

جامعة سعد دحلب - البليدة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مذكرة ماجستير

التخصص: القانون الدستوري

القوانين العضوية في الدستور الجزائري

من طرف

فيصل طاجين

أمام اللجنة المشكلة من الأساتذة:

رئيسا	جامعة البليدة	أستاذ التعليم العالي	أ/د قزو محمد آكلي
مشرفا ومقررا	جامعة البليدة	أستاذ محاضر (أ)	د/ شربال عبد القادر
عضوا مناقشا	جامعة البليدة	أستاذ التعليم العالي	أ/د العيشاوي عبد العزيز
عضوا مناقشا	جامعة البليدة	أستاذة محاضرة (ب)	د/ مسراتي سليمة

البليدة، ديسمبر 2012.

ملخص

تسعى المجتمعات الحديثة أن تكون أكثر تنظيماً وارتباطاً، وذلك بتأسيس دولة المؤسسات التي تتبنى على مبدأ المشروعية الذي يفرض نشأة السلطات داخل الدولة تطبيقاً لقواعد قانونية سابقة عليها، وتعمل في إطار قواعد قانونية تحدد اختصاصاتها وتنظيمها وعلاقتها بينها وبين المواطنين.

هذه القواعد القانونية تعتبر منشئة يعبر عنها بالقواعد الدستورية، ونظراً لدورها التأسيسي يفرض عليها في الدول ذات الدساتير الجامدة إجراءات وأشكال وقواعد صارمة لتعديلها، وقد تحظر بعض قواعدها من التعديل أصلاً.

غير أن حركية المجتمعات ومتطلباتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كثيراً ما تحتم عليها إعادة النظر في القواعد الدستورية استجابة لكل محاولات التطور والإصلاح التي تفرضها هذه الحركية إذ لا يجوز أن تتناقض النصوص الدستورية مع التطورات التي تعرفها المجتمعات.

والجزائر كغيرها من الدول الساعية لترسيخ قواعد ديمقراطية متينة خصوصاً بعد تطبيق دستور 1989 الذي فتح المجال أمام التعددية الحزبية، والحرية الاقتصادية استجابة لمتطلبات المجتمع الجديدة التي ظهرت بعد أكتوبر 1988 وبعد الفراغ المؤسسي الذي عرفته بداية من سنة 1991، عمدت بداية من سنة 1995 إلى وضع معالم إصلاح شامل، الذي فرض بالضرورة البدء بإصلاح دستوري محاولة لخلق مؤسسات دستورية جديدة، وضمان التوازن بينها وبين غيرها من المؤسسات الدستورية.

ولعل أهم الصعوبات التي واجهها واضعوا التعديل الدستوري لسنة 1996 هي كيفية حماية المؤسسات الدستورية وضمان التوازنات بين السلطات العامة المختلفة، مع مراعاة حقوق وحرية الأفراد وحماية الثوابت الوطنية، خاصة أن الوثيقة الدستورية لا يمكنها ضمان كل ذلك بنصوصها التي تتطلب إجراءات وقواعد صارمة لتعديلها من جهة، وضرورة توافر المناخ السياسي الملائم للتعديل من جهة ثانية، ومن جهة ثالثة، فإن القواعد الدستورية لا يمكنها تحمل التفصيل في كل دقائق ضبط ممارسات المؤسسات، وإذا ما تعرضت هذه القواعد للتعديل بما يتلاءم وتطور متطلبات المجتمع، ربما قلت قيمتها ورفعت عنها الهيبة الدستورية كقواعد أسمى في النظام الدستوري.

كل ذلك دفع إلى البحث عن آليات تقنية تشريعية للقيام بهذه المهمة دون المساس بالقيمة الموضوعية لهذه القواعد من جهة، والخروج بها عن الجمود الذي يغطي القواعد الدستورية من جهة أخرى.

هذه التقنية التشريعية تتغيا مواكبة الحركية الدائمة للمجتمع وتلبية متطلباته في تنظيم المؤسسات والحياة السياسية بصفة عامة من خلال تكملة الدستور، وتوضيح قواعده وتطبيقه، وهو ما دفع إلى اللجوء إلى فئة جديدة من القوانين وهو ما عرف بالقوانين العضوية التي سبق أن عرفها النظامان الدستوريان الفرنسي والمغربي.

وعليه أصبح النظام الدستوري الجزائري بدءا من التعديل الدستوري في 28 نوفمبر 1996 يعرف إلى جانب الوثيقة الدستورية -التي تتطلب إجراءات خاصة في وضعها وتعديلها- القوانين العضوية التي تعتبر من طبيعة دستورية بحسب المواضيع التي تنظمها، لكن عهد بها إلى الهيئة التشريعية التي عليها أن تراعي في سنها إجراءات وشروط وقواعد خاصة تختلف عن تلك المقررة عادة للقواعد العادية، بحيث تكون أكثر شدة.

ذلك ما جعل القوانين العضوية متميزة عن غيرها من القواعد التشريعية من حيث غاياتها ومجالاتها وكذا إجراءات سنها.

فأهمية هذه الفئة من القوانين تظهر في دورها الهادف إلى المحافظة على استقرار المؤسسات الدستورية والحياة السياسية العامة وضمان حيوية ومرونة النصوص القانونية بما يتلاءم وتطور المجتمع من جهة، وهدف إيجاد منظومة تشريعية متجانسة مع بعضها البعض ومطابقة للدستور من خلال رأي المجلس الدستوري القبلي الذي يتأكد فيه من مطابقتها للدستور قبل إقرارها من جهة أخرى.

وهو ما يجعل هذا الموضوع جدير بالبحث والدراسة.

ومن أسباب اختيار هذا الموضوع ودوافعه:

-أهمية القوانين العضوية كتقنية تشريعية في الدستور الجزائري.

-حادثة التجربة الجزائرية بخصوص الاعتماد على القوانين العضوية كتقنية تشريعية، والتي لم تعتمد إلا في ظل التعديل الدستوري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، مقارنة مع الدساتير المقارنة كالدستور الفرنسي لسنة 1958 أو الدستور المغربي.

-ازدياد دورها في اعتماد الحكومة على مجموعة من القوانين العضوية (الانتخابات، الأحزاب السياسية، الإعلام...) لدفع عجلة الإصلاحات في الجزائر بعد خطاب السيد عبد العزيز بوتفليقة رئيس الجمهورية بخصوص الإصلاحات السياسية في شهر أفريل 2011.

-قلة الدراسات العلمية الأكاديمية -في حدود ما اطلعت عليه- التي ناقشت الموضوع.

ومساهمة في الموضوع حاولنا التطرق إليه من الزاوية التي تثيرها الإشكالية التالية:

إذا كانت الغاية من أي تعديل دستوري هو معالجة النقص التي قد تظهر في الوثيقة الدستورية بعد تطبيقها، وذلك تلبية للاحتياجات والتوازنات الجديدة للمجتمع، وتجنباً للقصور الوظيفي الذي قد

يلحق عمل المؤسسات الدستورية، وخروجها بها من وضعية الاستقرار التي كانت تعرفها، فهل يشكل الإطار العام المتميز لفكرة القوانين العضوية، آلية فعالة لتحقيق هذا الدور؟

ذلك ما يستوجب التعرف أولا على هذه الفئة من القوانين من خلال تحديد إطارها العام، ثم التطرق إلى المراحل التي تمر بها حتى تصبح قابلة للتنفيذ، وذلك لمعرفة مدى نجاح هذه الآلية في تحقيق الدور المنوط بها.

وهو ما حاولنا تناوله اعتمادا على منهج وصفي تحليلي، وصفي لما هو قائم من نصوص وممارسات وتحليلها استنادا للنصوص القانونية ولما يتقارب مع النصوص الدستورية في الفقه الدستوري المقارن.

وانطلاقا من الاعتبارات السابقة رأينا أن نتناول الموضوع بإتباع خطة من فصلين:

الفصل الأول: تحديد الإطار العام للقوانين العضوية.

الفصل الثاني: مراحل سن القوانين العضوية.

تطرقنا في الفصل الأول لماهية القوانين العضوية في الدستور الجزائري، حاولنا فيه التطرق لمفهومها ولمكانتها في النظام القانوني الجزائري، وتمييزها عن غيرها من القواعد القانونية.

وتطرقنا في الفصل الثاني لتبيان كافة المراحل الإجرائية من وقت طرح فكرة القانون إلى صدور رأي المجلس الدستوري بشأن مدى مطابقتها للدستور.

ويبقى أن نشير إلى أنه بعد صدور رأي المجلس الدستوري بمطابقة القانون العضوي للدستور يتولى رئيس الجمهورية التوقيع عليه وإصداره في خلال ثلاثون يوما من تاريخ تسلمه طبقا لنص المادة 126 من الدستور المعدل والمتمم.

ومن خلال هذه الدراسة، وإجابة على الإشكالية المطروحة يتبين لنا أن خصوصية القوانين العضوية وتميزها يكمن في كونها تقنية تشريعية تجمع بين ما يتطلبه الفقه من استقرار في القواعد القانونية، وما يتطلبه المجتمع من مرونة نسبية للتأقلم مع الحاجيات الجديدة له من جهة، وتساهم بفعالية في خلق منظومة قانونية متجانسة فيما بينها، ومطابقة للدستور من جهة أخرى.

ويمكن لهذه الفئة من القوانين بهذه الخصوصية أن تساهم فعلا في تحقيق الدور المنوط بها، خصوصا إذا ما اعتمد عليها من طرف المساهمين في الآلية التشريعية بشكل فعال ومناسب في المجالات التي كفلها لها الدستور.

وهذا ما يتأكد من خلال أن أغلب مشاريع الإصلاحات السياسية التي باشرت بها الحكومة تنفيذًا لتعليمات السيد رئيس الجمهورية الموجهة منذ خطابه المؤرخ في شهر أبريل 2011، جاءت بقوانين عضوية، خصوصاً أنه منذ إقرار هذه التقنية في التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 لم يتم إصدار إلا حوالي خمسة قوانين عضوية:

-القانون العضوي 01/98 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

-القانون العضوي 03/89 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها.

-القانون العضوي 02/99 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

- القانون العضوي 11/04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

-القانون العضوي 12/04 المتضمن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء.

وذلك من مجموع حوالي اثني عشر (12) مجالاً خصصها المؤسس الدستوري للقانون العضوي.

في حين بادرت الحكومة إلى طرح حوالي أربعة مشاريع قانونية خلال أقل من ستة أشهر (بداية من الثلاثي الثاني لسنة 2011) وتتعلق كلها بالإصلاحات السياسية والتي منها: قانون الأحزاب، قانون الانتخابات، قانون الإعلام، قانون توسيع تمثيل المرأة في الهيئات المنتخبة.

وبعد تحليل هذا الموضوع، ومناقشة جوانبه المختلفة يتبين أنه لا يمكن الحكم بمدى فعالية هذه التقنية التشريعية في الجزائر، إلا بعد منحها الفرصة الكافية خصوصاً مع تزايد اللجوء إليها في الآونة الأخيرة، وهو ما يدفعنا لرفع التوصيات التالية:

-الإسراع في إصدار القوانين العضوية المنصوص عليها في الدستور لاسيما القانون العضوي المحدد لكيفيات وشروط تطبيق أحكام المادة 89 من الدستور، تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار، قانون الإعلام، قانون الأمن الوطني، القانون المتعلق بقوانين المالية.

