، وقبل أي صدور لها باعتباره إجراء وجوبي، وقائي سابق الأمر الذي نجده مفتقدا عند القاضي، هذا الأخير الذي لا يمكنه التدخل من دون وجود نزاع هذا من جهة ومن جهة أخرى فإذا نظرنا إلى كيفية تشكيل واختيار أعضاء المجلس الدستوري، لوجدنا انه اقرب إلى الجهاز السياسي *organe politique*، وهذا التشكيل ليس من شأنه التأثير في حياد أعضاء المجلس ولا في أداء وظائفهم كقضاة، على أساس أن مناقشتهم لا تقوم على اعتبارات سياسية عموما، فضلا عن ذلك فإنهم لا يخضعون للنظام القانوني الذي يحكم الجهات القضائية، فهو لا يتصدى لممارسة الرقابة من تلقاء نفسه، إنما يتقيد بما يطرح عليه، وهو ملزم بالفصل فيما يعرض عليه من منازعات خلال مدة معينة¹.

وتبعاً للمبدأ القائل إن: "الهيئة هي بما تقوم به، وليس بما هي عليه" يمكن القول أن رقابة المجلس الدستوري على دستورية القانون العضوي بالإضافة إلى كونها رقابة دستورية-سياسية نسبة إلى طبيعة تشكيل الجهاز، فهو إلى جانب ذلك يمكن الاعتراف بكونه جهة

¹ - المادة 189 الفقرة الأولى من دستور 1996 المعدل.

قضائية *organe juridictionnel*، وبالتالي رقابته رقابة دستورية، وقضائية على القانون إلا انه يبقى بعيدا كل البعد عن إمكانية اعتباره سلطة أو جهة قضائية بمفهوم السلطة القضائية التقليدي .

الفرع الثاني: الاختلاف بين رقابة المطابقة و رقابة الدستورية.

إن دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل جاء بمفهوم جديد لرقابة الدستورية من حيث أنه وسع عملية رقابة المجلس الدستوري إلى رقابة المطابقة، والأسس التي يتركز عليها المجلس الدستوري.

بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى المخولة للمجلس الدستوري، وفي أحكام أخرى من الدستور، واستنادا إلى صياغة المادة 186 من الدستور فإن من أهم اختصاصاته هي ممارسة الوظيفة الرقابية والتي هي من الصلاحيات الدستورية الأصلية التي بموجبها تم إنشاء المجلس ، وحسب ما ورد في هذه المادة الدستورية أن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري نوعان : فالنوع الأول يخص المعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات، وهذا النوع من الرقابة يكون نتيجة الإخطار الاختياري المخول لكل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول. كما يمكن أن يكون الإخطار نتيجة خمسين(50) نائبا أو من قبل ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة إلا انه لا يمتد إخطارهما بالدفع بعدم الدستورية المنصوص عليه في المادة 188، لأنه متعلق بأطراف نزاع مطروح أمام جهة قضائية.

أما النوع الثاني فيتعلق بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهنا يظهر التمييز للقوانين العضوية إذ أن آلية الإخطار هنا تكون وجوبية من طرف رئيس الجمهورية إذن هناك نوعين من الرقابة.

-رقابة الدستورية *control de constitutionnalité*

- رقابة المطابقة *control de la conformité*

ومن هنا يظهر لنا التساؤل التالي ما الفرق بين رقابة المطابقة و رقابة الدستورية؟

أولا: رقابة المطابقة.

نجد أن الدستور الفرنسي 1958 تطرق في المادة 41 منه الخاصة بالقوانين الأساسية وفي عدة مواد إلى " رقابة المطابقة" وهو الأمر الذي لم يحدث بالنسبة للدساتير السابقة خاصة وأن دستور 1946 قد تجنب ذكر أي لفظ يحوي على معنى الرقابة أو يشير إلى علو الدستور على خلاف الدستور الحالي لفرنسا. ويرى جانب من الفقه أن اشتراط رقابة المطابقة للقوانين الأساسية للدستور ينتج عنها حتما مطابقة القوانين العادية للقوانين الأساسية من جهة، ومن جهة أخرى مطابقة القوانين العادية للدستور كتحصيل حاصل لما سبق خاصة وأن رقابة المطابقة تتسم بالصرامة والدقة من منطلق أن كل ما لا يجيزه الدستور صراحة للبرلمان فهو محرم عليه¹.

والمجلس الدستوري الجزائري يمارس رقابة وجوبية على القوانين العضوية قبل إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية.² وقد أخضعها الدستور لهاته الرقابة المسبقة قبل صدورها من خلال الم واد 141 الفقرة الأخيرة 186 الفقرة الثانية وهو الأمر 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 القضاء³. ومن ثم فلا يمكن إصدار القوانين العضوية إلا بعد الفصل في مطابقتها للدستور من قبل المجلس الدستوري، واختصاصه يعتبر وجوبيا وإلزاميا وتعرف هاته المراقبة بمصطلح تقدير للدستور l'appréciation de la conformité constitution ويعتبرها البعض أبسط صور الرقابة على دستورية القوانين.⁴

والمطابقة تعني وجوب التقيد الصارم شكلا وموضوعا بأحكام الدستور بحيث لا يجوز تخطيتها نصا وروحا، وهي رقابة وجوبية وقبلية ويرجع في ذلك إلى أن القوانين العضوية قوانين نوعية متميزة ومحددة الموضوع ومحصورة المجال بنص الدستور، كما سبق وأن رأينا وأنها نصوص تكم عليه للدستور شارحة له

¹ - علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية، مصر، سنة 1979، ص 282.

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

³ - إلياس جواد، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقيقية، الطبعة الأولى، سنة 2009، ص 20.

⁴ - علي مسعود، رقابة دستورية القوانين في الجزائر، مذكر ماجستير، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 1999-2000، ص 127.

خاصة وأن موضوعاتها تخص مؤسسات الدولة أو تنظيم كيفية إنشائها أو عملها أو تنظيم 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 والنصوص العضوية.¹ فمبدأ المطابقة يفيد المماثلة بين النص الأساسي (الدستور) والقانون العضوي ما يجعله مكملا أو شارحا 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 إعداد 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.²

والقول بأن المطابقة مرتبطة بالمماثلة نصا وروحا نظرا لكون مفهوم المطابقة للدستور يجب أن يكون معلوما بكيفية صارمة، مما يجعلها رقابة دقيقة وصارمة ومقيدة شكلا ومضمونا، بحيث يقتصر دور البرلمان على التقيد بما هو مخول له صراحة نصا وروحا وشكلا بل وحتى المصطلحات.³

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 النص والتصريح بعدم المطابقة لكل حكم لا علاقة له بصفة مباشرة مع موضوع القانون المحدد في الدستور.⁴

¹ - رأي المجلس الدستوري رقم 3.ر.ن.د.م.د/ 01 المؤرخ في 26 ربيع الأول سنة 1418 الموافق ل 31 يوليو 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ص 33.

² - م سامية بعلي الشريف، كاتبة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2014-2015، ص 89.

³ - غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق 2001-2002، ص 116.

⁴ - سامية بعلي الشريف، مرجع سابق، ص 90.

وكذلك فإن المطابقة تمتد حتى المصطلحات التي تستعمل خلافا لم هي عليه في الدستور، فما بالك إذا تجاوز القانون العضوي إطاره ، بأن تناول سلطات أو وظائف أو صلاحيات لا تندرج ضمن المجال المخصص له.

وكذلك رقابة المطابقة لا تشمل ولا تخص حكما أو أحكاما محدودة وإنما 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 وأعضاء مجلس الأمة كما رأينا سابقا.

وحتى يتأكد المجلس الدستوري من ذلك ، يقوم بمراسلة رسمية لرئيس المجلس الشعبي الوطني يطلب منه تأكيد حصول النص المطلوب دستوريا وذلك اعتبار أن 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 الإجراءات المنصوص عليها قانونا وبذلك يعتمد المجلس في رأيه على مراعاة الجانب الشكلي الخاص بالنصاب والجهة المخطرة وذلك قبل الفصل في الموضوع¹.

فإن تبين للمجلس بأن حكما من أحكام القانون العضوي غير مطابق للدستور ولا 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 الدستور².

كذلك فالأستاذ جبار عبد المجيد يرى في رقابة المطابقة التأكد من أن القانون يخضع للدستور وهذا بأن البرلمان مجبر ليس فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور وإنما تكون مطابقة أي مشابهة لها،

¹ - سامية بعلي شريف، المرجع السابق، ص90.

² - سامية بعلي شريف، المرجع نفسه، ص91.

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. ومن ثمة يصبح دور البرلمان ضيقا ومحدودا، ذلك أن علاقة المطابقة تقتضي منه أن لا يخرج عن حدود الدستور أو إضافة قواعد لم ينص عليها، فالغرض من رقابة المطابقة هو ضبط لصرامة التصرفات القانونية للبرلمان ولكن من دون تجاهل مفاد الكلام ومعنى الألفاظ أو الوقوف عند حد التشابه¹.

ويتضح من خلال التطرق للمادة 141 الفقرة الثانية والمادة 186 الفقرة الأولى من دستور 1996 المعدل حيث أن المادة 141 الفقرة الثانية تكلمت عن خضوع القوانين العضوية لمراقبة مطابقة النص للدستور في حين أن المادة 186 الفقرة الأولى تكلمت عن إبداء المجلس الدستوري لرأيه في دستورية القوانين العضوية، إن هذا اللبس يعد سهواً ويتأكد ذلك من خلال النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري فقد نص الفصل الأول منه خلال المادة الأولى على رقابة مطابقة القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور وفي الفصل الثاني عن رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، ومن المستحسن لو تم تغيير عبارة "دستورية القوانين" المذكورة في نص المادة 186 الفقرة الأولى بمراقبة مطابقة النص مع الدستور كما جاء في نص المادة 141 الفقرة الأخيرة.

ثانيا: رقابة الدستورية.

تعتبر رقابة الدستورية سابقة على رقابة المطابقة من حيث كونها تعود إلى دستور 1963 وأكدها دستور 1989، وإن كان المجلس الدستوري قد اعتبر رقابة النظام الداخلي للمجلس الشعبي رقابة مطابقة وليس دستورية مميّزا بذلك بين الفقرة الأولى والثانية من المادة 155 معتبرا أن الثانية تقر "مبدأ الاستقلالية التنظيمية مقرونا تلازميا بالرقابة الواجبة... قبل وضع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيز التطبيق، بمعنى أن الفقرة الثانية منحت الاستقلالية للمجلس الشعبي الوطني بوضع نظامه الداخلي غير انه يخضع للرقابة الوجوبية أو الملزمة قبل تطبيقه.

¹ - جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 79 و80.

أما دستور سنة 1996 المعدل 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. والرقابة الدستورية ليست مقيدة للبرلمان بذات الحدة والصرامة المعتمدة في رقابة المطابقة، ذلك أن البرلمان يتدخل في كل القضايا، عدا تلك المتعلقة بميدان السلطة التنفيذية. ومبدأ الدستورية معناه عدم الخروج عن الدستور، ووجوب خضوع كل ما هو أدنى لما هو أعلى درجة ويتم ذلك بمقارنة نص أدنى مع نص الدستور لتقرير مدى دستورية الأول وتطابقه مع الثاني، بما يجعل الرقابة مرتبطة بنزاع حول أولية نص آخر بعيدا عن الرقابة ذات الطابع السياسي ويكون ذلك بقرار أو رأي ملزم غير قابل للطعن¹.

ويتضح أن المجلس الدستوري سلك مسلكا مميزا بين رقابة المطابقة ورقابة الدستورية فإذا كان قد اعتمد الصرامة والدقة في وجوب أحكام الدستور للفصل بين احترام اختصاصاتها مع مراعاة الفصل بين مضامين القوانين، وعليه فإن رقابة الدستورية أوسع شكلا ومضمونا فهي تشمل القانون في مضمونه الموضوعي سواء كان تشريعا أو تنظيميا مستقلا فضلا على أن الاختصاص التشريعي العادي خلافا للعضوي قد يكون مستمدا من نص دستوري صريح أو استنتاجا فقط لارتباط مواضيع عدة مع المصطلح المستعمل ويمتد إلى التفاصيل، أما فيما يتعلق بالمعاهدات والاتفاقيات فإن الرقابة الدستورية عليها تكون سابقة أي وقائية ولا تمتد إلى حد تعديل أحكامها.

وقد عبر الأستاذ جبار عبد المجيد عن رقابة الدستورية بعلاقة تبعية القانون للدستور "علاقة الموافقة وعدم 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 تحرق الدستور، وينتج عن ذلك إمكانية المشرع

¹ - سامية بعلي شريف، المرجع السابق، ص 93.

اتخاذ كل التدابير الممنوعة والغير موجودة في الدستور، الشيء الذي يسمح للبرلمان بلعب دور كبير في وضع القواعد القانونية¹.

وتبعاً لكل ما سبق يفهم أن 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 الاستنتاج سنداً له من خلال النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الذي فرق بين الرقابتين بشكل واضح ، إن اللبس الموجود في المادة 141 الفقرة الأخيرة والمادة 186 يستوجب تداركه من طرف المؤسس الدستوري الجزائري.