-توسيع مجالات القوانين العضوية بضم مواضيع أخرى مثل: حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين. القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية. قواعد الإجراءات الجزائية، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون. التقسيم الإقليمي للبلاد. القواعد لعامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية لقوات المسلحة. قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص. قانون البلدية والولاية.

شكر وتقدير

اعترافا بالفضل والدعم الذي تلقيناه في إعداد هذا البحث، وتجسيديا لقول النبي صلى الله عليه وسلم من لم يشكر الناس لم يشكر الله، أتقدم بالشكر الجزيل لكل من:

-الأستاذ الدكتور: **شربال عبد القادر** على قبوله مشكورا الإشراف على هذا البحث، وصبره الطويل، ونصائحه التي كانت في إطار أبوي قبل أن تكون في إطار علمي، ومساعداته القيمة والمختلفة التي ساهمت مساهمة مباشرة في إتمامه.

-الأستاذ الدكتور: **خليل عمرو** على تشجيعه ودعمه المستمر، ونصائحه الجمة، وسعيه الدائم والملح لإتمام هذا البحث.

-الأستاذ: **تومي سعيد** على كل الدعم والتشجيع والتوجيه.

إهداء

-إلى والدي الكريمين اللذين صبرا في تربيتي وتدريسي، وحلما برؤيتيأتىم دراستي،
وتحملا لأجلي كل العباء والمعاناة.

-إلى زوجتي وابنتاي آية وملاك، وإخوتي: سفيان، توفيق، أحمد، حبيبة، محمد.

-إلى كل العائلة الكبيرة، وكل أصدقاء وزملاء الدراسة العمل.

إلى كل الغيورين الذين يحبون الجزائر ويعملون داخلها وخارجها في صمت،
ويسهرون على حمايتها، ويبذلون لأجل ذلك الغالي والنفيس، دون أن ينتظروا أي
شكر على ذلك.

إلى كل أولئك وغيرهم كثر، أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع.

الفهرس:

الصفحة	الموضوع
	ملخص شكر الفهرس مقدمة
11	
15	1. تحديد الإطار العام للقوانين العضوية
15	1.1. مفهوم القوانين العضوية
15	1.1.1. تحديد مدلول القوانين العضوية
16	1.1.1.1. تعريف القوانين العضوية وفقا للمعيار المادي أو الشكلي
16	أولاً: المعيار المادي (الموضوعي)
16	ثانياً: المعيار الشكلي
17	2.1.1.1. تعريف القوانين العضوية وفقا للمعايير المختلطة
18	2.1.1. التطور التاريخي للقوانين العضوية والتصنيفات المترتبة عنها
18	1.2.1.1. نشأة وتطور القوانين العضوية
20	2.2.1.1. تصنيف القوانين العضوية
20	أولاً: القوانين الصادرة تلقائياً من السلطة التشريعية
21	ثانياً: القوانين العضوية الصادرة بتكليف من المؤسس الدستوري
22	3.1.1. وظيفة القوانين العضوية
22	1.3.1.1. الوظيفة ذات الصبغة السياسية للقوانين العضوية
23	2.3.1.1. الوظيفة ذات الصبغة الفنية للقوانين العضوية
25	2.1 نطاق تطبيق القوانين العضوية ومكانتها في النظام الدستوري
25	1.2.1 مجالات القوانين العضوية
26	1.1.2.1 مجالات تمس مباشرة الحريات الفردية والجماعية
27	2.1.2.1 مجالات تمس بصفة غير مباشرة الحريات الفردية والجماعية.
27	3.1.2.1 المجالات التي تمس بصفة مباشرة بتسيير الدولة.
29	2.2.1 مرتبة القوانين العضوية في تدرج القواعد القانونية
29	1.2.2.1 مبدأ تدرج القواعد القانونية
30	2.2.2.1 مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني للدولة
32	3.2.2.1 مرتبة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري
33	3.2.1 النتائج المترتبة عن تحديد مرتبة القوانين العضوية في النظام القانوني
34	1.3.2.1 المخالفة الشكلية.
35	2.3.2.1 المخالفة الموضوعية.
36	3.1 تمييز القوانين العضوية عن غيرها من القواعد القانونية
36	1.3.1 تمييز القوانين العضوية عن الدستور
37	1.1.3.1 تمييز القوانين العضوية عن الدستور تبعا للمعيار الشكلي

38	2.1.3.1 تمييز القوانين العضوية عن الدستور تبعا للمعيار الموضوعي
39	2.3.1 التمييز بين التشريع العضوي والتشريع العادي
40	1.2.3.1 إعمال المعيارين الشكلي والمادي في تمييز التشريع العضوي عن العادي
40	أولا: التمييز بناء على المعيار الشكلي
42	ثانيا: التمييز بناء على المعيار الموضوعي (المادي)
44	2.2.3.1 الأوامر والقوانين الاستثنائية المتضمنة قواعد قانون عضوي
44	أولا: مسألة الأوامر المتضمنة قواعد قانون عضوي
47	ثانيا: مسألة القوانين الاستثنائية المتضمنة قواعد قانون عضوي
49	3.3.1 التمييز بين التشريع العضوي والتنظيم
49	1.3.3.1 تدخل الحكومة في التشريع العضوي.
50	2.3.3.1 سيطرة الحكومة على إعداد مشاريع القوانين العضوية
51	3.3.3.1 صيغة الإحالة على التنظيم.
52	خلاصة الفصل الأول.
58	2 مراحل سن القوانين العضوية
58	1.2 المبادرة بالقوانين العضوية والقيود الواردة عليها
58	1.1.2 الإجراءات التحضيرية لمشروع قانون عضوي
59	1.1.1.2 تحضير المشروع على مستوى الحكومة
60	2.1.1.2 دراسة المشروع على مستوى البرلمان
61	2.1.2 الشروط المقيدة للمبادرة بمشروع القوانين العضوية
62	1.2.1.2 الشروط الدستورية
62	أولا: الشروط الشكلية
63	ثانيا: الشرط المالي
63	ثالثا: شرط الاختصاص التشريعي
64	2.2.1.2 الشروط الاجرائية
64	3.1.2 مفهوم حق التعديل
64	1.3.1.2 حق التعديل وسيلة النواب في ممارسة العمل التشريعي
68	2.3.1.2 شروط حق التعديل وإجراءاته
68	أولا: الشروط الشكلية
69	ثانيا: شروط القبول
70	2.2 التصويت والمصادقة على مشروع القانون العضوي
70	1.2.2 آليات التصويت على مشروع القانون العضوي
71	1.1.2.2 التصويت مع المناقشة العامة
72	2.1.2.2 التصويت مع المناقشة المحدودة
72	3.1.2.2 التصويت بدون مناقشة
73	2.2.2 دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين المجلسين
74	1.2.2.2 تشكيل اللجنة متساوية الأعضاء وآلية عملها
76	2.2.2.2 دور الحكومة في تسيير عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
77	3.2 رقابة مدى مطابقة مشروع القانون العضوي للدستور
78	1.3.2 المجلس الدستوري الجزائري وآلية عمله
78	1.1.3.2 تشكيلة المجلس الدستوري ووظائفه
79	2.1.3.2 الإخطار وسيلة عمل المجلس الدستوري

81	2.3.2 مضمون رقابة مطابقة مشروع القانون العضوي للدستور
81	1.2.3.2 نطاق رقابة مطابقة مشروع القانون العضوي للدستور
82	أولاً: الرقابة الدستورية الخارجية
84	ثانياً: الرقابة الدستورية الداخلية
87	2.2.3.2 مرجع رقابة مطابقة مشروع القانون العضوي للدستور
88	أولاً: الوثيقة الدستورية
88	ثانياً: مقدمات الدساتير وإعلانات الحقوق والحريات والعرف الدستوري
89	ثالثاً: الاتفاقيات والمعاهدات الدولية
90	رابعاً: القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان
91	3.2.3.2 نتائج رقابة مطابقة القانون العضوي للدستور
93	خلاصة الفصل الثاني
98	الخاتمة
100	قائمة المراجع

مقدمة:

تسعى المجتمعات الحديثة أن تكون أكثر تنظيماً وارتباطاً، وذلك بتأسيس دولة المؤسسات التي تنبني على مبدأ المشروعية الذي يفرض نشأة السلطات داخل الدولة تطبيقاً لقواعد قانونية سابقة عليها، وتعمل في إطار قواعد قانونية تحدد اختصاصاتها وتنظيمها وعلاقتها بينها وبين المواطنين.

هذه القواعد القانونية تعتبر منشئة يعبر عنها بالقواعد الدستورية، ونظراً لدورها التأسيسي يفرض عليها في الدول ذات الدساتير الجامدة إجراءات وأشكال وقواعد صارمة لتعديلها، وقد تحظر بعض قواعدها من التعديل أصلاً.

غير أن حركية المجتمعات ومتطلباتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كثيراً ما تحتم عليها إعادة النظر في القواعد الدستورية استجابة لكل محاولات التطور والإصلاح التي تفرضها هذه الحركية إذ لا يجوز أن تتناقض النصوص الدستورية مع التطورات التي تعرفها المجتمعات.

والجزائر كغيرها من الدول الساعية لترسيخ قواعد ديمقراطية متينة خصوصاً بعد تطبيق دستور 1989 الذي فتح المجال أمام التعددية الحزبية، والحرية الاقتصادية استجابة لمتطلبات المجتمع الجديدة التي ظهرت بعد أكتوبر 1988 وبعد الفراغ المؤسسي الذي عرفته بداية من سنة 1991، عمدت بداية من سنة 1995 إلى وضع معالم إصلاح شامل، الذي فرض بالضرورة البدء بإصلاح دستوري محاولة لخلق مؤسسات دستورية جديدة، وضمان التوازن بينها وبين غيرها من المؤسسات الدستورية.

ولعل أهم الصعوبات التي واجهها واضعوا التعديل الدستوري لسنة 1996 هي كيفية حماية المؤسسات الدستورية وضمان التوازنات بين السلطات العامة المختلفة، مع مراعاة حقوق وحرية الأفراد وحماية الثوابت الوطنية، خاصة أن الوثيقة الدستورية لا يمكنها ضمان كل ذلك بنصوصها التي تتطلب إجراءات وقواعد صارمة لتعديلها من جهة، وضرورة توافر المناخ السياسي الملائم للتعديل من جهة ثانية، ومن جهة ثالثة، فإن القواعد الدستورية لا يمكنها تحمل التفصيل في كل دقائق

ضبط ممارسات المؤسسات، وإذا ما تعرضت هذه القواعد للتعديل بما يتلاءم وتطور متطلبات المجتمع، ربما قللت قيمتها ورفعت عنها الهيبة الدستورية كقواعد أسمى في النظام الدستوري.