¹ - جبار عبد المجيد الرقابة على دستورية القوانين العضوية، ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، سنة 2000، ص 79.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

المطلب الثاني: الجهة المختصة بعملية رقابة الدستورية على القانون العضوي.

إن الرقابة الدستورية على القوانين ، تعتبر من أنجع الوسائل التي جاء بها الفقه الدستوري لحماية سيادة القانون بصفة عامة والقانون العضوي بصفة خاصة. إذ اختلفت الآراء في الفقه الدستوري بين مؤيد لمبدأ هذه الرقابة وبين معارض لها، وذلك بخصوص الهيئة الموكلة لها الرقابة الدستورية على القوانين، اتجاه أسندها إلى هيئة سياسية واتجاه آخر إلى هيئة قضائية¹.

وكما سبق، الإشارة إليه، أن المجلس الدستوري الذي عهد إليه المؤسس الدستوري عملية الرقابة على دستورية القانون العضوي،² يعد صورة من صور الرقابة السياسية³ على دستورية القوانين، فالمجلس الدستوري وهو يتولى العملية الرقابية على دستورية هذا القانون، يعتبر بمثابة شريك في عملية إعداد القانون العضوي، أو نصوصه القانونية(الفرع الأول)، مع أن اختصاصات المجلس الدستوري مقيدة بواسطة القانون العضوي (الفرع الثاني) كما أن المؤسس الدستوري رسم حدود لهذه الرقابة(الفرع الثالث).

الفرع الأول: المجلس الدستوري شريك في إعداد القانون العضوي.

عمل دستور سنة 1996 المعدل في على تكريس نوع جديد من الاختصاصات والمهام موكلا إياها للمجلس الدستوري، والمتمثلة في رقابة مطابقة نصوص القانون العضوي للدستور، شأنها في ذلك شأن طبيعة الرقابة التي يمارسها على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان⁴ وهو ما حددته أحكام المادتين 141 والفقرة الثالثة و 186 الفقرة الثانية من الدستور المعدل ويبدو أن ما جعل من المجلس الدستوري شريك خلال عملية رقابة القانون هو طبيعة ونوعية تدخله على مستوى مراحل إعداد نص القانون العضوي ونفاذه. فما من شك أن كل نص قانوني، وقبل دخوله حيز التنفيذ، يستوجب أن يمر عبر أطوار

¹ - عبد العزيز محمد سلمان، المرجع السابق، ص 69.

² - المادة 186 الفقرة الثانية من دستور 1996 المعدل.

³ - الرقابة الدستورية على القوانين قسما: إما رقابة سياسية، عن طريق المجلس الدستوري، أو هيئة نيابية، إما رقابة قضائية، عن طريق الدعوى الأصلية، وعن طريق الدفع.

⁴ - النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، سنة 2000، الباب 1 و 4 و 11.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

ومراحل مختلفة: بداية من إعداد القانون في شكل مشروع أو اقتراح، فإيداعه على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ومناقشته على مستوى اللجان في جلسة علنية للتصويت عليه، فعلى مستوى مجلس الأمة لمناقشته من جديد والمصادقة عليه، بمقتضى أحكام نص المادة 136 و137 من دستور 1996 المعدل وصولاً لمرحلة إرساله لرئيس الجمهورية من قبل الهيئة التشريعية من أجل إصداره وهو ما تضمنه أحكام نص المادة 144 من دستور 1996 المعدل، فعلى مستوى المرحلة الأخيرة التي تسبق عملية الإصدار، يلعب المجلس الدستوري دور المساهم الثانوي أو المسير الشريك في عملية الإعداد القانوني، هذا الإعداد الذي لن يأتي من دون التدخل الرقابي للمجلس، ومن ثم نفاذ القانون العضوي، وهو ما تضمنته أحكام المادة 141 الفقرة الأخيرة من الدستور بنصها: "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره."

أولاً: أسلوب تدخل المجلس الدستوري.

إن الأسلوب الذي اعتمده المؤسس الدستوري في دستور 1996 المعدل بالنسبة لعملية تدخل المجلس الدستوري في مجال القانون العضوي، هو أسلوب "التدخل الرقابي": بدليل تجسيده في مادتين مختلفتين على التوالي.

حيث نص في أحكام المادة 141 الفقرة الأخيرة على: "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره."

في حين نص وفي إطار نفس المفهوم، بموجب أحكام المادة 186 الفقرة الثانية على أن: "ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

العبرة من وراء تكرار المؤسس الدستوري لمضمون اختصاص واحد، وفي مادتين مستقلتين هو التأكيد على الأسلوب الرقابي الموكل للمجلس الدستوري بالنسبة للقانون العضوي، وان بدا لكل واحدة منها فعاليتها الخاصة، بحيث جاءت المادة الأولى - 141 الفقرة الثالثة - لتوضح خصوصية القوالب الشكلية والإجرائية للقانون العضوي متميز عن غيره من القوانين، في حين تضمنت المادة 186 الفقرة الثانية من

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

الدستور تحديد اختصاصات المجلس في مجال القانون العضوي، بالإضافة إلى المجالات الأخرى، والمصنفة على سبيل الحصر.

ثانيا: دور المجلس في عملية الرقابة.

يلعب المجلس الدستوري دورا هاما في حراسة مؤسسات الجمهورية، وأن تنظيم مؤسسات الدولة لم يعد مقصورا ومعهودا للدستور فحسب، بل للقانون العضوي دور أيضا كشريك في عملية التنظيم المؤسساتي ويعتبر أداة فعالة لسيرها.

1- القيمة القانونية لرأي المجلس الدستوري.

طبقا لأحكام المادة 186 الفقرة الثانية من الدستور السالفة الذكر، يظهر لنا أن ما يصدره المجلس الدستوري، من خلال عملية رقابته لمدى مطابقة القانون العضوي للدستور، هو رأي وجوبي وليس قرار، ولأجل تحديد العملية يتطلب تعريف كل منهما، فالرأي هو الأسلوب الذي يصدره المجلس بالنسبة للنص القانوني، والذي يبقى غير نافذ على عكس القرار وبموجب نص المادة 186 من الفقرة الأولى من الدستور، فالمنطق يقضي أن يصدر المجلس رأيه في مواجهة القانون العضوي، عند توليه عملية رقابته، لا قرارا انطلاقا من المرحلة التي يتدخل خلالها والتي تسبق عملية الإصدار بمقتضى نص المادة 141 الفقرة الثالثة من الدستور¹ وحيث أن المجلس الدستوري يبدي برأي إجباري في مواجهة القانون العضوي. فالسؤال الذي يطرح بالمقابل هو على أي مدى يمكن تحديد قيمة هذا الرأي الوجوبي، أو يجعل هذا الرأي من المجلس مجرد مستشار قانوني، على عكس القرار؟ الإجابة حتما ستكون بالسلب، إذا سلمنا بحقيقة أن رأي مجلس الدستور له نفس الأثر بالنسبة للقرار متى كان الإخطار سابقا عن صدور² ولاحقا للمصادقة مباشرة، وهو فعلا ما أكدته أحكام نص المواد 141 الفقرة الثالثة و 186 الفقرة الثانية من الدستور يجعل كل من الرأي والقرار وجهين لعملة واحدة، بمعنى لنتيجة واحدة والمتمثلة في فقدان النص القانوني الغير مطابق لأثره، بدليل ما تضمنه أحكام نص المادة 191 من الدستور بنصها: "إذا ارتأى

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 126.

² - غزلان سليمة، المرجع نفسه، ص 126.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس،" أكثر من ذلك أحكام نص المادة 71 من دستور 1996 المعدل: "أراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية، والإدارية وغير قابلة لأي طعن".

إن ما سبق الإشارة إليه يفيد أن القيمة القانونية لرأي المجلس الدستوري بالنسبة للقانون العضوي، تماثل قيمة قرار المجلس نفسه بالنسبة للقوانين الأخرى ذلك من حيث الأثر هذا من جهة، وإلزامها من جهة أخرى.

الفرع الثاني: اختصاصات المجلس الدستوري مقيدة بواسطة القانون العضوي.

هل يمكن للقانون العضوي أن يحيل اختصاصات جديدة للمجلس الدستوري ؟

لقد كان ردّ الأستاذ Léon Noel، الرئيس الأول لمحكمة العدل الفرنسية في هذا الاتجاه ب: "التأكيد، والتطبيق الجاري منذ 1958" وبموجب تنظيم المجلس الدستوري الفرنسي، واستنادا لأحكام نص المادة 63 من دستور 1958، قد أحال له اختصاصات جديدة لم تكن مقررة من قبل الدستور، وبمعنى آخر لم يعد المجلس الدستوري الفرنسي يتلق اختصاصاته من الدستور نفسه، إنما من قبل قواعد القانون العضوي، باعتباره صاحب الاختصاص في عملية تنظيمه¹.

وبالعودة إلى الاختصاصات المنوطة بالمجلس الدستوري الجزائري، فما يمكن ملاحظته في هذا الشأن هو مخالفة المؤسس الدستوري الجزائري للدستور الفرنسي خاصة، و لدساتير العالمية عامة، التي تجعل من تحديد قواعد عمل المجلس الدستوري بموجب القانون العضوي، باعتباره آلية في يد البرلمان تضمن عدم انحرافه عن المهام المخولة له دستوريا²، بدليل ما تضمنته أحكام نص المادة 188 الفقرة الثانية من الدستور المعدل بنصها: "يحدد المجلس الدستوري قواعد عمله". وعلى هذا النحو يمكن طرح الإشكال التالي :

¹ -Article 63 de la constitution Française 1958 : « une organe détermine les règles d'organisation du fonctionnement de conseil constitutinnel, la procédure... ».

² -غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 127.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

بين القاعدة الدستورية والقاعدة العضوية، أين يكمن منبع سلطات المجلس الدستوري؟

اعتبارا أن قواعد عمل وتنظيم وتسيير المجلس الدستوري الجزائري، وكذا الإجراءات الواجب إتباعها لاسيما ما يتعلق بعنصر الإخطار، لم تحدد بموجب قانون العضوي.

وانطلاقا من أن المجلس الدستوري يستمد اختصاصاته من الدستور بواسطة القانون العضوي، بموجب أحكام نص المادة 141 الفقرة الثالثة وأحكام نص المادة 186 الفقرة الثانية من الدستور باستثناء أحكام نص المادة 103 الفقرة الثالثة من الدستور، والتي يعود إليها الفضل في أن يستمد المجلس الدستوري اختصاصاته بموجب القانون العضوي في ما يتعلق بعميلة تحديد كفاءات وشروط تمديد المجلس لمهلة إجراء الانتخابات الرئاسية خلال مدة حددت كأقصى حد بـ 60 يوما، وذلك في الحالات المحددة بوفاة احد مرشحي الانتخابات الرئاسية في الدور الثاني، أو انسحابه أو حدوث أي مانع آخر له فإذا كان الدستور الفرنسي عمل على توسيع اختصاصات المجلس الدستوري الناتج عن الكتلة الدستورية قواعد دستورية وكذا القانون العضوي¹ فالأمر مخالف في الدستور الجزائري إذ عمل على إدراج توسيع اختصاصات المجلس الدستوري الناتجة عن الكتلة الدستورية بواسطة القانون العضوي فقط وبهذا المجلس الدستوري الجزائري يستند في مجال اختصاصات المخولة إليه والموسعة للدستور نفسه وليس للقانون العضوي على نحو يجعل كل محاولة لتوسع مجالات اختصاصات المجلس وهو بمثابة تعديل للدستور نفسه. فالجلس يبقى مقيدا دستوريا بواسطة هذه القوانين العضوية، وليس العكس، على خلاف نظيرتها الفرنسية، حيث لا يتلقى المجلس الدستوري الفرنسي اختصاصاته من الدستور نفسه، بل من مختلف النصوص، ونقصد بالذكر نصوص القانون العضوي.

وبذلك يتوجب على المجلس الدستوري الجزائري، أن يخضع لمختلف الضغوطات التي فرضها عليه الدستور. انطلاقا من عنصر الإخطار الذي يعد بمثابة الضوء الأخضر لممارسة الاختصاص، وانتهاء برقابة المطابقة كنوع خاص تتميز به القوانين العضوية بموجب أحكام نص المادة 141 الفقرة الثالثة من الدستور، وهو ما يجعل المجلس الدستوري مضطرا للخروج عن قاعدة التفسير في كل ما يتعلق بالنصوص

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 31-32.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

العضوية خلال عملية رقابة مقارنتها بالنصوص القانونية الأخرى، مثلما جاء على لسان الأستاذ عبد القادر بن هني بقوله: "من خلال مراقبة دستورية مختلف النصوص القانونية يتولى المجلس الدستوري بتفسير ما يحدد نطاق سلطات كل مؤسسة من مؤسسات الدولة في إطار ما يخوله لها الدستور، بكونها مصدرا للقاعدة القانونية، ويسهر بهذه الكيفية على تدعيم دولة القانون...".

والدليل على ذلك يكمن في أن اختصاصات المجلس الدستوري لو كانت مستمدة ومسندة إلى نصوص القانون العضوي مباشرة، لا يمكن للمجلس تفسير نصوصها المتعلقة بتنظيم اختصاصاته بأسلوب لا يجعل من التفسير التعدي على القاعدة الدستورية والعكس صحيح¹.

كون أن الإخطار وحوبي بالنسبة للقوانين العضوية، قبل إصدارها ليفصل فيها المجلس الدستوري برأي والذي يعد بمثابة تأشيرة منه، فالسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هل يمتد اختصاص المجلس بالنظر في دستورية الأوامر التشريعية المتعلقة بالقوانين العضوية؟ للإجابة على ذلك يمكن القول أن المادة 186 من الدستور المعدل لم تشر إلى الرقابة الدستورية هذه الأوامر. وبما أن المؤسس الدستوري وضع القوانين والأوامر في نفس المرتبة كون هذه الأخيرة تتمتع بالطبيعة التشريعية فإنها شأنها شأن سائر التشريعات حيث يمتد اختصاص المجلس الدستوري لرقابة دستورتها، فهل يجب عرضها من طرف من يصدرها على المجلس للنظر في مدى مطابقتها للدستور مثل ما هو الحال في القوانين العضوية؟ وما يمكن قوله في حالة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجال القوانين العضوية لا بد من عرضها على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها للدستور و القول 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 تعالجها².

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

² - بوطغان وفاء، تحليل الإنتاج التشريعي الصادر منذ سنة 2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2011-2012، ص 118-119.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

وبالتالي عمليا يلاحظ استبعاد التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية رغم أن الدستور لا يمنع ذلك صراحة إلا أن الإجراءات الواردة في المادة 141 من دستور 1996 المعدل تشكل عائقا أمام التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية كما سبق وان رأينا ذلك. وفي الأخير نلخص إلى القول أن المجلس الدستوري يمتد اختصاصه للنظر في دستورية الأوامر التشريعية وبالتالي يشار ضمن تأشيريات الأوامر التشريعية إذا تم إخطاره قبل إصدارها غير انه رغم أهمية الرقابة على دستورية الأوامر إلا انه لم يخطر المجلس الدستوري برقابة دستورية أي أمر من الأوامر الصادرة منذ 2007 إلى غاية يومنا هذا.

الفرع الثالث: حدود رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية

إن الرقابة المدرجة على دستورية القانون العضوي من قبل المجلس الدستوري، تشتمل فقط ما تتضمنه أحكام نص المادة 141 من الدستور 1996 المعدل، بمعنى تلك التي تستمد تشريعها من البرلمان بصفته السلطة التشريعية المختصة بمجالات القانون العضوي بموجب أحكام الدستور دون سواها.

وإذا كان مضمون رقابة القانون العضوي يشمل فقط على قواعد القانون العضوي ذات الأصل البرلماني، فأني نوع من الرقابة تخضع له تلك القواعد؟

بالنسبة لتشريع القانون العضوي مفروغ منه حيث حدد المؤسس الدستوري ما يفيد الرقابة على دستورية قواعد ونصوص هذا القانون العضوي ذات الأصل البرلماني دون سواها بمقتضى أحكام نص المادة 186 الفقرة الثانية من الدستور المعدل.

إذا كان الحال هو أن تمارس رقابة الدستورية بالنسبة للتشريع بقوانين عضوية، فما هو الحال بالنسبة لعملية تنفيذ القانون العضوي والتي يصطلح عليها باسم المراسيم التنفيذية؟.

بالنسبة للمراسيم التنفيذية والتي تصدرها السلطة التنفيذية، والمتمثلة في الوزير الاوّل بموجب أحكام نص المادة 143 الفقرة الثانية والمادة 99 الفقرة الخامسة من الدستور المعدل. والتي تحدد الكيفيات التي تطبق بها أحكام نص القانون العضوي¹ متى تم الإحالة إليها، وانطلاقا وعملا بالأصل المتمثل في تحديد

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 132.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

القانون العضوي ونصوصه نفسها بنفسها كميكانزمات للتطبيق¹، صحيح أن المراسيم الرئاسية، يكون المجلس الدستوري مؤهلا لرقابتها كدلائل لممارسة رئيس الجمهورية لسلطته المستقلة بصفته ممثل للسلطة التنفيذية، باعتبارها قوانين تنظيمية تخرج عن الإطار المخصص للقوانين بموجب أحكام نص المادة 144 الفقرة الأولى و 175 الفقرة الأولى من الدستور، غير أن الجدل يبقى قائما، بالنسبة لمدى إمكانية تحقيق رقابة المجلس الدستوري للمراسيم التنفيذية المتعلقة برئيس الحكومة²، بالنسبة للقوانين العضوية كانت أم عادية.

ويبدو أن المراسيم التنفيذية التي صدرت تحديدا لكيفيات تطبيق أحكام نصوص القانون العضوي، لم تقتزن بأية رقابة للمجلس الدستوري، مثلما هو الحال بالنسبة لعملية التشريع بهذا القانون العائد للبرلمان، والتي متى صدر احدها إلا واقترن حتما برقابة سابقة حتمية من قبل المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية حول عملية صدوره³.

في حين انه لا تظهر أي إشارة لعنصر الإخطار عندما يتعلق الأمر بالمراسيم التنفيذية والذي جاءت به أحكام المادة 141 الفقرة الأخيرة والمادة 186 الفقرة الثانية من الدستور المعدل في تأشيرتها، فالمراسيم المتعلقة بالوزير الاول تتعلق بالرقابة الشرعية أمام القضاء الإداري، أكثر مما تتعلق بالرقابة الدستورية، وان احتوت أحكام غير دستورية، فالغالب إنها تكون قد استمدتها من صميم القانون المراد تطبيقه.

هذا الأخير وان كان بالنسبة للقانون العضوي محلا لرقابة الدستورية من خلال عملية المطابقة فيما بينها وبين الدستور بموجب أحكام نص المادة 141 الفقرة الأخيرة من الدستور.

إلا انه وغالبا ما تفلت المراسيم التنفيذية من عملية الرقابة، لاسيما وأن هناك إمكانية أن تتضمن أحكاما غير دستورية لا تمت بالصلة بفعل القانون المعين تطبيقه، حيث تبقى الرقابة الدستورية لهذه المراسيم وحدها الكفيلة بتحديد مصدر الالادستورية في حالة عدم مطابقتها للدستور، شأنها في ذلك

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 133.

² - عبد القادر هني، المرجع السابق، ص 68.

³ - عبد القادر هني، المرجع نفسه، ص 68.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

شان نصوص القانون العضوي في انتظار ما قد تفسره عنه عمليات التطبيق اللاحقة من موافقة المجلس الدستوري¹، حتى وان قيد المجلس الدستوري في ممارسة اختصاصاته المنوط بها، إلا انه لا يمكن الاستغناء عنه باعتباره هيئة تعمل لضمان دستورية القوانين العامة والقانون العضوي خاصة، إلا انه ومن شان اختصاصات المجلس المقيدة بواسطة القانون العضوي الغير مقيد في عملية رقابتها، والتي تفلت منه، بسبب الضوابط القانونية التي تكتسيها، ما جعل منها أداة تشريع عادية لمسائل عضوية تخضع لنمط التشريعات العادية ماعدا من حيث المحتوى.

¹ - عبد القادر هني، المرجع السابق، ص 68.

المبحث الثاني: شروط وإجراءات وصور رقابة المطابقة على القانون العضوي.

للفصل في مدى مطابقة القوانين العضوية للدستور، يتولى المجلس الدستوري هذه المهمة بإتباعه لإجراءات والتزامه بالشروط التي رسمها المؤسس الدستوري (المطلب الأول)، بالإضافة أن لهاته الرقابة أوجه تتمثل في الرقابة الشرعية الخارجية والرقابة الشرعية الداخلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: شروط وإجراءات عملية الرقابة الدستورية على القانون العضوي.

لتجسيد رقابة دستورية مستوفية لقواعدها وإجراءاتها القانونية و الدستورية، يتوجب على المجلس الدستوري خلال عملية رقابته على القانون العضوي، أن يعتمد على مجموع الشروط والإجراءات المحددة والمبينة دستوريا، و المتمثلة في ضرورة توافر عنصر الإخطار (الفرع الأول) وتدخل المجلس الدستوري الإيجابي في عملية الرقابة (الفرع الثاني)، كما أن المجلس غير مقيد بالنظر فيما يخص الأحكام موضوع الإخطار فقط، وإنما بإمكانه فحص الأحكام الأخرى والمتعلقة بكامل النص القانوني للقانون العضوي، كون هذه رقابة مطابقة (الفرع الثالث) وأيضا رقابة قبلية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: توافر عنصر الإخطار (رئيس الجمهورية).

حقيقة أن المؤسس الدستوري، وبمقتضى قواعد ومجالات القانون العضوي يكون قد وسع من سلطات المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة¹، لتحديد الدستورية من عدمها، غير أن هذا التوسيع في سلطاته وامتيازاته بطابع الإيجابي، الغير تلقائي، بحيث يتوجب توافر آلية الإخطار القانونية التي قيد بها المؤسس الدستوري المجلس، ويعد الإخطار بمثابة الوسيلة القانونية أو الآلية القانونية ذات السيادة يمنحها الدستور لجهة معينة، تمثلت بالنسبة للقانون العضوي في شخص رئيس الجمهورية على سبيل الحصر، مما ينتج إبعاد كل إمكانية إخطار ذاتية من قبل المجلس الدستوري نفسه سواء بإثارة منه أو من غيره، وذلك من جراء ما قد يطرحه إخطار المجلس من إشكاليات ذات أهداف سياسية²، ولئن بدا تدخل المجلس الدستوري في عملية الرقابة إيجابي طبقا لأحكام نص المادة 141 الفقرة الأخيرة

¹ - بعدما كان هذه الرقابة (رقابة المطابقة) تنحصر في الرقابة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، في ظل دستور 1996.

² - عبد القادر هني، المرجع السابق، ص 68.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

والمادة 186 الفقرة الثانية من الدستور المعدل، إلا أن الأمر لا يعدو إلا أن يكون تدخل شكلي، بسبب عدم تلقائية عمل المجلس كما سبق واشرنا إليه، وهو ما أكدته أحكام نص المادة 186 الفقرة الثانية من دستور 1996 المعدل: "ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان"

إبعاد المجلس الدستوري عن إمكانية رقابة ذاتية على القانون العضوي¹، خارج آلية الإخطار القانونية بمعنى أن المجلس لا يمكن له القيام بعملية الرقابة دون أن يخطر من طرف الجهة المختصة دستوريا وبمعنى آخر أن الرقابة التي يمارسها المجلس مقترنة بشرط الإخطار، وتحليل مصطلح الإخطار الذي تقابله باللغة الفرنسية مصطلح: *saisi* الملاحظ في هذا الصدد أن المجلس الدستوري الفرنسي يكون قد ميز في إحدى آرائه، بين لفظي *saisi* و *transmission*، بأن جعل لكل منه معناه الخاص على النحو التالي:

Saisi: ويقصد من ورائها العرض أو الرفع.

Transmission: وتعني التحويل أو النقل.

حيث عمل المجلس الدستوري على الإقرار انه إذا كانت العبارة الأولى *saisi*: تستعمل بعد إتمام الإجراءات، فإن مفهوم الثانية *transmission*: تستعمل في إطار الإجراءات: *dans le cadre d'une procédure* بل وراح يلح على ضرورة فهم مصطلح *transmission* خلال أو من وراء استعمال مصطلح *saisi* طبقا لمفهوم نص المادة 17 من الأمر المتضمن القانون العضوي، الموافق ل: 58/11/7 والمتعلق بمجلس الدستور الفرنسي².

بذلك يبدو من أن المؤسس الدستوري الجزائري، قد أساء تبني أو استعمال مصطلح *saisi* للدلالة على الإخطار بلغة الترجمة الفرنسية، إذ كان من الأنسب تبني مصطلح *transmission*

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 134.

² - المادة 17 من القانون العضوي الموافق ل 1958/11/7 والمتعلق بمجلس الدستور الفرنسي.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

أو ¹ préavis¹ للدلالة القانونية على مفهوم الإخطار، أو الإخبار المسبق، أو الإشعار لما يتمشى مع طبيعة تدخل المجلس الدستوري بخصوص أحكام القانون العضوي، قبل عملية صدورها وليس بعدها بمقتضى أحكام نص المادة 141 الفقرة الأخيرة والمادة 186 الفقرة الثانية من الدستور.

أولاً: إشكالية الإخطار الوجوبي.

تبرز إشكاليات الإخطار، بحصر هذا الأخير في شخص رئيس الجمهورية، الشيء الذي يعيق عملية الرقابة وفعاليتها في حال تخلفها، وعلى ضوء ذلك قمنا بتجسيد هذه الإشكاليات في شكل فرضيات إجلاء للخلفيات التي قد تحيط بالموضوع.