كل ذلك دفع إلى البحث عن آليات تقنية تشريعية للقيام بهذه المهمة دون المساس بالقيمة الموضوعية لهذه القواعد من جهة، والخروج بها عن الجمود الذي يغطي القواعد الدستورية من جهة أخرى.

هذه التقنية التشريعية تتغيا مواكبة الحركية الدائمة للمجتمع وتلبية متطلباته في تنظيم المؤسسات والحياة السياسية بصفة عامة من خلال تكملة الدستور، وتوضيح قواعده وتطبيقه، وهو ما دفع إلى اللجوء إلى فئة جديدة من القوانين وهو ما عرف بالقوانين العضوية التي سبق أن عرفها النظامان الدستوريان الفرنسي والمغربي.

وعليه أصبح النظام الدستوري الجزائري بدءا من التعديل الدستوري في 28 نوفمبر 1996 يعرف إلى جانب الوثيقة الدستورية -التي تتطلب إجراءات خاصة في وضعها وتعديلها- القوانين العضوية التي تعتبر من طبيعة دستورية بحسب المواضيع التي تنظمها، لكن عهد بها إلى الهيئة التشريعية التي عليها أن تراعي في سننها إجراءات وشروط وقواعد خاصة تختلف عن تلك المقررة عادة للقواعد العادية، بحيث تكون أكثر شدة.

ذلك ما جعل القوانين العضوية متميزة عن غيرها من القواعد التشريعية من حيث غاياتها ومجالاتها وكذا إجراءات سننها.

فأهمية هذه الفئة من القوانين تظهر في دورها الهادف إلى المحافظة على استقرار المؤسسات الدستورية والحياة السياسية العامة وضمان حيوية ومرونة النصوص القانونية بما يتلاءم وتطور المجتمع من جهة، وهدف إيجاد منظومة تشريعية متجانسة مع بعضها البعض ومطابقة للدستور من خلال رأي المجلس الدستوري القبلي الذي يتأكد فيه من مطابقتها للدستور قبل إقرارها من جهة أخرى.

وهو ما يجعل هذا الموضوع جدير بالبحث والدراسة.

ومن أسباب اختيار هذا الموضوع ودوافعه:

-أهمية القوانين العضوية كتقنية تشريعية في الدستور الجزائري.

-حدائثة التجربة الجزائرية بخصوص الاعتماد على القوانين العضوية كتقنية تشريعية، والتي لم تعتمد إلا في ظل التعديل الدستوري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، مقارنة مع الدساتير المقارنة كالـدستور الفرنسي لسنة 1958 أو الدستور المغربي.

-ازدياد دورها في اعتماد الحكومة على مجموعة من القوانين العضوية (الانتخابات، الأحزاب السياسية، الإعلام....) لدفع عجلة الإصلاحات في الجزائر بعد خطاب السيد رئيس الجمهورية بخصوص الإصلاحات السياسية في شهر أبريل 2011.

-قلة الدراسات العلمية الأكاديمية -في حدود ما اطلعت عليه- التي ناقشت الموضوع.

ومساهمة في الموضوع حاولنا التطرق إليه من الزاوية التي تثيرها الإشكالية التالية:

إذا كانت الغاية من أي تعديل دستوري هو معالجة النقائص التي قد تظهر في الوثيقة الدستورية بعد تطبيقها، وذلك تلبية للاحتياجات والتوازنات الجديدة للمجتمع، وتجنباً للقصور الوظيفي الذي قد يلحق عمل المؤسسات الدستورية، وخروجاً بها من وضعية اللاستقرار التي كانت تعرفها، فهل يشكل الإطار العام المتميز لفكرة القوانين العضوية، آلية فعالة لتحقيق هذا الدور؟

ذلك ما يستوجب التعرف أولاً على هذه الفئة من القوانين من خلال تحديد إطارها العام، ثم التطرق إلى المراحل التي تمر بها حتى تصبح قابلة للتنفيذ، وذلك لمعرفة مدى نجاح هذه الآلية في تحقيق الدور المنوط بها.

وهو ما حاولنا تناوله اعتماداً على منهج وصفي تحليلي، وصفي لما هو قائم من نصوص وممارسات وتحليلها استناداً للنصوص القانونية ولما يتقارب مع النصوص الدستورية في الفقه الدستوري المقارن.

وقد واجهت الباحث بعض الصعوبات العلمية والمادية، على غرار كافة البحوث العلمية، إلا أنها لم تمنع إتمام هذا العمل.

وانطلاقاً من الاعتبارات السابقة رأينا أن نتناول الموضوع بإتباع خطة من فصلين كالآتي:

الفصل الأول، نتناول تحديد الإطار العام للقوانين العضوية، وذلك نتمكن من الوصول إلى تحديد معالم هذه الفئة من القوانين، وهذا من خلال تحديد مفهومها بشكل عام، وحصراً نطاق تطبيقها ومكانتها في النظام الدستوري، وكذا تمييزها عن باقي القواعد التشريعية.

وفي الفصل الثاني، نتناول مراحل سن القوانين العضوية، من خلال عرض مختلف إجراءات العمل التشريعي لمعرفة تلك الإجراءات المتعلقة بالمبادرة بالقوانين العضوية وإعدادها والمصادقة عليها وكذا إجراءات عرضها على المجلس الدستوري لممارسة اختصاصه في رقابة مطابقتها للدستور من عدمه.

الفصل 1

تحديد الإطار العام للقوانين العضوية.

كرس التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 فكرة القوانين العضوية في الدستور الجزائري، وذلك بأن أحال في 11 مادة منه الهيئة التشريعية لإصدار قوانين من هذه الفئة، إذ بالإضافة للمادة 123 منه، نص على فئة القوانين العضوية في المواد: 89، 92، 103، 108، 112، 115، 116، 153، 157، 158 منه.

اعتبارا أن فكرة القوانين العضوية جديدة في الممارسة التشريعية الجزائرية، ولا تزال غير واضحة المعالم، لا بد من تحديد المقصود بها، من خلال الإحاطة بكافة الجوانب المرتبطة بفئة القوانين العضوية، وذلك بتحديد المفهوم العام الذي تتبناه (1.1)، والنطاق الذي تعنى به (2.1)، والتمييز بينها وبين ما يشابهها من قواعد قانونية مشكلة للنظام القانوني للدولة (3.1).

1.1 مفهوم القوانين العضوية.

تقتضي الدراسة النظرية للقوانين العضوية، توضيح مفهوم القوانين العضوية وذلك بتحديد مدلولها والمقصود بها (1.1.1)، وإبراز التطور التاريخي التي واكبت نشأتها وتطورها (1.1.2)، وإظهار أهميتها ووظيفتها خاصة في النظام القانوني الجزائري (1.1.3).

1.1.1 تحديد مدلول القوانين العضوية

استعمل المؤسس الدستوري الجزائري في صياغة دستور 28-11-1996 المعدل والمتمم مصطلح "القوانين العضوية"، رغم أن الكثير من الشراح والفقهاء يفضلون مصطلح "القوانين الأساسية"، على غرار ما تبناه الدستور التونسي لسنة 1959، وعلى عكس الدستور المغربي لسنة 1996، الذي اعتمد مصطلح "القوانين التنظيمية".

ورغم الاختلاف في التسمية إلا أن المقصود بهذه التسميات هو المعنى نفسه، ومرد هذا الاختلاف هو سوء الترجمة إلى اللغة العربية، للمصطلح الفرنسي "Organique"¹. إذ أن مصطلح "القوانين النظامية أو التنظيمية"، يظل بعيدا عن المقصود بالعبارة سابقة الذكر، كما أن مصطلح "القوانين العضوية" لا ينسجم كذلك مع أبعاد المصطلح الفرنسي المذكور، لذلك يبدو أن أقرب مصطلح للمقصود بعبارة "Organique" هو مصطلح "القوانين الأساسية"²، نتيجة أن صفة "الأساسية" مستمدة من طبيعة هذه القوانين مقارنة مع نصوص الدستور من جهة، والنصوص التشريعية من جهة أخرى.

زيادة على الاختلاف في المصطلحات، فإن الدستور الفرنسي لسنة 1958، والدساتير التي انتهجت منهجه، خاصة منها المغربية، بما فيها الدستور الجزائري، لم تقدم تعريفاً محدداً للقوانين العضوية، واكتفت بتحديدتها بواسطة إشارات فقط، وبالتالي تدخل الفقه لمحاولة تحديد مدلول القوانين العضوية بإتباع إما المعيار المادي أو المعيار الشكلي (1.1.1.1)، أو بإتباع معايير مختلطة (1.1.1.2).

1.1.1.1 تعريف القوانين العضوية وفقاً للمعيار المادي أو الشكلي.

أولاً. المعيار المادي (الموضوعي).

تعرف القوانين العضوية وفقاً للمعيار العضوي، كونها تلك القوانين التي تنظم موضوعاً من موضوعات القانون الدستوري، سواء ورد النص في الدستور على تنظيمها بقانون عضوي أو لم يرد النص على ذلك، وسواء نص الدستور على إجراءات خاصة لإقرارها تختلف عن إجراءات إقرار القانون العادي أو أخضعها لنفس إجراءات سن القوانين العادية³. ويأتي هذا التعريف نتيجة أن المعيار الموضوعي في تعريف القانون الدستوري يقصد به أن الوثيقة الدستورية ليست المصدر الأول والأخير للقواعد الدستورية، فالقوانين التي تصدرها السلطة التشريعية وتتصل بنظام الحكم تعد من طبيعة دستورية⁴، فتكون القوانين العضوية بذلك امتداداً للقواعد الدستورية، وقد تكون في حد ذاتها قواعد دستورية. ويبرر أصحاب هذا التعريف⁵، أنه إذا كانت الوثيقة الدستورية تمثل المصدر الرئيسي للقانون الدستوري، فإن القوانين العضوية تكمل وثيقة الدستور في مختلف أحكامها. فالصياغة الفنية السليمة توجب أن تقتصر مواد الدستور على الأصول الكلية التي تتوافر لها صفة الاستقرار والدوام النسبي، وألا تتعرض للتفاصيل المتغيرة حتى لا يكون الدستور – وهو أسمى قوانين الدول – عرضة للتغيرات المستمرة⁶. إذ أنه في الواقع تهدف القوانين العضوية إلى توضيح تنظيم وسير وعمل السلطات العامة عن طريق تطوير المبادئ أو القواعد المعلنة في الدستور⁷، كما تضطلع ببيان الحقوق والحريات العامة، وكيفيات ممارستها.

وينتج عن ذلك، أن القوانين العضوية وفقاً للمعيار الموضوعي، تشمل موضوعات دستورية في جوهرها، وتجعل منها مصدراً مهماً إلى جانب الوثيقة الدستورية للقانون الدستوري.

ثانياً: المعيار الشكلي:

تعرف القوانين العضوية وفقاً للمعيار الشكلي، أنها تلك القوانين التي يعلن الدستور أنها كذلك⁸، وهو نفس التعريف الذي حاولت اللجنة الاستشارية الدستورية التي أعدت الأعمال التحضيرية لدستور 1958 الفرنسي أن تعرف القوانين العضوية به⁹. وبذلك فإنه لا يطلق مصطلح القوانين العضوية إلا على تلك القوانين التي جعل لها الدستور مجالات ومواضيع محددة ومعددة على سبيل الحصر¹⁰.