الفرضية الأولى:

وتتمثل في حالة ما إذا لم يخطر رئيس الجمهورية بصفته الجهة المختصة الوحيدة للمجلس الدستوري، بنص القانون العضوي قبل إصداره، سيما وأن مثل هذا التدخل بالنسبة للمجلس وإن كان إجباري إلا أنه ليس تلقائي وهو ما نصت عليه المادة 186 الفقرة الثانية من الدستور بنصها: "ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

إذ كيف يمكن تصور مثل هذه الحالة، والتي من شأنها أن تشل حركة المجلس الدستوري في القيام بعملية رقابة القانون العضوي من قبل الجهة المختصة والوحيدة بالإخطار المتمثلة في رئيس الجمهورية، والذي من شأنه شل عملية نفاذ هذا القانون، وكي تتم عملية نفاذ نصوص القانون العضوي، يستوجب أن تسبقها عملية الإصدار، هذه الأخيرة التي تتطلب إقامتها ضرورة الاقتران برأي مسبق من قبل المجلس الدستوري، بموجب أحكام نص المادة 141 الفقرة الأخيرة من الدستور بنصها: "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 135.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

إن التمعن الدقيق والجيد في المواد المختلفة لدستور 1996 المعدل، من شأنها أن تعمل على تشكيل حلول لمثل هذه الإشكالية ويتعلق الأمر بالصيغة الإلزامية التي تضمنها أحكام نص المادة 141 الفقرة الأخيرة والمادة 186 الفقرة الثانية من خلال عبارتي "قبل"، "وبعد" والذي يمكن أن نستشف من خلالها أن كل تجاهل لهذه الأحكام الدستورية، يعد إنكارا وتجاهلا للدستور الذي يحتويها، بالإضافة إلى استبعاد مثل هذا التصرف من قبل رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور، بالاستناد إلى أحكام نص المادة 84 الفقرة الأولى من الدستور، "... وهو حامي الدستور"، وباعتباره المثل الأسمى الذي يجب أن يقتاد به في المسائل المتعلقة باحترام قوانين الجمهورية على اختلاف تدرجها، بصفته مجسدا لوحدة الأمة، بموجب أحكام نص المادة 84 الفقرة الأولى من دستور 1996 المعدل.

الفرضية الثانية:

يتعلق الأمر بمدى إمكانية الشخصيات المذكورة في نص المادة 187 من دستور 1996 المعدل، والمتمثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول أو خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة، إخطار المجلس الدستوري في المسائل المتعلقة بالقانون العضوي على غرار مسائل القوانين الأخرى، والمنصوص عليها في أحكام المادة 144 من الدستور دائما.

فالحقيقة أن الإجابة عن هذا الإشكال يكون طبقا لأحكام المادة 186 الفقرة الثانية والتي حددت من هي الجهة المختصة والمؤهلة بإخطار المجلس الدستوري في ما يتعلق بمجال القانون العضوي بسبب جلاء أحكام نص مواد الدستور في هذا الموضوع، ونقصد بالخصوص نص المادة 186 الفقرة الثانية من الدستور لتحديد الجهة المختصة والمؤهلة في مجال الإخطار بالقانون العضوي بنصها على أن: "ييدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية..."، التي جاءت على أفرادها، على عكس نظيرتها الفرنسية، بسبب تداخل في الأمر بموجب أحكام نص المادة 61 الفقرة الأولى والثانية من دستور 1958 الفرنسي.

الفرضية الثالثة:

تستند إلى حالة ما إذا كان بإمكان الشخصيات المذكورة في المادة 187 الفقرة الثانية من الدستور إخطار المجلس الدستوري، بشأن نصوص القانون العضوي التي تتضمن في إحدى نصوصها، قواعد وأحكام غير محجوزة أصلا للقانون العضوي، بموجب أحكام نص المادة 141 الفقرة الأولى وما يمثلها من دستور 1996 المعدل.

ما يبدو جليا هو أن المؤسس الدستوري قد ميز مجال كل من القانون العضوي والعادي تمييزا واضحا¹، وإن بدت الأسس التي اعتمدها لإقامة عملية التمييز والتوزيع مبهمة نوعا ما، الشيء الذي يؤدي إلى إمكانية تصريح المجلس الدستوري، بعدم مطابقة نص القانون العضوي المتضمن في إحدى أحكامه وقواعده نص غير محجوز دستوريا. إلا أن مثل هذا الإشكال يبقى واردا ومحملا قياسا على عملية السهو التي يمكن للمجلس الدستوري أن يقع فيها خلال مباشرته لعملية رقابة الدستورية هذه، وهو ما تضمنه أحكام نص المادة الثالثة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري².

كما حدث مع المجلس الدستوري الفرنسي حينما وجد نفسه أمام صعوبة بالنسبة للقانون العضوي المتعلق بالقانون الأساسي للقضاة، وبالذات ما نصت عليه المادة 24 منه، والتي ألح على أنها تتعلق بقانون عادي وليس بقانون عضوي، حيث صرح بعدم قبول الطعن فيها إجمالا وكذا بعض القوانين العضوية بأكملها لما تضمنته من مواد عادية³ هذا من جهة، مع أن عملية الإخطار بالقانون العضوي لم تكن من قبل الأشخاص المؤهلين دستوريا هذا من جهة أخرى.

وبذلك يكون مجلس الدستور الفرنسي قد فتح باب الاجتهاد مفاده أحد الأمرين:

¹ - رأي المجلس الدستوري رقم 10 المؤرخ في 9 صفر سنة 1421 الموافق ل 13 مايو 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الموافق ل 30 يوليو 2000، ص7.

² - نشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48 سنة 2000، السالفة الذكر.

³ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص136.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

- 1 إذا كان النص المدرج في قانون يعلن عن عضويته ORGANIQUE وكان هذا الأخير لا يدخل في المجال الذي حجزه الدستور للقانون العضوي، أمكن تأهيل البرلمانين لإخطار المجلس الدستوري يقصد بهم الشخصيات المذكورة في نص المادة 71 الفقرة الثانية من دستور 1958 الفرنسي، والذي يماثله أشخاص نص المادة 187 من الدستور الجزائري.
- 2 وان النص الذي يعلن عن عضويته، والمحجوز للقانون العضوي من قبل الدستور، لا يمكن قبول اللجوء فيه عن طريق الإخطار من قبل غير الأشخاص المؤهلين دستوريا، ويقصد بالذكر رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 61 الفقرة الأولى من دستور 1958 الفرنسي، والتي نقيسها بأحكام نص المادة 186 الفقرة الأولى من دستور 1996 المعدل وتدرج في شخص رئيس الجمهورية أيضا.

على أن شرط التنازع يبقى ضروري وهام في عملية الإخطار بالنسبة للحالة الأولى، ومن ثم الخروج عن مبدأ القاعدة العامة التي تفيد أن صاحب الحق الأصيل والمؤهل دستوريا بالنسبة لنصوص القانون العضوي- في عملية الإخطار بها- تتمثل في رئيس الجمهورية دون سواه إلا أن الأمر يعود، إلا أن يكون أمر افتراضيا، واستثنائيا، أمام قبول مجلس الدستوري الفرنسي الضمني، والغير صريح، لمثل هذه الحلول، في قراره رقم 305/92، المؤرخ في 21-02-1992 بالنسبة للتشريع العادي والمدرج في محتوى قانون عضوي¹

ثانيا: آثار الإخطار.

إن الإخطار الناجم عن السلطة المختصة -رئيس الجمهورية - والمؤهلة قانونا للمجلس الدستوري بالنسبة للقانون العضوي، باعتباره تصرف قانوني ينجم عن احد الأثرين:

- 1 إما أن يصرح المجلس الدستوري بشأنه مطابقة نص القانون العضوي للدستور، وحينها يصدر رئيس الجمهورية نص القانون العضوي، لينشر بعد في الجريدة الرسمية حتى يستوفي عملية نفاذه.
- 2 إما أن يصرح بعدم المطابقة، وفي هذا الصدد تختلف آثار النص المطابق على نحو التالي:

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 139.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

أ - إذا صرح المجلس الدستوري، أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابقا للدستور، على نحو لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، لا يتم إصدار هذا القانون.

ب - إذا صرح المجلس الدستوري، أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابقا للدستور، دون أن يلاحظ في ذات الوقت بان الحكم المعني يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، أمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون، باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان إجراء قراءة جديدة للنص وفي هذه الحالة يستوجب عرض النص المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقة للدستور¹.

الفرع الثاني: الطابع الإجباري لعملية الرقابة الدستورية

انطلاقا من أحكام نص المادة 141 الفقرة الأخيرة من دستور 1996 المعدل التي نصت على ما يلي: "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره، وكذا أحكام نص المادة 186 الفقرة الثانية من الدستور، والتي تتضمن ما يلي " ييدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان"، وما جاءت به أحكام نص المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، يمكننا أن نستشف من نصوص هاته المواد أن المؤسس الدستوري باستعماله للفظي "قبل" في نص المادة 141 الفقرة الأخيرة الدستور "بعد" في نص المادة 186 الفقرة الثانية من الدستور، يكون قد عمد إلى الإشراك الجبري للمجلس الدستوري في عملية الرقابة على القوانين العضوية، خلال المرحلة ما قبل الأخيرة من الإعداد، حتى يتم اكتمال العمل القانوني على نحو نهائي، وهو اقل ما يقال عنها أنها مرحلة حاسمة في ظل العمل القانوني العضوي، وهو ما أشار إليه احد مندوبي الحكومة الفرنسية السيد². SOLAL CELIGNY. بقوله:

« le conseil intervient en effet enfin de procédure et non après »

¹ - المادة الثانية والثالثة من النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الموافق ل 6 أوت 2000، ص 24.

² - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 142.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

أو كما يصف البعض الآخر أن المجلس الدستوري شريك في العملية التشريعية للقوانين العضوية
COLEGISLATEUR بالصفة¹.

لقد حاول البعض تفسير الطبيعة الإجبارية للرقابة على القوانين العضوية بسبب ثقل مجالاتها، وحيوية القطاعات المتعلقة بها²، حيث بات من الضروري أن يتخوف المؤسس الدستوري، من أن يستعمل هذه القوانين كتذكيرة من قبل البرلمان، تمكنه من خلالها من تعديل تنظيم السلطات وما قد يترتب عن ذلك من إمكانية تعديل الدستور أو شله³، في حين ارتأى البعض الآخر، الاستناد على خصوصية نشأة نصوص القانون العضوي لتفسير الطابع الإجباري للرقابة على القوانين العضوية، ذلك أن هذا الأخير وان لم يكن جزءا من الكتلة الدستورية بالمعنى الصحيح، إلا انه ينشأ وفق إجراءات خاصة يحددها الدستور ولا تعدل إلا بموجبها، ولهذا الأسباب عهد للمجلس الدستوري مهمة التكفل بحمايتها من كل محاولة للتعدي عليها من قبل الغير، ذلك أن كل تعد لها أو عليها يعد تعديا على المصدر الذي تستمد منه، والمتمثل في الدستور سيما وأنها تخضع بدورها إليه⁴، وبين هذا وذاك فان التدخل الجبري للمجلس الدستوري بات ضروري، لضمان حصانة نصوص القانون العضوي من كل تعد أو تجاوز لها باسم القانون العضوي من قبل المشرع، وهو ما فسره المجلس الدستوري في إحدى اجتهاداته، في إحدى حثياته بنصه: "اعتبارا انه إذا كان من اختصاص المشرع إعداد القانون والتصويت عليه بكل سيادة طبقا لنص المادة 112 الفقرة الأخيرة من دستور 1996 المعدل، فانه يعود للمجلس الدستوري بمقتضى اختصاصه الدستوري أن يسهر على احترام المشرع لأحكام الدستورية حين ممارسة سلطة التشريعية⁵".

¹ - سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص 100-101.

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

³ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 142.

⁴ - غزلان سليمة، المرجع نفسه، ص 143.

⁵ - رأي المجلس الدستوري رقم 4 سنة 1998، الموافق ل 13 يونيو 1998، حول دستورية المواد المتعلقة بنظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، النشرة المتعلقة بأحكام الفقه الدستوري تصدر عن المجلس الدستوري، حيدرة، الجزائر، العدد 1998.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

حيث أصبح المجلس الدستوري يعمل منذ البداية إلى النهاية، في إطار رقابته على القوانين العضوية على وضع حد لكل التجاوزات الممكنة في إطار القانون العضوي، بطريقة إجبارية وقبل دخول هذا القانون حيز التنفيذ، على خلاف العمل في إطار صلاحياته واختصاصاته الجوازية الخاصة بمجال التشريعات العادية¹، وبمقتضى أحكام نص المادة 144 الفقرة الثانية من الدستور نصت: "غير انه إذا أخطرت سلطة من السلطات..."، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية.

الفرع الثالث: أن تكون رقابة مطابقة.

تمتاز رقابة مطابقة القانون العضوي بطابع خاصة، بالإضافة إلى ضرورة الإقرار بإجباريتها، فإذا كانت رقابة المجلس للمعاهدات و القوانين و التنظيمات هي رقابة دستورية، و رقابته للانتخابات وصحة الاستفتاء هي رقابة قانونية، فان رقابته للقانون العضوي على غرار النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان هي رقابة مطابقة².

وهو ما تضمنته أحكام نص المادة 141 الفقرة الأخيرة من الدستور بنصها: "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص من الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره" إذ يعتبر المجلس الدستوري الهيئة المكلفة 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 والاعتماد عليها لتحديد عملية رقابة مطابقة القانون العضوي للدستور ومن ثم تحديد مضمون هذه الرقابة وذلك لتحديد رقابة فعالة. ذهب البعض إلى الارتكاز وضرورة الاعتماد على وجهين أو بالأحرى على نوعين من الرقابة رقابة مطابقة خارجية ورقابة مطابقة داخلية.³ وبذلك المجلس الدستوري لا يقضي بعدم مطابقة القانون العضوي للدستور إلا إذا كان واضحا وقاطعا بحيث لا يبقى مجال للشك في مدى مطابقته للدستور، واعتمد المجلس الدستوري نفس الأسس في عملية الرقابة من خلال فحص المطابقة الشكلية وفحص المطابقة الموضوعية للدستور وهو ما

¹ - عبد العزيز سلمان، المرجع السابق، ص 2000.

² - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 145.

³ - سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص 103.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

أكده المجلس من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي (16-12) للدستور الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تحت رقم 4/ر.ق.ع.م.د/16 والموافق ل: 11 اوت 2016 حيث جاء في إحدى حيثياته: "واعتباراً أن المؤسس الدستوري يتأكد عند إخطاره بالقوانين العضوية وقبل الفصل فيها شكلاً وموضوعاً للدستور...". إن استعمال المؤسس الدستوري مفهوم-المطابقة- في نص المادة 141 الفقرة الأخيرة من الدستور، ومفهوم-الدستورية- في نص المادة 186 الفقرة الثانية من الدستور يعد شيئاً منطقياً، بحيث كل ما يتطابق مع أحكام الدستور يعد دستوري بالطبيعة، لكن يبدو أن المؤسس قد عمد إلى تخصيص نوعية رقابة القانون العضوي "المطابقة" انطلاقاً من الإجراءات القانونية المتميزة التي تمر بها عملية التشريع بقوانين عضوية محددة من قبل المؤسس الدستوري، فضلاً عن الجهة المختصة بها، وكذا القيود المفروضة عليها، على أن عملية التشريع هذه قد يشوبها إما عيب في الشكل أو في الموضوع.

في الشكل: ويتعلق الأمر بعدم مراعاة مجال الاختصاص، والشكل والإجراءات كالنصاب مثلاً والمحدد دستورياً وهنا تتفق كل من رقابة المطابقة بالنسبة للقانون العضوي ورقابة الدستورية بالنسبة للتشريع العادي من حيث الشكل.

في الموضوع: ويتمثل في حالة خروج التشريع على روح ومقتضى الدستور، أو إنكار أو تجاهل حق من الحقوق المقررة دستورياً وهنا يكمن محل الخلاف بين رقابة المطابقة ورقابة الدستورية بمفهوم أدق، فإن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على دستورية التشريع تجعل من تصرف المشرع مخالفاً للدستور وبالتالي غير دستوري إذ ما خالف نص قانوني حدده الدستور من حيث الشكل، أما من حيث الموضوع فلا يعتبر كذلك ولو خالف أو تصرف على نحو مخالف للناحية الموضوعية، متى اعتدى بالفكرة والغاية التي تعمل على تحقيقها، والتي يغلب عليها طابع المصلحة العامة ما يفيد الإطلاق لا القيد، شأنها في ذلك شأن مطابقة التشريع والتنفيذ في الدستور¹، خلافاً لنصوص القانون العضوي التي وبسبب طبيعة رقابة المطابقة عليها فإن القيد هو الأصل لا الإطلاق في تصرفات المشرع بالنسبة لعملية التشريع، فلو أن

¹ - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 164-165.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

المشرع العضوي، في نصه للقانون العضوي، طبقا أحكام النص مع الدستور شكلا لكنه خالفها موضوعا ولو بهدف تغليب المصلحة العامة، فانه سيفسر بعدم مطابقته للدستور.

فنصوص القانون العضوي يجب أن تكون مطابقة للدستور على سبيل القيد شكلا و موضوعا للإقرار بدستورها.

والمطابقة لا تحتل أي تفسير وبالتالي فان المؤسس الدستوري عمد إلى حصر سلطات المجلس الدستوري في عملية الرقابة، وعلى المجلس أن يتجنب أي تفسير من شأنه أن يمس بهذه القوانين، وإلا عد تطاولا على الاختصاصات فهو بحسب قول فولتير: "كل قانون يجب أن يكون واضح، موحد، محدد تفسيره، هو دوما: تلافه"¹، وهو ما يمكن اعتباره خروجاً عن إطار الرقابة الدستورية بالنسبة للتشريع العادي.

الفرع الرابع: أن تكون رقابة قبلية

رقابة المطابقة على القوانين العضوية والإجبارية لن تكون لها أية فعالية ما لم تكن قبلية، فالقانون العضوي هو مجموعة قوانين لا يمكن أن تخضع لرقابة لاحقة، بمقتضى أحكام نص المادة 141 الفقرة الأخيرة من الدستور.

ذلك انه ومتى تبين للمجلس الدستوري مخالفة هذه القوانين للدستور بعدم مطابقتها له، فانه يمتنع عن وضعها موضع التنفيذ، إذ يعد بمثابة الضوء الأخضر أو بمثابة تأشيرة إصدارها من قبل رئيس الجمهورية، بموجب أحكام نص المادة 144 الفقرة الأولى من الدستور. وان اقر المؤسس الدستوري هذا النوع من الرقابة فلأسباب التالية:

- الرقابة قبلية لنصوص القانون العضوي من شأنها أن تحقق معادلة صعبة، على نحو يجعل من المجلس الدستوري يفصل في عملية مطابقتها وبالتالي دستوريته من دون أي نزاع يذكر، وهو ما يعزز القيمة

¹ - غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 147.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

القانونية ومكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري بالنسبة للدستور من جهة، والسلطات الأخرى من جهة أخرى.

- الرقابة القبلية من شأنها أن تمنع الحكومة من أن تطلب من المجلس الدستوري إثبات الطابع التنظيمي للمواد المنظمة بموجب قانون عضوي، بالنسبة للدول التي تسمح بتوسيع مجال الإخطار لرئيس الحكومة في قوانينها نذكر منها وعلى سبيل المثال فرنسا بمقتضى أحكام نص المادة 61 الفقرة الثانية من دستور 1958 فاختصاصات الحكومة المحددة بموجب أحكام نص المادة 41 من دستور 1958 لا يترك لها قدرة التقويم إلا في مجال التشريعات العادية، بدليل تدخل المجلس الدستوري ولو لم تعارض الحكومة، وهو ما يثبت حقيقة كونها تشريع دستوري مكمل¹، ذلك أن المجلس يبحث بنفسه عن وسائل عدم الدستورية منجزا بذلك وظيفة النائب من خلال عملية المناقشة والتصويت، ووظيفة² القاضي من خلال عملية الرقابة.

المطلب الثاني: صور الرقابة الدستورية على القوانين العضوية.

يمكن تقسيم الرقابة الدستورية على القوانين العضوية إلى صورتين: الصورة الأولى تتمثل في الرقابة الشرعية الخارجية وتتعلق بالأوجه الشكلية للإجراءات سن القانون وإصداره مع تقييد هذه الأوجه بشرط الاختصاص وشرط الشكل والإجراءات (الفرع الأول) أما الصورة الثانية والمتمثلة في الرقابة الشرعية الداخلية والتي تتعلق بالأوجه الموضوعية ومن خلالها يتعين على السلطة التشريعية التقييد بها، وتعني بذلك الأحكام والقيود الموضوعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة الشرعية الخارجية.

على ذكر ما سبق، بخصوص الرقابة الشرعية الخارجية التي يقوم بها المجلس الدستوري على القوانين، تقوم على شرطين: شرط الاختصاص وشرط الشكل والإجراءات والتي فرضها المؤسس الدستوري ووجب مراعاتها عند وضع القوانين إذ يلزم أن يصدر القانون ممن له ولاية إصداره أو من خوله الدستور

¹- غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 149.

²- غزلان سليمة، المرجع نفسه، ص 149.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

سلطة التشريع، وإذا صدر القانون على هذا النحو توجب على أن يصدر طبقا للشكل والإجراءات المقررة دستوريا.

أولا: الاختصاص .

ويقصد به القدرة أو الصلاحية القانونية للقيام بعمل معين، سواء مصدره في ذلك هو الدستور أم القانون أما اللائحة¹.

ترتبط فكرة الاختصاص بمبدأ الفصل بين السلطات والذي يهدف إلى قيام كل سلطة بأمر محددة على نحو يكفل تحديد المسؤوليات وعدم التداخل والاحتكاك، والاختصاص هو أساس القانون العام².

أي لا يجوز لسلطة تستمد اختصاصها مباشرة من الدستور أن تفوض غيرها ممارسة هذا الاختصاص إلا بناء على نص صريح من الدستور هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الدستور يجيز إنشاء الحلول في الاختصاصات الدستورية في أقوال محددة بعينها كحلول رئيس مجلس الأمة في منصب رئيس الجمهورية في حال وقوع مانع له كالوفاة أو مرض خطير طبقا لنص المادة 102 الفقرة الثانية من الدستور، كما يتركز الاختصاص على أربعة عناصر وهي العنصر الشخصي، العنصر الموضوعي، العنصر الزمني، والعنصر المكاني.

1 **العنصر الشخصي** : وفقا لأحكام الدستور السلطة المختصة في التشريع بقوانين العضوية هو البرلمان كما نصت المواد 140 و141 من الدستور كما يتولى الرقابة على هذه القوانين المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 141 الفقرة الأخيرة من الدستور كما يختص رئيس الجمهورية بإصدارها بموجب المادة 144 من الدستور .
وبالتالي لا تملك سلطة غيرها أن تحل محلها مباشرة، كما أنه لا يجوز لها أن تتنازل عنه لغيرها أو تفوضها فيه إلا بنص في الدستور.

¹ - أنور أرسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، لبنان، سنة 2000، ص763.

² - محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، سنة 2013، ص357.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

2 **العنصر الموضوعي**: يتعلق هذا العنصر بموضوع التشريع ومادته أي تحديد الأعمال التي أناطها

الدستور بالسلطة المختصة التي عهد إليها ويقصد في ذلك أن تقوم السلطة التشريعية بممارسة اختصاصها في الموضوع الذي أسنده الدستور إليها وإلا كان التشريع مخالفا للدستور كما نصت المادة 141 من الدستور¹، "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية..."

3 **العنصر الزمني**: إن المؤسس الدستوري وضع قيد زمني لممارسة الاختصاص التشريعي من قبل السلطة صاحبة هذا الاختصاص وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري من خلال المادة 130 والمادة 135 من الدستور ما يتوافق مع ما نص عليه القانون العضوي (16-12) من خلال المادة 4 الفقرة الأولى مع مراعاة ما جاءت به الفقرة الثانية والثالثة والرابعة من نفس المادة.

4 **العنصر المكاني**: وهو تحديد المقر الذي تمارس فيه السلطة التشريعية اختصاصاتها الأصلية المتعلقة بالتشريع كمقر المجلس الشعبي الوطني ومقر مجلس الأمة بالجزائر العاصمة طبقا لما نصت عليه المادة 2 من القانون العضوي (16-12): "مع مراعاة أحكام المادة 107 من الدستور يكون مقر المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في مدينة الجزائر.

ثانيا: الشكل والإجراءات.

ويقصد بها المظهر الخارجي والإجراءات الواجب إتباعها لإصدار أو سن القوانين العضوية وفقا لقواعد دستورية، ولا يمكن إصدار القانون على خلاف ذلك ومن بين الإجراءات سن وإصدار القانون العضوي استفتاء النصاب القانوني المتمثل في المصادقة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس وأعضاء مجلس الأمة طبقا لنص المادة 141 الفقرة الأخيرة من الدستور² وهو الإجراء الذي قد تم على الوجه الذي يتطلبه الدستور، بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة 136 الفقرة الثانية والمادة 137 الفقرة الأولى.

¹ - نص المادة 141 من الدستور: "إضافة إلى المجالات المخصصة، للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية...، القانون المتعلق بقوانين المالية.

² - نص المادة 141 الفقرة الأخيرة من الدستور: "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

فمن حيث التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية يجب أن تراعي في اقتراحها وإقرارها وإصدارها قواعد الشكل والإجراءات التي رسمها الدستور، ومن ذلك وجوب الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وعرضه على اللجنة المختصة وباعتبار أن الدستور هو الأسمى من القوانين فهو وحده الذي يتعين الاحتكام إليه عن الفصل في صحة التشريع أو بطلانه¹، ومن المقرر انه إذا خرجت سلطة التشريع عن القواعد الشكلية التي رسمها لها الدستور فان جزاء البطلان يترتب على هذا الخروج تأسيسا على الطبيعة الآمرة للقواعد الدستورية²، ولا يكفي أن يصدر التشريع طبقا لقواعد الاختصاص التي حددها الدستور حتى يكون دستوريا، بل يجب أن يكون مستوفيا للشكل الذي يتطلبه الدستور، الذي يتمثل بصفة أساسية في الإجراءات الدستورية التي يتعين الالتزام بها سواء متعلقة باقتراح قانون، سنه أو إصداره.