وقد أطلق جانب من الفقه مصطلح القوانين العضوية، على تلك القوانين التي يصدرها البرلمان وتخضع في وضعها إلى إجراءات خاصة، إلا أنه يبدو أن إخضاع هذه القوانين إلى إجراءات خاصة للوضع والتعديل ليس كاف لوصفها بالقوانين العضوية إذا لم يمنحها الدستور صراحة هذا الوصف.

وما يؤخذ على تعريف القوانين العضوية وفقا للمعيار الشكلي، أنه يجعل من كل القوانين التي يكلف الدستور، الهيئة التشريعية بإصدارها قوانين عضوية، سواء تعلق بمواضيع ذات طبيعة دستورية، أو أنها تعلق بمواضيع تشريعية أخرى.

2.1.1.1 تعريف القوانين العضوية وفقا للمعايير المختلطة.

إن التعاريف الأكثر قبولا من الناحية المنهجية العلمية، والأقرب للتعريف النموذجي هي تلك التعاريف التي تعتمد على عدة معايير في آن واحد.

ونتيجة لذلك، اعتمد بعض الفقهاء في تعريف القوانين العضوية، على المعيار المختلط: العضوي الشكلي – الإجرائي – والمادي الموضوعي الغائي في نفس الوقت¹¹. وعرفت القوانين العضوية على أساس هذا المعيار أنها مجموعة القواعد القانونية التي تعمل على تطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة والحريات الفردية والجماعية، ويتبع في إقرارها إجراءات خاصة ومتميزة عن إجراءات القوانين العادية، والتي تسنها السلطة التشريعية بناء على تكليف من المؤسس الدستوري¹².

كما عرفت القوانين العضوية¹³، أنها تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي صبغها عليها الدستور، وهي مجموعة الأحكام التي تكمل الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وبالرغم من أنها تخضع لنفس الإجراءات والشكليات التي يخضع لها القانون العادي إلا أنها تسن وتصدر في ظل إجراءات خاصة بها ومميزة.

وعرفت كذلك أنها القوانين العادية التي تعالج المسائل المتعلقة بتنظيم السلطات والمؤسسات العامة الدستورية، دون أن تكون لها قيمة قانونية سامية في حد ذاتها وإنما تستمد قيمتها ومكانتها القانونية السامية من الدور التكميلي الذي يمنحها إياه الدستور في تنظيم مسائل دستورية هامة، مثل تنظيم السلطات والمؤسسات الدستورية ونظام الانتخابات، والقوانين الأساسية للمالية العامة.

هذه التعريفات، نموذج للتعريفات الجامعة القريبة من المعنى الذي تؤديه القوانين العضوية، خاصة أنها جمعت بين معايير عدة، ولعل التعريف الذي قدمه الدكتور عمار عوابدي هو أكثر هذه التعاريف دلالة على المقصود بالقوانين العضوية، والأجدر بالتبني.

حيث عرفها العميد: "أنها تلك القوانين التي تتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، وأساسها الدستور، ومنحها طبيعة القانون الأساسي – العضوي – في حدود مجالها على سبيل الحصر، ونص على وجوب سنها وصدورها في ظل مجموعة من

الإجراءات الخاصة والاستثنائية وغير المألوفة، بالإضافة إلى خضوعها لمجموع الإجراءات والشكليات العادية التي يخضع لها كل تشريع"¹⁴.

فهو تعريف نموذجي جامع لكل الجزئيات والخصوصيات المتعلقة بالقوانين العضوية، رغم استعمالها لبعض المترادفات التي لا تقدم إضافة في التعريف وتبدو أنها زائدة، فالقواعد القانونية هي دائما قواعد عامة مجردة وملزمة، كما أن عبارة "الإجراءات الخاصة" كافية للدلالة على تميز القوانين العضوية، ولا تستلزم إضافة عبارة "الاستثنائية وغير المألوفة"، وذلك أن القوانين العضوية – كما سيأتي ذكره – تخضع لإجراءات خاصة ولكنها ليست إجراءات استثنائية أو غير مألوفة، لأن الوثيقة الدستورية عادة ما تعترف للكثير من النصوص التشريعية ببعض الإجراءات الخاصة في وضعها كالتشريع في الظروف الاستثنائية أو الطارئة، أو القوانين المتضمنة الميزانية العامة للدولة¹⁵.

2.1.1. التطور التاريخي للقوانين العضوية والتصنيفات المترتبة عنها.

يهدف هذا المطلب إلى إظهار مراحل نشأة وتطور القوانين العضوية (1.2.1.1)، وتحديد التصنيفات التي ترتبت على هذا التطور (2.2.1.1).

1.2.1.1 نشأة وتطور القوانين العضوية

تقوم فلسفة الدول القانونية على الفصل التام بين السلطة السياسية وأشخاص الحكام القائمين بها، فإذا كان الفرد لا يحس بالسلطة في الواقع إلا من خلال هؤلاء الحكام وما يملكونه في مواجهته من قدرة الأمر والنهي، فلا يمكن التكلم هنا عن الدولة القانونية، وذلك أن الحكام لا يمارسون مظاهر السلطة في ظل نظام الدولة المعاصرة باعتبارهم أصحاب حق شخصي فيها بحيث تختلط إرادتهم بها، ولكنهم على العكس من ذلك، لا يظهرون على مسرح الحياة السياسية إلا من خلال وظائفهم واختصاصاتهم¹⁶.

ذلك أن الفصل بين حق السلطة وأشخاص الحكم يؤدي بالضرورة إلى فهم أنه يوجد نظام قانوني سابق على هؤلاء وخارج عن إرادتهم، يحدد طريقة وصولهم إلى الحكم، ويبيّن مواد اختصاصاتهم وحدود هذه الاختصاصات، وهو ما يعرف بالدستور. والمقصود بالدستور في العصر الحديث، هو تلك القواعد القانونية التي تتضمنها الوثيقة الدستورية الموضوعية من طرف جهة مختصة، إلا أنه كان يعني في بداية تبلور الأفكار العقدية، وفي ظل الصراعات الفكرية التي عرفتها أوروبا منذ القرن الثامن عشر، مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم شكل الدولة، ونظام الحكم وطبيعة العلاقات بين السلطات واختصاصاتها، وكذلك القواعد التي تبين حقوق الأفراد وحرّياتهم وضماناتها، بغض النظر إن كانت مدرجة في الوثيقة الدستورية أو أي وثيقة قانونية أخرى، مهما كان مصدرها وتدرجها في الهرم القانوني أو كانت عرفية¹⁷.

وهذا ما يفسر أن اصطلاح "دستور" (Constitution)، هو اصطلاح حديث في الحياة السياسية والقانونية، ففي القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، كان يستعمل في فرنسا إلى جانب اصطلاح "دستور"، اصطلاحات أخرى مثل: (La Charte، Constitutionnelle)، وقوانين دستورية (Lois Constitutionnelles) وقوانين أساسية (Lois fondamentales)، وأعمال دستورية (Actes Constitutionnels)،¹⁸ (Senatus consulte organique).

ويتفرع عما سبق، أن المرحلة الأولى من حركية وتطور فكرة القانون العضوي كانت في ظل المفهوم السابق للدستور، إذ أن القوانين العضوية كانت عبارة عن جزء لا يتجزأ من الدستور بصفتها تعالج موضوعا من الموضوعات المرتبطة بنظام الحكم وتنظيم السلطات العامة في الدولة، وحقوق الأفراد وحرّياتهم. فالبدائية كانت بظهور المجال الوظيفي للقوانين العضوية كنصوص قانونية أساسية تنظم السلطات الدستورية في الدولة وتضبط العلاقات الوظيفية فيما بينها، وكذا تنظيم انتخابات المجالس البرلمانية، دون أن تسمى أو تذكر بأنها قوانين عضوية¹⁹.

وفي ظل هذه الفترة، وهذا المفهوم هناك دساتير صدرت بموجب قوانين عضوية، كدستور إيطاليا الصادر في 04 مارس 1848، ونظام انتخاب مجلس النواب والشيوخ فيها. ويعتبر بعض الفقه أن القوانين الأساسية التي تنظم سلطة الدولة ونظام الحكم في كل من المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وعمان والبحرين، تعتبر هي الأخرى قوانين عضوية بهذا المفهوم، وفقا للمعيار المختلط المركب، العضوي الإجرائي، والموضوعي الغائي في نفس الوقت باعتبار أن القرآن الكريم هو الدستور فيها²⁰.

في حين أن المرحلة الثانية، في تطور القوانين العضوية، بدأت بصدور الدستور الفرنسي في مارس 1848، أين ظهرت القوانين العضوية بصفة رسمية فيه كاصطلاح ومفهوم لأول مرة، واستمرت هذه المرحلة إلى غاية دستور فرنسا لسنة 1946. وتجسيدا

لذلك²¹، صدر القانون العضوي المؤرخ في: 1875/08/02 المتعلق بانتخابات أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي، والقانون العضوي المؤرخ في: 1875/11/30 المتعلق بانتخابات أعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية، إلا أنه لم تمنح لهذه القوانين أي قيمة تسمو على تلك التي تتمتع بها القوانين العادية، بل العكس من ذلك، قررت الجمعية أنه يمكن تعديل هذه النصوص بإتباع الطرق العادية في تعديل أي نص تشريعي، وأبرز الفقهاء ذلك، أن كل قانون يتعلق بنظام الاقتراع له إيجابيات كما له سلبيات، لكنها لا تظهر إلا بعد تطبيقه مما يفرض أن يعدل هذا القانون بمرونة وسهولة²².

وبالتالي فإن أهم ما ميز هذه المرحلة هو ظهور القوانين العضوية كمصطلح ومفهوم. كما أن دستور 1946 الذي كرس مبدأ سيادة الجمعية الوطنية تبني نفس المفهوم السابق للقانون العضوي، انطلاقاً من فكرة أنه لا يمكن الحد من سلطات البرلمان عن طريق اشتراط إجراءات خاصة لوضعها وتعديلها، واعتبرت القوانين العضوية الأداة الضاربة التي تسمح للبرلمان أن يخرق الدستور نفسه.

أما المرحلة الثالثة التي خضع لها تطور القوانين العضوية، فانطلقت بداية من دستور فرنسا 04 أكتوبر 1958، إذ منح هذا الدستور القوانين العضوية طبيعة خاصة وحدد مجالاتها والإجراءات الدستورية لسنها وصدورها. فالدستور حدد في (17) مادة مجالات القوانين العضوية، وأحال إلى إصدار (19) قانوناً عضوياً، على سبيل الحصر، وميز هذه الفئة من القوانين بموجب المادة 46 منه – بإجراءات تختلف عن تلك التي تخضع لها النصوص التشريعية العادية²³. وانتهجت الدساتير المتأثرة بالدستور الفرنسي 1958 نفس منهجه في مجال القوانين العضوية، ومن ذلك الدستور الإسباني الصادر في 29 ديسمبر 1978 والدستور المغربي لسنة 1996، والدستور التونسي 1959، والموريتاني 1991 وكذلك الدستور الجزائري 1996.