إلا أن المجلس الدستوري اخذ بالإجراءات الجوهرية الذي يعتبر أن تجاهل بعضها فقط هو الذي يرتب عدم الدستورية، على طلاق الإجراءات الثانوية والتي لا يؤثر غيابها على الضمانات التي يستمد الأفراد من إجراءات سن التشريع كعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة³، فالأخذ برأيها وعدمه ليس بالزوم، فهو يخرج عن إطار الرقابة الدستورية للقوانين . ونخلص لما سبق، أن الشكل الإجراءات تصاحب العملية التشريعية من بدايتها إلى نهايتها، ولا تكون السلطة التشريعية مخاطبة إلا بأحكام الدستور فان هي اتبعتها والتزمت بها صار التشريع مبرءا من العيوب الشكلية وخاليا منها³، وفي حال ما خرج التشريع على احد الإجراءات الشكلية المقررة في الدستور، فان الجزاء هو اعتبار القانون دستوري، ولا يكون هذا النص أو القانون محلا للتطبيق.

¹ - عادل عمر شريف، القضاء الدستورية في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مطابع عين الشمس، مصر، سنة 1988، ص101.

² - الطبيعة الآمرة للقواعد الدستورية، انظر ما ورد من تهميش بالتفصيل لدكتور محمد سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص358.

³ - عادل شريف، المرجع السابق، ص329.

الفرع الثاني: الرقابة الداخلية.

هي صورة من صور الرقابة التي نصت على الدساتير ولاسيما الدستور الجزائري والمتعلقة بعدد من الأحكام والقيود الموضوعية التي يجب مراعاتها والالتزام بها من قبل السلطة التشريعية والتقييد بها حال تنظيمها للحقوق والحريات، على أن تستهدف تحقيق الصالح العام للجماعات باعتبار المصلحة العامة من أولويات كل عمل تشريعي، وإلا حكم بعدم دستورتها حال مخالفتها لهذه القيود والضوابط الموضوعية التي يتطلبها الدستور، كإخلافها لتحقيق غايات أخرى.

أولاً: المحل.

يتمثل في نص القانون أو موضوعه أو فحواه والذي سنه المشرع على أن لا يكون هذا النص مخالف لقاعدة دستورية مخالفة مباشرة وهذا ما يدل على عيب المحل، وبعبارة أخرى انتهاك التشريع لإحكام الدستور الموضوعية، وذلك بان تلتزم سلطة التشريع بالقيود والضوابط التي يتطلبها الدستور حال مباشرتها لاختصاصاتها التشريعية، وإلا كان عملها باطلا لمخالفته لها ومجاورته حرفية النصوص الدستورية¹.

إن المجلس الدستوري يسلم للمشرع سلطته التقديرية إزاء تنظيم الموضوعات الداخلية في نطاق اختصاصه، مع احترامه لاختياره وتقديراته، شريطة أن لا ينتهك أحكام الدستور، ويهدر الحقوق والحريات التي يكفلها، بما يشكل مخالفة موضوعية تستوجب الحكم بعدم دستورتها، ويثور التساؤل عن الكيفية التي من خلالها يتمكن المجلس الدستوري من مراقبة مضمون التشريع ومطابقة بالقاعدة الدستورية.

وفي هذا الصدد، اجمع اغلب الفقه في فرنسا على أن المجلس الدستوري يستعين بثلاث فئات رئيسية من التفسير في مراقبة مضمون القوانين وهي على النحو التالي:

1- التفسير المبطل:

عندما يخالف التشريع المطعون فيه الدستور بصورة سافرة فالمجلس يفسر التشريع ويكشف عن إرادة موجودة و حقيقية للبرلمان و أن هذه الإرادة قد خالفت الدستور. وهو إذ يقضى بمخالفة التشريع

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري ورقابة دستورية القوانين، الطبعة، سنة 1980، مصر، ص 489.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

للدستور ومن ثم عدم الاعتداد بأي اثر قانوني له، فانه يقوم بسحب الغموض عنه ويبيد أن هذا الإجراء من شأنه أن يثير غضب البرلمان والحكومة لوجود صلة بينهما وبين القانون الذي تقرر إلغاؤه، لذلك يلجأ المجلس الدستوري- في محاولة منه لتجنب أو التقليل من غضب البرلمان أو الحكومة- إلى البحث عما إذا كان من الممكن الإبقاء على بعض مواد التشريع محل الطعن وإلغاء البعض الآخر المخالفة للدستور. فإذا كان الإبطال الجزئي لا يؤثر على تكامل القانون ووحده، فانه يمكن أن ينشر أو يطبق باستثناء المواد التي تم إبطالها، أما إذا كانت تلك المواد تشكل جزءاً لا يتجزأ من القانون، عندها لا يوجد أمام المجلس خيار إلا إبطال القانون كله، ومن ثم لا يجوز نشره إطلاقاً¹.

2- التفسير البناء:

تقنية التفسير البناء والتي بمقتضاها يتمكن المجلس من أن "يدخل كل تفسير ضروري على مضمون النص محل الطعن من شأنه استبعاد أية مجازفة يترتب عنها تطبيق القانون بشكل غير دستوري"، بعبارة أخرى، إذا كان التشريع محل الطعن لا يتضمن تفسيرات كافية لتجعل من تطبيقه متوافقاً مع الدستور، فان المجلس الدستوري يقوم من عنده بتفسير هذا التشريع على نحو يجعل منه تشريعاً مطابقاً للدستور، و مفاد هذه التقنية إن المجلس الدستوري يضيف إلى القانون المطعون فيه الأحكام الضرورية التي تجعله متفقاً مع الدستور².

3- التفسير الموجه:

يطلب المجلس الدستوري من السلطات المختصة- سواء محاكم أو حكومة أو برلمان- السهر كل منها فيما يخصه عما إذا كان القانون سيطبق وفقاً لتفسيراته المدرجة في متن القرار الذي أصدره³. وضرورة تقييد البرلمان أو الحكومة بهذا التفسير ترجع أهميته إلى عدم دفع المجلس الدستوري إلى إلغاء ثان يعرف بالرقابة المكررة وتكون المواد المبطله قد أعيدت صياغتها بشكل لا يتطابق مع الدستور⁴.

¹ - سامر عبد الحميد محمد العوضي، أوجه عدم دستورية القوانين في الفقه وقضاء المحكمة الدستورية العليا، مصر، سنة 2010، دار المطبوعات الجامعية، سنة 2010، ص. 259.

² - سامر عبد الحميد محمد العوضي، المرجع السابق، ص 260.

³ - محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2013، ص 449.

⁴ - إبراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مجلس شورى الدولة، الطبعة الجامعية، سنة 1996، لبنان، ص 601.

ثانيا: السبب.

هو الحالة الواقعية أو القانونية الدافعة لإصدار القانون كما يجب توافر في السبب شرطان: الأول أن يكون موجودا والثاني أن يكون دستوريا، ومن المنطق أن يسند القانون إلى سبب يبرر صدوره، ويترك الدستور السلطة التقديرية الواسعة للمشرع في اختيار هذا السبب الذي يصدر على أساسه التشريع. تطبيقا لما سبق إذا صدر قانون لتخفيض رواتب الموظفين رغم عجزها على مواكبة الأسعار أو الوفاء بالحاجيات الأساسية للموظفين، مثل هذا القانون يفتقد إلى السبب الذي يبرره ويتصف بعدم الدستورية، ومن جهة أخرى إذا صدر القانون برفع هذه الرواتب على أساس الدين أو الجنس أو أصل معين، كان سبب القانون هو عدم كفاية الرواتب غير دستوري لمخالفة مبدأ المساواة بين المواطنين. بالإضافة إلى أن القانون ليس مرتبطا بقيام وقائع موجودة فعلا تدفع لإصداره فطبيعته العامة تجعله ينظم أمورا لا تقوم عليها شواهد الواقع وإنما يتولى تنظيم سياسة مستقبلية، وإذا كان هناك من القوانين ما يقوم مستندا على وقائع معينة فهذه الأخيرة ليست عنصرا أساسيا يدفع المشرع لإصدار القانون بل إرادته هي التي تكسبه هذه الصفة، فالمشرع يملك أن يأخذ بهذا الواقع أو يتركه، هذا من الجهة الفنية والناحية الطبيعية للرقابة على دستورية القوانين فلا يمكن للمؤسس الدستوري أن يتدخل في مجال أصيل للسلطة التشريعية التقديرية ليرغمه على الانقياد لتكييف هذه الوقائع أو يلائم بين محل القانون و سببه وتلك هي منطقة الملاءمة المحظورة عليه التدخل فيها¹.

لذا فرقابة السبب في القانون في حالة السلطة المقيدة للمشرع حيث ينص الدستور على وصف معين للوقائع التي يجب أن تدفع إلى صدور القانون.

هذه الرقابة لركن السبب هي رقابة موضوعية، لتبت من عدم مخالفة القانون للشروط المحددة في الدستور ولا يجوز للمجلس الدستوري في غير هذه الحالات أن يراقب وجود الوقائع الدافعة لإصدار القانون أو تكييفها أو تبريرها ومن هنا يمتنع على المجلس التدخل في نطاق الملائمة².

¹ - محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، المرجع السابق، ص 192، 193.

² - محمد ماهر أبو العينين، المرجع السابق، ص 198، 199.

ثالثا: الغاية.

يقصد بها استهداف النص لغاية غير تلك التي يرمي الدستور إلى تحقيقها، وهي المصلحة العامة أو احد أطراف جوانبها على وجه التخصيص، ويطلق على هذا العيب أيضا انحراف السلطة، أو التعسف في استعمال السلطة أو إساءة استعمال السلطة¹، وتطبيقا لذلك قد يصدر القانون معييا بعيب الغاية، كان يستهدف الانتقام من الخصوم السياسيين للأغلبية البرلمانية، أو يرمي إلى تحقيق منافع شخصية لبعض الأنصار أو الأعوان، لان البرلمان غير منزه عن الهوى. كما قد تصدر اللائحة معيبة بهذا العيب، كان تصدر ابتغاء تحقيق مصلحة خاصة لبعض الأفراد من ذوي السلطة والجاه².

ومفاد ذلك أن الشارع إذا جاوز حدود التنظيم الذي رسمه الشارع الدستوري، بان يتوسل من خلاله إلى هدم الحق أو الحرية التي يحميها الدستور، أو اتخذ من تنظيم أيهما ذريعة للانتقاص من الحق أو الحرية، فان هذا التشريع لا يكون معييا بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وإنما يكون معييا بالمخالفة المباشرة للنص المطعون عليه لأحكام الدستور.

1- حالات الغاية: أورد الدكتور عبد الرزاق السنهوري فروضا خمسة يمكن أن تتوافر فيها الغاية

أ- الرجوع إلى طبيعة التشريع باعتبارها معيارا موضوعيا: فالتشريع بطبيعته قاعدة عامة مجردة، وتطبيقا لذلك أن يصدر تشريعا بحل جهة قضائية بقصد التخلص من أعضائها، ثم إعادة تشكيلها بعد ذلك بفترة قصيرة، فان مثل هذا التشريع يكون معييا بعيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية.

ب- مجاوزة التشريع للغرض المخصص له: إذا صدر تشريع يبيح مصادرة الصحف لأسباب لا تدخل في وقاية النظام الاجتماعي، وان كانت تدخل في حفظ الأمن والنظام العام كان التشريع متجاوزا لغايته المخصصة، واعتبر هذا التشريع باطلا بسبب انحراف السلطة التشريعية عن الغاية المخصصة التي رسمت للتشريع³.

ج- كفالة الحريات والحقوق العامة في حدودها الموضوعية: تعد بعض الحقوق و الحريات العامة ذات طابع مطلق، مما يعني انه لا يقبل التقييد أو التنظيم، كالحق في المساواة، وحظر المصادرة العامة

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مجلس الدولة، الطبعة الجامعية سنة 1996، ص 601، 602.

² - نبيلة عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، منشأة المعارف، مصر، سنة 2001، ص 88.

³ - عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف استعمال السلطة، مجلة مجلس الدولة، الطبعة 3، 1952، ص 73، 71.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

للأموال، وحرية الاعتقاد، والبعض الآخر يملك المشرع تنظيمها بقصد تمكين الأفراد من استعمالها، وذلك متى حول المشرع في شأنها سلطة تقديرية ليقوم بهذا التنظيم، على أن لا ينحرف عن الغرض الذي قصد إليه الدستور، وهو كفالة هذه الحريات و الحقوق العامة في حدودها الموضوعية، ومن ثم إذا نقضها الشارع أو انتقض منها، وهو بصدد تنظيمها، كان تشريعا مشوبا بالانحراف¹.