2.2.1.1 تصنيف القوانين العضوية.

نتيجة للحركية التي خضعت لها القوانين العضوية والتي انعكست على مفهومها خلال مراحل مختلفة، أصبحت القوانين العضوية تصدر إما تلقائياً من الهيئة التشريعية دون تكليف من المؤسس الدستوري أو بتكليف منه²⁴، وهذا التصنيف يجمع بين المعايير المختلفة لتعريف القوانين العضوية.

أولاً: القوانين الصادرة تلقائياً من السلطة التشريعية

يبني هذا النوع من القوانين العضوية، على إصدار السلطة التشريعية في الدولة كقانون متعلق بتنظيم إحدى السلطات العامة، من تلقاء نفسها ودون أن يطلب منها المؤسس الدستوري ذلك، وتعتبر هذه القوانين عضوية نتيجة لأهميتها ودورها في تنظيم السلطات العامة²⁵.

والأمثلة على هذا النوع من القوانين العضوية كثيرة، نجد منها في النظام الدستوري الفرنسي مثلا، القوانين الصادرة سنة 1875، المتعلقة بانتخاب مجلس النواب، وانتخاب مجلس للشيوخ، والقانون الصادر في 09 ديسمبر 1884 المتضمن تجريد النصوص الخاصة بمجلس الشيوخ من صفتها الدستورية، بحيث أصبح هذا القانون الأخير هو المنظم لأحكام المجلس.

وفي النظام الدستوري المصري نجد القانون رقم 81 لسنة 1969 المتعلق بإنشاء المحكمة العليا، والقانون رقم 79 لسنة 1969 المتعلق بإنشاء المجلس الأعلى للهيئات القضائية²⁶.

وفي النظام الدستوري الجزائري قبل²⁷ دستور 1996 نجد مثلا المادة 29 من دستور 1963 التي تنص: "يحدد القانون طريقة انتخاب النواب في المجلس الوطني وعددهم، وشروط قابلية الترشيح ونظام تنافى الجمع بين وظائف معينة" ونجد أيضا المادة 115 – البند العاشر تنص أن المجلس الشعبي الوطني يشرع في نظام الانتخابات، وتطبيقا لهذا النص، صدرت قوانين تتعلق بنظام الانتخابات منها القانون 91-98 المؤرخ في: 15 أكتوبر 1991 المحدد للدوائر الانتخابية.

ثانيا : القوانين العضوية الصادرة بتكليف من المؤسس الدستوري.

يمثل هذا النوع الصورة الغالبة من القوانين العضوية، حيث تحيل الوثائق الدستورية عادة لتنظيم مجالات محددة، إلى قانون عضوي يصدر عن السلطة التشريعية²⁸. وهذا النوع هو نتاج مرحلة ما بعد دستور 04 أكتوبر 1958 الفرنسي، الذي أسس المفهوم الحديث لفكرة القانون العضوي – كما سبق بيانه – ومن أمثلته في النظام الدستوري الفرنسي²⁹ القانون العضوي الصادر في 11 مارس 1988 الذي يلزم كل نائب بتحرير وثيقة يذكر فيها جميع ممتلكاته وتوجه إلى مكتب الجمعية الوطنية بعد خمسة عشر يوما من توليد المنصب، ويتبع نفس الإجراء شهرا قبل انتهاء مهامه الانتخابية. والقانون العضوي الصادر في 11 جويلية 1985 الذي يجدد عدد المقاعد البرلمانية.

ونجد كذلك في النظام الدستوري المغربي، القانون العضوي الصادر في 31 جويلية 1970، المتضمن تنظيم تأليف مجلس النواب وانتخابه، وكذلك القانون العضوي الخاص بمجلس الوصاية في الثالث من أكتوبر 1970³⁰.

ومثال هذا النوع من القوانين في الدستور الجزائري، نجد القانون العضوي 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 والمعدل في 07 فيفري 2004، المتعلق بنظام الانتخابات وكذلك القانون العضوي 09/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بالأحزاب السياسية، والقانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

3.1.1 وظيفة القوانين العضوية.

تتجسد وظيفة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري، من ناحيتين: الوظيفة ذات الصبغة السياسية (1.3.1.1)، والوظيفة ذات الصبغة الفنية (2.3.1.1).

1.3.1.1 الوظيفة ذات الصبغة السياسية للقوانين العضوية.

تكتسي وظيفة القوانين العضوية أهمية بالغة، خاصة في النظام الدستوري الجزائري اعتبارا أن هذه الوظيفة هي أساس تبني المؤسس الدستوري لفكرة القوانين العضوية في دستور 1996. وذلك أن الغاية من تعديل دستور 1989، تمثلت بصفة خاصة في محاولة جعل الدستور أكثر مواكبة وتلاؤما مع الوضع السياسي والاجتماعي والاقتصادي الجديد للدولة الجزائرية من جهة، ومحاولة تقادي كل الأسباب التي دفعت إلى حدوث الأزمة الجزائرية المتعددة الأوجه بداية من آخر انتخابات تشريعية.

وهذا ما دفع بعض الدارسين للموضوع، للقول أن الغاية من إدراج القوانين العضوية في الدستور الجزائري، هي تجنب بعض القوانين (أو بعض المواضيع المهمة) التعديلات المتكررة الناتجة عن الحسابات الحزبية والانتلافات السياسية على حساب الاستقرار السياسي الذي تفرضه ضرورة المرحلة الجديدة التي دخلتها الجزائر بعد تعديل 1996، مما يبنى دائما بتهديد مستمر للاستقرار السياسي والقانوني، وتسبب العمل التشريعي، وما يترتب عن ذلك من نتائج، تعيد زرع الشك لدى الجميع حول قابلية الجزائر للخروج من أزمتها³¹. اعتبارا أن الهدف الحقيقي كان إعادة تأسيس وتنظيم سلطة الدولة المنهارة بعدما هزتها الأحداث والتطورات الوطنية والدولية الطارئة وغير المتوقعة، وذلك باستخدام فكرة القوانين العضوية، بعد تكيفها مع عوامل معطيات البنية الوطنية الجزائرية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية في ضبط عملية تقويم النظام الوطني الدستوري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي على أسس وضوابط دولة القانون والمؤسسات القوية والفعالة في توفير وتجسيد عوامل التوازنات الدستورية والسياسية، لتحقيق وترسيخ السلام والأمن الاجتماعيين في نهاية المرحلة بصورة مؤكدة ومنظمة في ظل هيبية وقوة الدولة الوطنية العصرية³².

ويتفرع عن ذلك أن فكرة القوانين العضوية، شكلت الحل القانوني والدستوري للخلفية السياسية والاجتماعية سابقة الذكر واعتبرها البعض الوسيلة المثلى للسيطرة على صناعة التشريع خاصة في المجالات الماسة بالتوازنات الكبرى في المجتمع، ذلك أن التعددية السياسية يمكن أن ينتج عنها برلمان تسيطر عليه أغلبية معارضة، للهيئة التنفيذية أو موالية لها، وفي كلتا الحالتين يمكن أن ينتج تشريعات تهدد التوازنات المحققة، إلا أن طبيعة القوانين العضوية والإجراءات التي تخضع لها يمكن أن تكون حاجزا لذلك، أو فترة إعادة تقييم دقيق وحقيقي لهذه التشريعات.

الأمر الذي دفع جانبا من الفقه، يعرف القوانين العضوية بالنظر لوظيفتها التي جسدها هذا الفقه في شقين أساسيين: شق فني في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية، وشق سياسي يتمثل في الحد من صلاحيات البرلمان³³.

ويظهر أن الشق الأول من التعريف اعتمد على المعيار المادي (الموضوعي) في تعريف القوانين العضوية، باعتبار أن تحديد وتطبيق التدابير الدستورية تجعل قواعد القوانين العضوية، جراً لا يتجزأ من أحكام الدستور³⁴.

في حين أن الشق الثاني من التعريف، ركز على الجانب الغائي، أو ما يمكن تسميته بالوظيفة السياسية، إلا أن تبرير الحد من صلاحيات البرلمان لا يمكن القبول به بصفة مطلقة، ويمكن إرجاع ذلك إلى حجتين :

1- **الحجة الأولى** : نظرية - علمية - ففي إطار أحكام الدستور، يمكن للبرلمان أن يعدل مضمون أي تشريع يدخل في إطار المجالات المكفولة له وذلك بإتباع الإجراءات المطلوبة، وإتباع الإجراءات هو تطبيق للدستور، ولا يعدّ حدا لسلطات البرلمان طالما أنها ممكنة التحقيق.

2- **الحجة الثانية** : عملية، ناتجة من الممارسة الدستورية في الجزائر، فالتاريخ الدستوري الجزائري رغم قصره لم يشهد منذ البرلمان الذي تشكل في ظل دستور 1963، إلى غاية البرلمان المشكل في ظل انتخابات سنة 2007، أي معارضة حقيقية لتوجهات الحكومات المتعاقبة، كما أنه لم يبد مقاومة أو معارضة لأغلب المشاريع التي أرادت الحكومة تمريرها، وعليه لا يمكن أن يتصور في ظل الظروف الراهنة، أن يشكل البرلمان عائقاً أمام السلطة التنفيذية للقول أن فئة القوانين العضوية وضعت للحد من سلطات البرلمان.

2.3.1.1 الوظيفة ذات الصبغة الفنية للقوانين العضوية.

رغم ما للوظيفة ذات الصبغة السياسية من أهمية في النظام الدستوري الجزائري، إلا أن المؤسس الدستوري لم يهمل الوظيفة ذات الصبغة الفنية - القانونية - وهذا لكون الوظيفتين مكملتين لبعضهما البعض، فالجانب التقني الفني هو الوجه الثاني للجانب السياسي. وتتمثل وظيفة القوانين العضوية في تكملة أحكام الوثيقة الدستورية، وفي تنظيم السلطات العامة في الدولة، وفي تحديد اختصاصاتها وكيفية مباشرتها لهذه الاختصاصات وفي بيان الحقوق والحريات العامة³⁵.

وهذا ما دفع جانب الفقه، حينما حاول إبراز نظرتهم لمداول القوانين العضوية في مشروع تعديل دستور 1989 حاول الربط بين أي تعريف لها والموضوع الذي تتضمنه هذه القوانين، كأن تتعلق بتنظيم السلطات العمومية، أو بتدعيم مبادئ الحريات الفردية والجماعية³⁶.

إذ أن الصياغة الفنية السليمة توجب أن تقتصر مواد الدستور على الأصول الكلية التي تتوافر لها صفة الاستقرار والدوام النسبي، وألا تتعرض للتفاصيل المتغيرة، حتى لا يكون الدستور وهو أسمى قوانين الدولة، عرضة للتغيرات المستمرة. ولهذا فإن الدساتير المعاصرة كثيراً ما تكتفي بالمبادئ الكلية وتحيل بالنسبة إلى التفاصيل الخاصة بنظام الحكم إلى قوانين تعتبر مكملة لأحكام الدستور³⁷.