د- احترام الحقوق المكتسبة: يحرص الدستور على صون الحقوق المكتسبة، ولا يسمح في غير ضرورة، وإذا كان الأصل في التشريع أن يسري بأثر فوري ولا يسري على الماضي حماية للحقوق المكتسبة، فإنه يجوز على سبيل الاستثناء تقرير الأثر الرجعي للقانون، ولكن بالقدر الذي تدعو إليه الضرورة، ويعني ذلك الإسراف في تقرير الأثر الرجعي يعد انحرافا في استعمال السلطة التشريعية، كان يصدر تشريعا يستر عقوبة مقنعة ذات اثر رجعي، أو أن يعدل من تشريع سابق بحجة تفسيره، أو يعفي السلطات العامة من المسؤولية عن أعمال صدرت قبل صدور القانون، فمثل هذه التشريعات يشوبها انحراف بالسلطة التشريعية².

هـ- مخالفة التشريع لمبادئ الدستور العليا والروح التي تسيطر عليه: يرى الفقيه "ديجي" أن الدولة تخضع لقاعدة قانونية أعلى منها، لا تملك لها خلقا و لا تستطيع مخالفتها؛ إذ أن القانون لم تخلقه الدولة، بل هو شيء خارج عنها، كما أن فكرة القانون هي فكرة مستقلة كل الاستقلال عن الدولة، والقاعدة القانونية تفرض طاعتها على الدولة كما تفرض طاعتها على الأفراد، ومن ثم لا يكون التشريع صحيحا بمجرد موافقته لنصوص الدستور، بل يجب فوق ذلك أن يتفق مع القانون الأعلى الذي يحكم نصوص الدستور ذاتها³.

ويرى أن ثمة مبادئ عليا تسود الدستور وهي روح الدستور التي تستخلص موضوعيا من نصوصه، ومتى تم استخلاصها، كان على الشارع أن يلتزم بها في تشريعاته، وان يتجنب الانحراف عنها، ومن بينها استقلالية القضاء، ومبدأ الفصل بين السلطات⁴.

¹ - عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص76، 74.

² - عبد الرزاق السنهوري، المرجع نفسه، ص87، 81، 80، 79.

³ - محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، ص403.

⁴ - عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص93، 107، 108.

خلاصة الفصل الثاني:

بما أن القوانين العضوية هي تلك النصوص القانونية، التي استحدثتها المؤسسة الدستورية بموجب دستور 1996 المعدل، والتي تسن وتعد من قبل السلطة التشريعية، بإجراءات متميزة عن التشريعات الأخرى، في كون أن موضوعاتها ترتبط بالنظم أو بالهيئات الدستورية¹ فهي تعتبر مكملة لقواعد الدستور، وذلك باحتلالها المرتبة الثانية في الهرم القانوني بعد الدستور². فان المادة 141 الفقرة الأخيرة من دستور 1996 المعدل قد نصت على ضرورة خضوعها لرقابة المطابقة مع الدستور، وتتم هذه الرقابة وفق إجراءات وشروط مميزة عن التشريع العادي ومن بينها الإخطار المخول لرئيس الجمهورية، الذي يعتبر الوحيد المخول دستوريا بالإخطار في مجال القوانين العضوية، وقد حدد المشرع الجزائري المجالات التي يشترط فيها بالنص العضوي، بحيث يخضع للمراقبة من قبل المجلس الدستوري قبل صدوره. كما تتخذ هذه الرقابة صورا تتمثل في إما أن تكون رقابة شرعية خارجية تتعلق بالشكل والإجراءات و إما رقابة شرعية داخلية "موضوعية" تتعلق بخرق أحكام الدستور و إساءة استعمال السلطة .

كما تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب في المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة. ومن القوانين العضوية ما نصت عليه المادة 141 من الدستور بحيث يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها .
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.

¹ - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص130.

² - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص195.

الفصل الثاني خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري

-القانون المتعلق بقوانين المالية.

و بعد المصادقة عليه من طرف البرلمان، يقو م رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري بهذا القانون، وعلاى هذا الأخير أن يبدي رأيه خلال المدة المحددة في المادة 189 من الدستور وهي 30 يوما الموالية لتاريخ الإخطار، وفي حال وجود أمر طارئ تخفض هذه المدة إلى عشرة أيام (10) أيام وذلك بطلب من رئيس الجمهورية.

فإذا كان الرد ايجابي معنى ذلك مطابقة النص للنصوص الدستورية وهنا وجب استكمال إجراءات الصدور والنشر. أما إذا كان الرد سلبيا فذلك يعني أن القانون غير مطابق للدستور.

وهنا لدينا احتمالين:

- الاحتمال الأول : أن النص غير مطابق للدستور ولا يمكن فصله عن هذا القانون فلا يتم

إصداره.

- الاحتمال الثاني: يمكن فصله عن باقي أحكام القانون في هذه الحالة على رئيس الجمهورية ، أن

يطلب من البرلمان إعادة النظر في هذا القانون بقراءة جديدة للنص المتضمن هذا الحكم و في هذه

الحالة، على رئيس الجمهورية إعادته مرة ثانية إلى المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور.

ومن خلال ما تقدم، فإن القانون العضوي لا يمكن إصداره إلا بعد أن يبدي المجلس الدستوري رأيه

بمطابقته للدستور، ومنه فانه يخضع لرقابة المطابقة، وهي رقابة إجبارية.

خاتمة

خاتمة:

من خلال ما سبق، يمكن القول أن استقرار مختلف عناصر البحث عن ماهية القوانين العضوية، من شأنها أن تحدد الميكانيزمات التي يقوم عليها هذا النوع أو الصنف القانوني الجديد، الذي عرفته بعض الدول من قبل، وعمل المؤسس الدستوري الجزائري على إحصاءه مؤخرا، كفكرة مستوحاة من الخارج وأدرجها ضمن دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل، وعمل على تحصيلها وفقا لما نصت عليه المادة 141 باعتبارها قوانين تتعلق بتنظيم مؤسسات الدولة وتنظيم مجالات محددة بنص الدستور، كما يراها المؤسس الدستوري أنها هامة وإستراتيجية إذن هي تمثل امتدادا للدستور. وذلك قصد تجنيب بعض المجالات الهامة التعديلات المتيسرة والمتكررة، تفاديا لتهديد الاستقرار القانوني بشأنها، وتسيب العمل التشريعي.

ومن خلال تحليل الميكانيزمات المتعلقة برقابة المطابقة على القوانين العضوية في الجزائر، عبر تحديد وتحليل إطارها المفاهيمي، حيث تجلّى في بعض التعاريف الفقهية والدستورية، وإلى الغاية من إيجاد هاته الفئة من القوانين في ظل دستور 1996 المعدل لتكملة أحكام الدستور وتحقيقا للتوازن المؤسساتي في الدولة، كما تظهر أهمية القوانين العضوية في المجالات الهامة والحيوية التي تنظمها وأيضا من خلال جملة من الإجراءات التشريعية التي حددها الدستور لسن وإعداد القوانين العضوية وخضوعها لإجراءات رقابية صارمة وملزمة من قبل المجلس الدستوري وذلك بالتحقق من مدى مطابقة نصوصها القانونية للدستور.

وعلى ذكر ما تقدم من دراسة لموضوع رقابة المطابقة على القوانين العضوية في الجزائر خلصت هذه الدراسة بالتوصل إلى مجموعة من الملاحظات والاستنتاجات والاقتراحات والتي تمحور مجملها كالآتي:

- القانون العضوي آلية قانونية جديدة أحدثها المؤسس الدستوري بموجب دستور 28 نوفمبر 1996 محاولة منه إنماء سلطات البرلمان وكأسلوب للتنظيم مؤسسات الدولة وإعادة توازن العلاقات في إطار السلطات العامة وهو ما يميزه عن باقي التشريعات الأخرى.

- الغاية من إيجاد القوانين العضوية في الدستور 1996 هو تكملة لأحكام الدستور وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون فيما بينها لأجل حماية الحقوق والحريات العامة، وهذا ما ينبىء بالاستقرار المؤسساتي للدولة.

حظيت القوانين العضوية بمكانة هامة لدى الأنظمة السياسية التي أخذت بها ولاسيما النظام القانوني الجزائري الذي أولاهها بقيمة قانونية مميزة في التدرج الهرمي للقواعد القانونية إذ تحتل المرتبة الثالثة بعد الدستور وتسمو عن التشريع العادي والتنظيم ، ويرجع هذا السمو إلى المواد والمواضيع المخصصة لها ذات الطبيعة الدستورية، والمجالات الهامة والتي تتعلق معظمها بتنظيم السلطة وارتباطها بالدستور ، إضافة إلى الإجراءات التي خصها بها المؤسس الدستوري عند الإعداد والإصدار ولربما تلك المتعلقة برقابة المطابقة للقوانين العضوية أو نصوصها القانونية للدستور ، والتي لا يمكن تحريكها إلا من طرف رئيس الجمهورية فقط، الذي عليه إخطار المجلس الدستوري قبل إصدار هذه النصوص ودخولها حيز النفاذ، بطريقة مسبقة تجعل من المجلس يفحص مطابقتها للدستور ويصدر رأيه خلال الآجال المحددة دستوريا¹.

- إن رقابة المطابقة على القوانين العضوية هي رقابة وجوبية، إلزامية، بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان، وقبل إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، ونستشف هذا الوجوب من خلال المادة 141 الفقرة الأخيرة والمادة 186 الفقرة الثانية من دستور 1996 المعدل.

- الحق الانفرادي لرئيس الجمهورية في عملية الإخطار مبني على أساسين الأول باعتبار أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور، أما الأساس الثاني على اعتبار أن القوانين العضوية تكتسي مواضيع ذات أهمية بالغة وطابع استراتيجي في النظام القانوني للدولة.

- يعتبر المجلس الدستوري شريك في عملية سن و إعداد القوانين العضوية وذلك من خلال تدخلاته عن طريق الرقابة المفروضة عليه، إذ أن القانون لا يكون قانونا إلا بعد الموافقة عليه من قبل المجلس الدستوري وذلك طبقا لنص المادة 141 و 186 من دستور 1996 المعدل.

1- مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مرجع سابق، ص 129.

- إن حق المبادرة بالقوانين العضوية بقي مقتصرًا على الحكومة و نواب المجلس الشعبي الوطني فقط من خلال دستور 1996 المعدل، إلا أن تفوق الحكومة يبقى مكرسًا إلى جانب المشرع الأصلي¹، إذ هو الطابع المميز في مجال المبادرة بالقوانين العضوية، ويتجلى ذلك في سلطة الوزير الأول عند حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب اجتماع للجنة متساوية الأعضاء لكلتا الغرفتين دون تعرضه لأي جزاء في حال الامتناع عن ذلك، كما لا يمكن إدخال أي تعديل عند عرضه للمصادقة، إلا بموافقة الحكومة، بالإضافة إلا أنه بإمكان الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي في استمرار الخلاف، وينتهي بسحب النص كوسيلة للتخلي عنه، دون أن ننسى سلطة الحكومة في حال تنفيذ النص القانوني.

- من الملاحظ أن المؤسس الدستوري من خلال دستور 1996 المعدل لم يسعى إلى تصحيح التوازن في العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على أساس ما سبق ذكره ونتيجة لوجود بعض القيود التي تعيق عملية التشريع للبرلمان المتعلقة بالمبادرة والتعديل.

- لقد حاول المؤسس الدستوري التفرقة بين القوانين العضوية والقوانين العادية من خلال ما جاء في نص المادتين 140 و141 من دستور 1996 المعدل، إلا أن التمييز في أسلوب التصويت والإجراءات المتبعة للمصادقة تبقى أحسن ضابط للتفرقة بينهما .

- من خلال التمعن في نصي المادتين 186 الفقرة الثانية و 141 الفقرة الأخيرة نخلص إلى أن هناك اختلاف حاصل أورده المؤسس الدستوري يتجلى في كون أن الأولى نصت على الرقابة الدستورية والثانية نصت على رقابة المطابقة، وكان من الأجدر أن يتدارك المؤسس الدستوري هذا الاختلاف ويوحد المصطلحات.

2- بوكراع إدريس، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة إدارة، للمدرسة الوطنية للإدارة، تصدر عن مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائرية، المجلد 10، العدد 1 لسنة 2000، ص 53.

- إن الرقابة التي يقوم بها المجلس الدستوري على القوانين تأخذ صورتين: إما أن تكون رقابة خارجية وتعرف أيضا بالشكلية لكونها تنصب على مراعاة قواعد الاختصاص وعدم خرق الإجراءات المحددة دستوريا، وإما أن تكون رقابة داخلية (موضوعية) في كونها تقع على المحل والسبب والغاية.

الاقتراحات:

- تصحيح المصطلحات الواردة في النصوص الدستورية من قبل المؤسس الدستوري وتحديد بدقتها حتى يفهم القصد.

- رفع القيود الواردة على النواب وأعضاء مجلس الأمة في عملية التشريع بقوانين عضوية وتزويدهم بالآليات والمعلومات الخاصة لتسهيل هذه العملية والتحكم فيها بشكل لا يستهان به.