ويتفرع عما سبق، أن القوانين العضوية ترتبط بوظيفة أصلية وأساسية ذات صيغة فنية – تقنية وقانونية – هي وظيفة تكملة أحكام الدستور فهي توفر ظروف وشروط وإجراءات ومزايا التكيف والتجسيد والتفسير والتوضيح والملاءمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية الواقعية، وفرص التحيين لأحكام الدستور الجامدة والشديدة العمومية والتجريد والاقتضاب في صياغتها لدرجة الغموض والصعوبة³⁸.

ولهذه الوظيفة طابع آخر يتمثل في ضمان إيجاد منظومة قانونية متجانسة فيما بينها ومطابقة للدستور، ذلك أنه من خلال مراقبة المجلس الدستوري للقوانين العضوية قبل صدور النص يتأكد من مدى مطابقة النصوص المعروضة عليه مع الدستور، وبذلك يتأكد من مطابقتها للمنظومة القانونية التي سبق للمجلس التصريح بمطابقتها للدستور من جهة ومطابقتها للدستور من جهة أخرى.

فالقوانين العضوية تضمن وجود منظومة قانونية أكثر استقرارية وأكثر احترام ومطابقة لبعضها والدستور³⁹.

فهو دور حيوي فعال، إلا أنه محدود بعدم مخالفة أحكام الدستور أو الخروج عنها، وذلك في المجالات المحددة المحجوزة لتدخل القوانين العضوية دون غيرها من فئات القواعد القانونية الأخرى.

إن الوظيفة ذات الصيغة الفنية للقوانين العضوية، ترتب عنها عدة نتائج⁴⁰ أهمها:

- 1- أن القوانين العضوية لا تتدخل إلى في موضوع قرره الدستور وحجزه لها، ولا تتم أي مادة لم يحل المؤسس الدستوري إليها هذه المهمة.
 - 2- أن مهمة تكملة أحكام الدستور لا تمنح الحق للهيئة التشريعية للتدخل بواسطة قانون عضوي قصد تعديل مضمون أو طبيعة، أو أحكام نص دستور معين.
- وينتج عما سبق⁴¹، أن الجمع بين الوظيفة ذات الصبغة السياسية، والوظيفة ذات الصبغة الفنية للقوانين العضوية، يشكل وظيفة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري حيث اعتبرت القوانين العضوية وحدها القادرة على تكملة أحكام الدستور من جهة والضامنة لواقعية ومرونة تطبيقه، دون إهدار للقيم الدستورية الثابتة والمستقرة في كافة المجالات، من جهة أخرى.

فالقوانين العضوية بما تتمتع به من عناصر ومزايا الثبات والاستقرار والجدية والصرامة في تفسير وملاءمة وتكييف أحكام الدستور، وتحضير إجراءات وشروط وظروف وعوامل تطبيقها بصورة سليمة، تكون قد حققت تكملة أحكام الدستور، والمحافظة على القيم والتوازنات الدستورية والسياسية في عمليات ضبط وتنظيم المؤسسات الدستورية وعملها والعلاقات الوظيفية فيما بينها بصورة واقعية وحقيقية وبدون الخروج عن روح وأحكام الدستور واستقرارها. فالأمل المرجو من خلال تكريس القوانين العضوية في الدستور الجزائري في مرحلة أولى، ثم إصدار هذه القوانين وتطبيقها في مرحلة ثانية، هو إيجاد حماية -شبه قضائية - دستورية للمحافظة على أحكام الدستور والتوازنات الدستورية، والتوازنات الموجودة في العلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، والتوازنات الموجودة بين السلطة القضائية والتنفيذية، وكذا التوازنات الموجودة بين رئاسة الدولة والحكومة والمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع.

2.1 نطاق تطبيق القوانين العضوية ومكانتها في النظام الدستوري.

تعتبر مسألة نطاق تطبيق القوانين العضوية، ومكانتها في النظام الدستوري، من أهم العناصر المكونة لماهية القوانين العضوية، والمساهمة في توضيحها، لذلك ينبغي التركيز على مجالات القوانين العضوية (1.2.1)، ومكانة القوانين العضوية في تدرج القوانين (2.2.1)، ثم الآثار أو النتائج المترتبة على هذه المكانة (3.2.1).

1.2.1 مجالات القوانين العضوية.

يقصد بمجالات القوانين العضوية، تلك المواضيع التي كلف المؤسس الدستوري الهيئة التشريعية لسن القوانين في إطارها، متبعة في ذلك إجراءات خاصة متميزة عن الإجراءات التي تسن بها القوانين العادية، والمحددة في صلب الدستور.

وتجدر الإشارة أنه قد اعتبرت نصوص وقواعد القانون العضوي كمجموعة طوائف من المجالات، وليست طائفة من القوانين وهو ما جاءت به بعض الدراسات، من أن الحكومة الفرنسية أرادت من وراء إنشاء القانون العضوي، إنشاء إجراء جديد وليس طائفة من القوانين أصلاً، على أن العكس هو الذي حدث⁴².

حدد المؤسس الدستوري الجزائري مجالات القوانين العضوية في الدستور من خلال المواد : 89، 92، 103، 108، 112، 115، 116، 153، 157، 158، إلا أن المادة 123 منه شكلت الإطار العام لمجالات التشريع بقوانين عضوية⁴³.

وقد صنف جانب من الفقه⁴⁴، المجالات المحددة في نص المادة – سابق الذكر – بالنظر إلى ارتباط هذه المجالات بحقوق وحرريات الأفراد، وبتسيير مؤسسات الدولة.

ويتفرع عمّا سبق، ثلاثة أصناف من مجالات القوانين العضوية: مجالات تمس مباشرة الحريات الفردية والجماعية (1.1.2.1)، مجالات تمس بصورة غير مباشرة الحقوق والحريات الفردية والجماعية (2.1.2.1)، والمجالات التي تمس بصورة مباشرة تسيير الدولة (3.1.2.1).

1.1.2.1 المجالات التي تمس مباشرة حقوق وحرريات الأفراد.

ويتعلق الأمر بالحق في الإعلام والأحزاب السياسية والانتخابات، ذلك أن الحق في الإعلام، والحق في إنشاء أحزاب أو جمعيات سياسية أو الانخراط فيها، وكذلك الحق في المشاركة في الحياة السياسية والحق في الانتخاب هي من الحقوق الأساسية التي يتمتع بها أي مواطن، وهي من الحقوق التقليدية المتعارف عليها في أغلب الدساتير العالمية، والتي تكلفها الإعلانات الدولية المختلفة وتشكل الأساس في أي ممارسة للديمقراطية⁴⁵.

الأمر الذي يجعل من الضروري أن تكون القوانين المنظمة لهذه المجالات مراعية للتوازنات التي تفرضها خصوصية كل مجتمع، فهي تشكل عماد الديمقراطية السليمة، مما يستوجب حمايتها من التعسف الحزبي والمساومات الحزبية الضيقة، وذلك من خلال وضعها بواسطة قوانين عضوية. والملاحظة أنه لغاية الآن لم يصدر القانون العضوي المتعلق بالإعلام، فيما صدر بالأحزاب السياسية بموجب الأمر رقم 09-97 المؤرخ في 06 مارس 1997، وصدر القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بموجب الأمر 07-97 المؤرخ في

06 مارس 1997، الذي يعدل بموجب القانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 07 فبراير 2004.⁴⁶

2.1.1.1 المجالات التي تمس بصورة غير مباشرة حقوق وحرريات الأفراد.

ويتعلق بتنظيم السلطات العمومية وتسييرها وعملها، والقانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.

إذ يقع على عاتق السلطات العمومية مسؤولية حماية الحقوق والحرريات الفردية والجماعية وتدعيمها، كما أن المهمة الأساسية المنوطة بالسلطة القضائية هي السهر على التطبيق السليم للقانون، وعلى حماية الحقوق والحرريات الفردية والجماعية⁴⁷.
ويتفرع عما سبق، أنه تجب حماية القضاة من كل أشكال الضغوطات والمخاوف التي قد تعترض طريقهم، وبالتالي قد تؤثر في نزاهة أحكامها⁴⁸، إذ أن القاضي متمتع باستقلالية كفلها له الدستور.

ولا يخضع في عمله إلا لأحكام القانون، ولا يكون مسؤولاً عن كيفية أدائه لأعماله إلا أمام المجلس الأعلى للقضاء.

كما أن مجال التنظيم القضائي لا بد أن يراعي مجموعة من المبادئ الدستورية، كتقريب العدالة من المتقاضين بوصفها خدمة عمومية، وضمان إجراءات عادلة ومنصفة لكل المتقاضين، إضافة إلى الحق في الطعن في أحكام القضاء وفقاً لما يجيزه القانون.

وغني عن الذكر أن السلطة القضائية، في الدولة القانونية، هي الحامي الحقيقي لحرريات وحقوق الأفراد، والمعيار الحقيقي لمدى احترام هيئات ومؤسسات الدولة بصفة عامة ومساواتهم أمام القانون، لذا ليس من الغريب أن تعني أحكام الدستور بها، وتجعل هذه المجالات ضمن فئة القوانين العضوية المتبعة في إصدار القوانين.

وتطبيقاً لأحكام الدستور، صدر القانون الأساسي للقضاء بموجب القانون العضوي رقم: 04-17 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، وكذلك القانون المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحيته بموجب القانون العضوي رقم: 04-12 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004.

3.1.2.1 المجالات التي تمس مباشرة بتسيير الدولة.

ويتعلق الأمر بالأمن الوطني وقوانين المالية، إذ يندرج في مجال الأمن الوطني كل ما يتعلق بالدفاع عن الأراضي الوطنية وحمايتها، وهي المهمة المسندة للجيش الوطني الشعبي، يدخل في هذا المجال أيضاً، حماية الأفراد والممتلكات⁴⁹، وتنظيم أسلاك الأمن المختلفة والقوانين الأساسية لموظفيها.

وواضح أن مسألة الأمن تشكل عصب الحياة وأساس استمرارية الدولة في حد ذاتها، كون الأمن يدفع نحو الاستقرار الاجتماعي والسياسي، وبذلك تتحقق كل المبادرات الاقتصادية، ذلك أن الاستثمار وحركة الاقتصاد ترتبط دائماً باستقرار الأوضاع الأمنية والسياسية، وهذا ما يبرر إدراج مجال الأمن الوطني في إطار القوانين العضوية.

إلا أنه رغم أهمية مجال الأمن، فإنه يوجد من يرى أن هذا المجال لا يحقق الوظيفة التي وضعت لأجلها فئة القوانين العضوية، التي تعنى بتكملة أحكام الدستور. أما قوانين المالية، فتظهر أهميتها من خلال أنها تكفل الاستقرار المالي للدولة فهي تبرز إيرادات الدولة ونفقاتها بشكل دقيق.

وتعتبر قوانين المالية، الفئة الوحيدة التي تتمتع بإجراءات وخصائص يميزها عن القوانين العادية، حتى قبل تبني المؤسس الدستوري لفكرة القوانين العضوية، إذ أن قانون المالية⁵⁰ هو تصرف - شرط، بمعنى أن الحكومة لا يمكنها التصرف في الأموال العمومية إلا بناء على رخصة تشريعية في شكل قانون المالية. كما أن هذا الأخير يخضع لتصويت مستعجل، إذ أن المادة 120 من الدستور جعلت أن أقصى مدة لمناقشته وإصداره لا تتجاوز 75 يوماً، ابتداء من 30 سبتمبر من كل سنة إلى غاية 15 ديسمبر.

والدارس لموضوع المالية العمومية، يجد أنه ارتبط منذ القديم بممارسة السلطة، إذ أن استعمال الأموال العمومية وإدارتها، يرتبط بصفة وثيقة بمواضيع القانون الدستوري في الدولة الحديثة، خاصة أنه يبين مساهمة المواطنين المالية في نظام الحكم في الدولة.

وتظهر هذه الأهمية بشكل أساسي بممارسة الديمقراطية في المجتمع، فلا يمكن الحديث عن نظام ديمقراطي بعيداً عن شفافية تسيير المال العام⁵¹، وغني عن الذكر أن الثورات المنتشرة في أوروبا في القرون الوسطى كانت في أغلبها بدافع استبداد الحكام في تسيير المال العام، ويرجع ذلك إلى عدم الفصل بين الذمة المالية للحاكم والذمة المالية للدولة، فالحكام يعتبرون أنفسهم هم الدولة ذاتها، وهذا ما دفع المحكومين إلى الإحساس بتعسف الحكام وظلمهم، وهو ما أدى بعد الثورة الفرنسية خاصة إلى تقسيم المالية العمومية وجعل حصة منها للحاكم يتصرف فيها كما يريد، وللشعب حصته يسيرها عن طريق ممثليه في الهيئات الدستورية والسياسية.

وقد أصبح من أهم المبادئ الدستورية في الدولة المعاصرة، حراسة المال العام، وتوضيح الحدود الفاصلة بين الحصة الشخصية للحكام وحصة العامة، كما أن النظام الديمقراطي في أي دولة لا يقوم إلا بعد الفصل بين أشخاص الحكام والمال العام، وهو ما نتج عنه اعتبار الحكام كأى من موظفي الدولة الذين يتلقون رواتب مقابل سهرهم على حسن تسيير مؤسسات الدولة، واضطلع نواب الشعب في المؤسسات الدستورية، بمهمة تسيير المال العام سنوياً والترخيص للحكومة باستعماله تحت رقابة دستورية⁵².

إلا أنه رغم هذه التبريرات، فهناك من يرى أن موضوع قانون المالية⁵³ لا يصح أن يدرج ضمن فئة القوانين العضوية، لأنه ينحرف بها عن الغاية التي وضعت من أجلها وهي تكملة أحكام الدستور، بوصف موضوع المالية، لا يدخل ضمن المواضيع الدستورية. ويضيف آخرون أن قوانين المالية، نظرا لخصوصياتها تستوجب أن يبقى خاضعة في وضعها وتعديلها إلى إجراءات عادية، خاصة أنها سنوية وأن وضعها ضمن فئة القوانين العضوية من شأنه أن يعطل دور البرلمان في مراقبة الحكومة، ويلغي بذلك إحدى السمات الأساسية لقوانين المالية وهي التصويت الاستعجالي.

إلا أنه بالرجوع لنص المادة 123 في الدستور الجزائري، خاصة باللغة الفرنسية، نجد أن المقصود "بالقانون المتعلق بقوانين المالية"، هو القانون الإطار المنظم لقوانين المالية.

2.2.1 مرتبة القوانين العضوية في تدرج القواعد القانونية.

تتطلب دراسة مسألة مرتبة القوانين العضوية في تدرج القواعد القانونية توضيح المقصود بمبدأ تدرج القواعد القانوني بصفة موجزة (1.2.2.1)، ثم محاولة إبراز مكانة أو مرتبة القوانين العضوية في ظل هذا المبدأ (2.2.2.1)، ثم مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري (3.2.2.1).

1.2.2.1 مبدأ تدرج القواعد القانونية.

ترتكز دولة القانون أساسا على مقتضيات مبدأ الشرعية⁵⁴، الذي يمثل التشريع فيه المصدر الأول، ويقصد بالتشريع أن تقوم السلطة المختصة في الدولة والمخولة دستوريا، بوضع قواعد قانونية مكتوبة، تنظم بواسطتها مختلف العلاقات الناشئة بين الأفراد، وبينهم وبين السلطات العامة في الدولة، وبين مختلف الهيئات المشكلة لهذه السلطات العامة⁵⁵.

إلا أن القواعد القانونية المكتوبة تختلف بالنظر إلى السلطة التي قامت بسنها، وتتفرع تبعا لذلك إلى:

- القواعد الدستورية التي تضعها السلطة التأسيسية.
- القواعد التشريعية التي تضعها السلطة التشريعية
- القواعد اللائحية التي تضعها السلطة التنفيذية

ويضاف لها القواعد الاتفاقية الدولية بعد اعتراف الدستور في المادة 132 منه بسمو المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المحددة في الدستور على القانون⁵⁶.

وينتج عن ذلك، أن مبدأ التدرج التشريعي - الذي يتضمنه مبدأ التدرج القانوني - يقصد به: أن تأتي القواعد الدستورية في المقدمة بسبب سمو الدستور، ثم تأتي القواعد الاتفاقية الدولية بسبب سمو المعاهدات المصادق عليها على القانون، وبعدها القواعد التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية المختصة، وتليها بعد ذلك القواعد اللائحية الصادرة عن السلطة التنفيذية⁵⁷.

وعليه فالتشريع درجات أو مراتب لا تتمتع بنفس القيمة القانونية، إذ أن التشريع يشكل هرم يحمل في رأسه القواعد الأساسية التي تحكم الدولة والمجتمع والمتمثلة في القواعد الدستورية، وتليها القواعد الاتفاقية الدولية في المرتبة، ثم نجد القواعد التشريعية، ثم اللوائح والقرارات التنظيمية، وهذا تبعا للسلطة المنشئة لكل فئة من القواعد. فالسلطة التأسيسية تضع القواعد الدستورية، وتضطلع السلطة التشريعية بوضع التشريعات البرلمانية، وتقوم السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح والقرارات التنظيمية.

غير أنه بعد تكريس دستور 1996، لفكرة القوانين العضوية، أصبح من غير الجائز اعتبار القواعد التشريعية العضوية والعادية من نفس الدرجة، وهذا ما يدفعنا إلى محاولة إبراز المكانة الحقيقية التي تحتلها القوانين العضوية في النظام القانوني للدولة.

2.2.2.1 مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني للدولة

تطرح مسألة مكانة القوانين العضوية في تسلسل القواعد القانونية بصفة خاصة بالنسبة للدول ذات الدساتير الجامدة⁵⁸. ويقصد بالدستور الجامد، ذلك الدستور الذي لا تعدل نصوصه أو جزء منها إلا بإتباع إجراءات خاصة متميزة، تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القوانين، ولعل السبب في ذلك هو المحافظة على ثباته واستقراره تجنباً للتعدلات السريعة والكثيرة، وتتمثل هذه الإجراءات خاصة في تحديد الجهاز صاحب المبادرة بالتعديل، بالإضافة إلى موضوعات التعديل ووقته⁵⁹.

ويتفرع على ذلك أن القوانين العضوية وإن كانت تمثل مصدراً من مصادر القانون الدستوري في هذا النوع من الدول، فإن المنطق يقتضي بأن تلي هذه القوانين الوثيقة الدستورية في الأهمية، وبالتالي فيجب ألا تتضمن هذه القواعد أحكاماً تخالف الأحكام المقررة في الوثيقة الدستورية، إذ أن كل قاعدة تأخذ مرتبة السلطة التي أصدرتها، وما دامت هذه القواعد تصدر عن السلطة التشريعية العادية، فتعتبر أدنى مرتبة وأقل قوة من القواعد المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية التي توضع بواسطة سلطة تأسيسية، وهو ما يجعلها ملزمة لكل السلطات العامة المؤسسة ومن بينها السلطة التشريعية⁶⁰.

وهذه هي القاعدة العامة السائدة بالنسبة للقوانين العضوية الصادرة في مصر ولبنان، ومعظم القوانين العضوية في الكويت، ما عدا القانون الأساسي الخاص بنظام توريث الإمارة⁶¹.

وكانت تلك هي القاعدة العامة في فرنسا قبل دستور 1958، إلا أنه بمجرد صدوره تبين أن وضع القوانين العضوية لم يعد هو نفسه ذلك الوضع القديم الذي كانت تحتله.

ومرّد ذلك، أن المؤسس الدستوري قد نص على إجراءات معينة لإنشاء وتعديل هذه القوانين، تختلف عن إجراءات إنشاء وتعديل القوانين العادية، وفي نفس الوقت فإن هذه الإجراءات ليست على نفس الدرجة التي يجب توافرها لإنشاء الوثائق الدستورية وتعديلها.

ونتج عن هذا الاتجاه الذي اتبعه المؤسس الدستوري الفرنسي بالنسبة للقوانين العضوية، أن الفقه الدستوري الفرنسي⁶² جعل للقوانين العضوية مرتبة وسط بين القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية، وتلك المنصوص عليها في قوانين عادية.

حيث اعتبر أن الأنظمة الدستورية الحديثة قد غيرت ما تعارف عليه العهد الديمقراطي في بدايته من ترتيب لدرجات قواعد التشريع، إذ أصبح الترتيب في شكل آخر، فينحدر بعد القواعد الدستورية مباشرة القوانين العضوية، لأنها تقوم بتكملة مقتضيات الدستور في مجال خاص يهتم بتنظيم السلطات، ويتبع في وضعها إجراءات متميزة عن تلك المتبعة في وضع القوانين العادية، وأكثر شدة منها⁶³.

ويبدو حسب بعض الفقهاء، أن هذا الاتجاه لا يصلح الأخذ به إلا في فرنسا، وفي ظل دستورها الصادر سنة 1958، وأيضا في الدول التي تأخذ دساتيرها بذات الاتجاه، فتجعل للقوانين العضوية نفس هذه المرتبة الوسطى، وحتى في فرنسا، لا يصلح هذا الاتجاه إلا بالنسبة للقوانين العضوية التي تصدر بتكليف من المؤسس الدستوري، ذلك أن القوانين المتعلقة بنظام الحكم، والتي تصدر دون تكليف من المؤسس الدستوري، لا تتمتع بنفس مرتبة القوانين العضوية الصادرة تطبيقا لنص دستوري، وإنما تعتبر في مرتبة القوانين العادية التي يصدرها البرلمان⁶⁴.

وبناء على ما سبق، خلص الفقهاء إلى أن الوضع القانوني للقوانين العضوية في الدول ذات الدساتير الجامدة ينقسم إلى نوعين⁶⁵ :

- النوع الأول: يتمثل في القوانين العضوية التي لم ينص المؤسس الدستوري على إجراءات معينة لإصدارها أو تعديلها، وبالتالي فإن هذه القوانين تصدر وتعدل بالطرق التي تتبعها القوانين العادية، سواء كانت صادرة تطبيقا لنص دستوري، أو بمبادرة من السلطة التشريعية.