- توسيع دائرة الإخطار بمنح كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول وكذا نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة الحق في الإخطار بما يتعلق بمجال القوانين العضوية حتى يتسنى لهم مراقبة دستورية القوانين.

- خلق محكمة دستورية تسند إليها مهام الرقابة على دستورية القوانين وهذا ما نراه كنظام فعال في عملية الرقابة إذ ما زودت بأصحاب الخبرة والكفاءات العليا.

- شرط المستوى الثقافي لكل من يريد الترشح كنائب برلماني وهو ما يؤدي إلى الرفع من مستوى التشريع يرتبط بالتنوع والجودة في صياغة النصوص القانونية.

وفي الأخير على المؤسس الدستوري أن يعمل على سد الثغرات التي من شأنها أن تشمل بعض مجالات تنظيم القانون العضوي وأن لا يدع الغموض والإبهام يشوب النصوص والمواد الدستورية ويتركها للقانون العضوي من أجل التغيير وهذا ما يؤدي إلى التأثير على سياق مدلولها، والإسراع بإصدارها كليا باعتبارها قوانين مكملة للدستور، لتنظيم السلطات ضمانا للحقوق والحريات قبل أي إصدار لعمل قانوني آخر.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: الكتب.

- 1) إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، مجلس شورى الدولة، لبنان، الطبعة الجامعية 1996.
- 2) إلياس جواد، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقيقية، ط1، سنة 2009.
- 3) أنور أرسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، لبنان، سنة 2000.
- 4) سامر عبد الحميد محمد العوضي، أوجه عدم دستورية القوانين في الفقه وقضاء المحكمة الدستورية العليا، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2010.
- 5) سعاد عمير، السلطة التشريعية لمجلس الأمة، دار بلقيس، بدون سنة نشر.
- 6) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 9، 2008.
- 7) سليمان محمد الطماوي، السلطات في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة عين شمس، ط5، 1986.
- 8) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 1، 2010.
- 9) عبد العزيز سلمان، رقابة دستورية القوانين، مصر، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، سنة 1995.
- 10) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- 11) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر .
- 12) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري نشأة وفقها وقضاء، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2010.
- 13) عجة الجليلي، مدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون بين التقليد والحداثة، دار الخلدونية، الجزائر.
- 14) علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية، مصر، سنة 1979.

- 15) محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهريّة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
- 16) محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، د.ط، 2013.
- 17) محمد كامل ليلة، الرقابة على الإدارة، الرقابة القضائية، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، لبنان، سنة 1970.
- 18) مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري ورقابة دستورية القوانين، الطبعة، سنة 1980، مصر.
- 19) نبيلة عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، منشأة المعارف، مصر، سنة 2001.
- ثانيا: القوانين الأساسية والنصوص التشريعية.

- 1) التعديل الدستوري بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 14 بتاريخ 07 مارس 2016، وهو آخر تعديل ورد على دستور 1996 حيث جاء بعد التعديل الدستوري بموجب القانون 03/02 المؤرخ في 10/04/2002 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 25 بتاريخ 14/04/2002، وكذا التعديل الدستوري بموجب القانون 09/08 المؤرخ في 15/11/2008 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 63 بتاريخ 16/11/2008.
- 2) الدستور الفرنسي 1958 المؤرخ في 04/10/1958 والمعدل في 23/07/2008.
- 3) جمهورية مصر العربية، مشروع دستور 2013، الوثيقة الدستورية الجديدة بعد تعديل دستور 2012 من الموقع الرسمي للجنة الخمسين لإعداد الدستور، القاهرة.
- 4) القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25/08/2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50 المؤرخة في 28/08/2016.

ثالثا: آراء المجلس الدستوري:

- 1) رأي المجلس الدستوري 89/01 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- 2) رأي المجلس الدستوري رقم 4 سنة 1998، الموافق ل 13 يونيو 1998، حول دستورية المواد المتعلقة بنظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، النشرة المتعلقة بأحكام الفقه الدستوري تصدر عن المجلس الدستوري، حيدرة، الجزائر، العدد 1998.

3) رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د.م/د.2000 الموافق ل 13 مايو 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة.

4) رأي المجلس الدستوري رقم 10 المؤرخ في 9 صفر سنة 1421 الموافق ل 13 مايو 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الموافق ل 30 يوليو 2000.

5) رأي المجلس الدستوري رقم 10 المؤرخ في 9 صفر سنة 1421 الموافق ل 13 مايو 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الموافق ل 30 يوليو 2000.

رابعاً: الأنظمة.

1) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الموافق ل 2000/07/30.

2) النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الموافق ل 6 اوت 2000.

خامساً: الرسائل والمذكرات الجامعية.

أ/ الرسائل:

1) راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2005-2006.

2) عادل عمر شريف، القضاء الدستورية في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مطابع عين الشمس، مصر، سنة 1988.

3) عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001-2002.

4) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2009/2010.

ب/ مذكرات ماجستير:

1) أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، 2000.

2) بن عبدي هشام، الرقابة على دستورية القوانين العضوية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، فرع زيان عاشور، كلية الحقوق، 2013-2014 .

- (3) بوطغان وفاء، تحليل الإنتاج التشريعي الصادر منذ سنة 2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2011-2012.
- (4) ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2005-2006.
- (5) سامية بعلي الشريف، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2014/2015.
- (6) سليم كسير، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2001-2002.
- (7) عليي مسعود، رقابة دستورية القوانين في الجزائر، مذكر ماجستير، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 1999-2000.
- (8) غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق 2001-2002.
- (9) نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2006.

مذكرات ماستر:

- (1) دوفان ليديه، آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية، قوانين الإصلاح السياسي نموذج، مذكرة ماستر كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح، ورقلة 2012-2013.

سادسا: المقالات.

- (1) نبلي فطة، دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، العدد 02، 2008.
- (2) الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، الملتقى الوطني حول التطوير البرلماني، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
- (3) جبار عبد المجيد الرقابة على دستورية القوانين العضوية، وآيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، سنة 2000.
- (4) سعيداني لوناسي حجقية، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلة النقدية للقانون والسياسة، العدد 1، سنة 2010.

- 5) عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف استعمال السلطة، مجلة مجلس الدولة، ط3، سنة1952.
- 6) عبد العزيز النويصي ، المجلس الدستوري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية، ط1، 2001.
- 7) عبد القادر بن هني، المجلس الدستوري تنظيم واختصاص، نشرة المجلس الدستوري، الجزائر، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، وحدة الرعاية، 1990.
- 8) عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، مجلة المجلس الدستوري، العدد 02، سنة2013.
- 9) عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقة الوظيفة بيه وبين الحكومة مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد2، مارس 2003.
- 10) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.
- 11) محمد أشركي، القوانين التنظيمية بالمغرب، دراسة مقارنة، المجلة المغربية للقانون والاقتصاد والتنمية، المغرب، العدد1، 1982.
- 12) محمد بن أحمد بمبا، الرقابة على دستورية القوانين في موريتانيا، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 2003.
- 13) مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 142 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد20، سنة2000.
- 20) نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد4، سنة 2004. نفيسة بختي وعباس عمار، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد22، الجزائر، 2009.
- 14) نور الدين فكاير ، المنظومة الانتخابية الجزائرية وحياد الإدارة مجلة النائب ، العدد الرابع ، سنة 2004.
- 15) يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مجلس الدولة، العدد 10، منشورات الساحل 2012.

الفهرس

الفهرس:

شكر

إهداء

أ-م مقدمة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقوانين العضوية

07 المبحث الأول: مفهوم القوانين العضوية ونشأتها.

08 المطلب الأول: تعريف القانون العضوي.

08 الفرع الأول: التعريف الدستوري للقوانين العضوية.

08 أولاً: التعريف بالقوانين العضوية في بعض الدساتير الغربية.

09 ثانياً: التعريف بالقوانين العضوية في بعض الدساتير العربية.

14 الفرع الثاني: التعريف الفقهي للقوانين العضوية.

14 أولاً: عند الفقه الغربي.

15 ثانياً: عند الفقه العربي.

16 المطلب الثاني: نشأة وتطور القوانين العضوية.

16 الفرع الأول: ظروف نشأة القوانين العضوية في فرنسا.

18 الفرع الثاني: ظروف نشأة القوانين العضوية في الجزائر.

20 المطلب الثالث: الأساس الدستوري للقوانين العضوية ومجالات تطبيقها.

21 الفرع الأول: الأساس الدستوري للقوانين العضوية.

21 أولاً: الأساس القانوني للقوانين العضوية.

24 ثانياً: طبيعة مجالات القانون العضوي.

25 الفرع الثاني: مجالات القانون العضوي.

26 أولاً: مجالات تحدد وتنظم سير الهيئات الدستورية.

27 ثانياً: القوانين العضوية المتعلقة ببعض الأنظمة ذات الأهمية الخاصة والتي تخرج عن

..... اختصاص التشريع العادي.

28 المبحث الثاني: أهمية القوانين العضوية وإجراءات إصدارها.

28 المطلب الأول: أهمية القانون العضوي.

29	..... الفرع الأول: تمييز التشريع بقوانين عضوية عن القوانين العادية
29	..... أولا: التمييز على أساس المعيار العضوي
29	..... ثانيا: التمييز على أساس المعيار المادي-الموضوعي
30	..... الفرع الثاني: تحديد مرتبة القانون العضوي في الهرم القانوني
31	..... المطلب الثاني : إجراءات إصدار القوانين العضوية
31	..... الفرع الأول: مرحلة المبادرة بللقانون العضوي
32	..... أولا: مبادرة الحكومة بالقانون العضوي في شكل مشروع قانون
336	..... ثانيا: مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة بالقانون العضوي
37	..... الفرع الثاني: مرحلة الدراسة والفحص
38	..... الفرع الثالث: مرحلة المناقشة والتصويت
39	..... أولا: التعديلات على المبادرة بالتشريع العضوي
41	..... ثانيا: خصوصية التصويت والمصادقة على القوانين العضوية
44	..... الفرع الرابع : مرحلة دراسة الأحكام محل الخلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء..
45	..... أولا: اجتماع اللجنة ودراسة الأحكام محل الخلاف
45	..... ثانيا: في حال استمرار الخلاف
45	..... الفرع الخامس: مرحلة الإصدار والنشر
47	..... أولا : التقيد بالأحكام والمبادئ الدستورية
48	..... ثانيا : التقيد بمبدأ استقلالية مجالات التشريع
49	..... ثالثا: التقيد بلحترام قواعد الاختصاص في التشريع
53	..... خلاصة الفصل الأول
	الفصل الثاني: خصوصية رقابة المطابقة في قضاء المجلس الدستوري الجزائري
55	..... المبحث الأول: مفهوم رقابة المطابقة والجهة المختصة بها.
56	..... المطلب الأول: مفهوم رقابة مطابقة وتمييزها عن رقابة الدستورية.
56	..... الفرع الأول: مفهوم رقابة المطابقة على القوانين العضوية.
56	..... أولا: تحديد مفهوم رقابة المطابقة
57	..... ثانيا: تحديد طبيعة رقابة الدستورية على القوانين العضوية.

58	..... الفرع الثاني: الاختلاف بين رقابة المطابقة و رقابة الدستورية.
59	..... أولاً: رقابة المطابقة.
62	..... ثانياً: رقابة الدستورية..
65	..... المطلب الثاني: الجهة المختصة بعملية رقابة الدستورية على القانون العضوي.
65	..... الفرع الأول: المجلس الدستوري شريك في إعداد القانون العضوي.
66	..... أولاً: أسلوب تدخل المجلس الدستوري.
67	..... ثانياً: دور المجلس في عملية الرقابة.
68	..... الفرع الثاني: اختصاصات المجلس الدستوري مقيدة بواسطة القانون العضوي.
71	..... الفرع الثالث: حدود رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية.
74	..... المبحث الثاني: شروط وإجراءات وصور رقابة المطابقة على القانون العضوي.
74	..... المطلب الأول: شروط وإجراءات عملية الرقابة الدستورية على القانون العضوي.
74	..... الفرع الأول: توافر عنصر الإخطار(رئيس الجمهورية).
76	..... أولاً: إشكالية الإخطار الوجوبي.
79	..... ثانياً: آثار الإخطار.
80	..... الفرع الثاني: الطابع الإجباري لعملية الرقابة الدستورية.
82	..... الفرع الثالث: أن تكون رقابة مطابقة.
84	..... الفرع الرابع: أن تكون الرقابة الدستورية رقابة قبلية.
85	..... المطلب الثاني: صور الرقابة الدستورية على القوانين العضوية.
85	..... الفرع الأول: الرقابة الشرعية الخارجية.
86	..... أولاً: الاختصاص.
87	..... ثانياً: الشكل والإجراءات.
89	..... الفرع الثاني: الرقابة الشرعية الداخلية.
89	..... أولاً: المحل.
90	..... ثانياً: السبب.
91	..... ثالثاً: الغاية.
94	..... خلاصة الفصل الثاني
97	..... خاتمة.
102	..... قائمة المصادر والمراجع.