- أما النوع الثاني: فيتمثل في القوانين العضوية التي وضع المؤسس الدستوري لها إجراءات معينة إصدارها وتعديلها تختلف عن إجراءات وضع وتعديل القوانين العادية، وهنا نميز بين فئتين كذلك :

- الفئة الأولى: وينص المؤسس الدستوري فيها على إتباع إجراءات لتعديلها، تماثل إجراءات تعديل الوثيقة الدستورية ذاتها، ومثال ذلك ما تطلبه المؤسس الدستوري الكويتي في الفقرة الخامسة من المادة الرابعة من دستور سنة 1961، من أن تنظيم الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة بواسطة قانون خاص يصدر في خلال سنة من تاريخ العمل بالدستور، وتكون له صفة دستورية، بحيث لا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور⁶⁶.

ومن المنطقي أن تأخذ هذه الفئة من القوانين العضوية مرتبة الوثيقة الدستورية ذاتها، بحيث لا يجوز تعديلها إلا بإتباع نفس إجراءات تعديل الوثيقة، مما لا يجيز للسلطة التشريعية أن تعدل أحكامها بقوانين عادية أو بقوانين تحتاج إلى إجراءات أشد من إجراءات إصدار القوانين العادية ولكنها أقل من إجراءات تعديل الوثيقة الدستورية.

- أما الفئة الثانية: فهي التي يتطلب فيها المؤسس الدستوري إجراءات خاصة إصدار القوانين العضوية أو لتعديلها، غير أن هذه الإجراءات أقل شدة من إجراءات تعديل الوثيقة الدستورية، وأكثر شدة من إجراءات تعديل القوانين العادية، فتأخذ القوانين العضوية بذلك مرتبة وسطى بين الدستور والقوانين العادية، وفي مطلق الأحوال بين الدستور والقوانين البرلمانية⁶⁷، وينطبق ذلك على الدستور الفرنسي 1958، والمغربي 1992، والموريتاني 1991.

3.2.2.1 مرتبة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري.

بناء على الباب الرابع من دستور 1996 المعدل والمتمم، المواد 174 إلى 178، نجد أن المؤسس الدستوري وضع إجراءات وطرق تعديل الدستور الجزائري، وهي في مجملها إجراءات تتسم بنوع من الشدة، مما يجعل الدستور الجزائري يعدّ من الدساتير الجامدة⁶⁸.

وتنص المادة 123 الفقرتين الثانية والثالثة: "... تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

وينبني على هذه المادة أن إجراءات وضع وتعديل القوانين العضوية تتسم بالشدة ولكنها لا ترقى إلى إجراءات تعديل الدستور، إلا أنها تعتبر أشد من الإجراءات المقررة لوضع وتعديل القوانين العادية.

كما أن المادة 132 من الدستور نصت أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون، وكلمة القانون

هنا جاءت بصيغة عامة، مما يعني أن القواعد الاتفاقية الدولية المصادق عليها تسمو على القوانين العضوية.

ويتفرع على ما سبق، أن تسلسل القواعد القانونية المكتوبة في النظام القانوني الجزائري يتشكل من القواعد الدستورية في قمة الهرم، تليها القواعد الاتفاقية الدولية، ثم تليها القوانين العضوية، ثم القوانين العادية، وأخيرا اللوائح والقرارات التنظيمية.

غير أن مكانة القوانين العضوية بالنسبة للقوانين الاستثنائية لا تزال محل جدل، فالمادة السابعة من الدستور تنص أنه: "... يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين".

"الرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب".
كما أن المادة 77-8 تنص أنه: "يمكنه - رئيس الجمهورية - أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

وبناء على هذه النصوص، يمكن لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب الجزائري، ويعرض عليه مشاريع قوانين للموافقة عليها أو رفضها، دون المرور على المؤسسات الدستورية التي انتخبها الشعب، وهو مظهر من مظاهر الديمقراطية المباشرة التي يشترك الشعب بواسطتها في التشريع مباشرة دون وساطة ممثليه⁶⁹.

والمتأمل لهذه النصوص، يجد أن القوانين التي يرى رئيس الجمهورية أنها تمثل أهمية وطنية يمكن أن يعرضها على الاستفتاء الشعبي مباشرة، وتخضع لموافقة أو رفض الشعب مباشرة، وبهذا فهي تخضع إجراء حاسم ولطريقة خاصة تختلف عن تلك المتبعة في إصدار كل من القوانين العضوية والعادية معا.

كما أن مواضيع القوانين الاستثنائية ليست محددة بنص دستوري، فيمكن أن يعرض رئيس الجمهورية حتى المواضيع التي تدخل في مجال القوانين العضوية أو القوانين العادية على الاستفتاء دون أن يكون بذلك قد خالف الدستور⁷⁰.

وبالتالي فإن مرتبة القوانين العضوية مقارنة مع القوانين الاستثنائية تبقى غير واضحة المعالم.

3.2.1 النتائج المترتبة عن تحديد مرتبة القوانين العضوية في النظام القانوني.

خلصنا إلى أن تسلسل القواعد القانونية المكتوبة طبقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية في النظام القانوني الجزائري، يترتب عليه أن تأتي القواعد الدستورية في قمة الهرم، تليها القواعد

الاتفاقية الدولية، ثم تليها القوانين العضوية، ثم القوانين العادية وصولاً إلى اللوائح والقرارات التنظيمية.

إن احترام التسلسل الذي سبق ذكره هو الذي يخلق دولة القانون ويجسدها، لكون دولة القانون لا تتجسد إلا في ظل مبدأ المشروعية ومقتضياته.

ويترتب ممّا سبق، أن القوانين العضوية تخضع، كغيرها من القواعد القانونية التي تأتي بعد القواعد الدستورية، لهذه الأخيرة، شكلاً ومضموناً. وذلك بالأبداً تتدخل إلا في إطار المجالات المحفوظة لها بمقتضى الدستور، وألاً تتضمن أحكاماً تتعارض مع مواد الدستور. وهو ما يدخل في عمل المجلس الدستوري تحت باب الرقابة على دستورية القوانين، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن القوانين العضوية تسمى على القواعد التشريعية العادية، وهو ما يؤدي على ضوء مبدأ تدرج القواعد القانونية إلى خضوع القانون العادي للقانون العضوي نصاً وروحاً، شكلاً ومضموناً.

وبناء على ذلك، فإنه يمكن تصور مخالفة قانون عادي لآخر عضوي من ناحيتين⁷¹:
ناحية شكلية وأخرى موضوعية.

1.3.2.1 المخالفة الشكلية.

وذلك حينما يتم التشريع بقانون عادي في مجال القانون العضوي أو يحدث العكس، ويشكل ذلك مخالفة صريحة لأحكام الدستور، الذي حدّد مجال كلّ من القانونين العضوي والعادي، وبالتالي يكون التشريع غير دستوري.

ومثال ذلك ما وصل إليه المجلس الدستوري في رقابته للقانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، إذ جاء في رأيه:

" فيما يخص المواد: 5، 6، 7، 8، 27، 28، من القانون العضوي، موضوع الإخطار، مأخوذة مجتمعة لاتحادها في العلة....

- اعتباراً أن المبدأ الدستوري القاضي بتوزيع مجالات الاختصاصات يقتضي بأن يراعي المشرع، كما مارس صلاحياته التشريعية، مجال ومضمون النص المعروف عليه كما هو محدد، في الدستور، بحيث لا يدرج فيه أحكاماً أو مضامين تعود دستورياً لمجالات نصوص أخرى...

- ... قد أدرج في المواد: 5، 6، 7، 8، 27، 28 من القانون العضوي، أحكاماً لا تتعلق بالتنظيم القضائي، ذلك أن المواد: 5، 6، 7، 8، 27 تضمنت مواضيع تدخل ضمن المجال المحدد في المادة 153 من الدستور، والقوانين العضوية المتعلقة بتنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى، من جهة، كما تضمنت من جهة أخرى المادتان 6، 28 مواضيع تدخل ضمن مجال التشريع المحدد في المادة 122 من الدستور، وهو ما لا يعدّ تشريعاً يدخل ضمن مجال القانون العضوي، موضوع الإخطار"⁷².

فالمجلس الدستوري لم يعتبر من خلال هذه الفقرة أن المواد السابقة غير دستورية لكونها تدخل في إطار المكفول للقوانين العادية بناء على المادة 122 من الدستور، ولكنه اعتبر بعضها غير دستوري لكونها تدخل في إطار مجال قوانين عضوية أخرى، كتلك المتعلقة بالمحكمة العليا أو مجلس الدولة أو محكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى.

2.3.2.1 المخالفة الموضوعية.

وتتجسد هذه الصورة من خلال صدور قوانين عادية تتعارض في نصّها أو فحواها مع القوانين العضوية، فالقانون العادي لا يمكنه أن يبلغ أو يعمل أحكام متضمنة في قانون عضوي وإلا كان غير دستوري، فإذا كان الدستور مثلاً قد خوّل التشريع متضمنة في قانون عضوي وإلا كان غير دستوري، فإذا كان الدستور مثلاً قد خوّل التشريع بقانون عضوي في مجال القانون الإطار المتعلق بقوانين المالية طبقاً لنص المادة 123 من الدستور، فإنه قد نص على اختصاص البرلمان في التصويت على الميزانية وإحداث الضرائب و الجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها وذلك بموجب قوانين عادية طبقاً لنص المادة 122 من الدستور، فإذا تضمنت قوانين المالية مخالفة للقانون الإطار، تكون عندئذ مخالفة لمبدأ المشروعية، لتعارضها مع قواعد قانونية أسمى منها.

فقوانين المالية تمتاز بخصوصية أن قواعدها تتعلق فقط بالجانب المالي، لكن الحكومات صارت تغتتم سرعة إنجازها وإصدارها ومناقشتها، لتضمنها قواعد تشريعية عادية يصعب تمريرها على الهيئات التشريعية في شكل قوانين منفصلة عنها⁷³، وهو ما يشكل خرقاً لإدارة المؤسس الدستوري خصوصاً وأنها قد تضمنها مخالفت صريحة للقانون الإطار لقوانين المالية.

غير أن، مخالفة قواعد تشريعية عادية، لقواعد تشريعية عضوية، لا يسعنا أن نصفها إلاّ بكونها قواعد مخالفة لمبدأ المشروعية لا غير، اعتباراً أن المجلس الدستوري لم يعلن صراحة أن القوانين العضوية تنتمي إلى الكتلة الدستورية، بمعنى أنه لا يمكن اعتماد القوانين العضوية كقواعد مرجعية للرقابة على دستورية القوانين.

وعلى العكس من ذلك⁷⁴، اعتبر المؤسس الدستوري الفرنسي القوانين العضوية مرجعاً للرقابة على دستورية القوانين، وذلك في قراره رقم 08/60 الصادر بتاريخ 1966/08/11 وهو الموقف الذي سايره فيه بعض الفقه، ويترتب على ذلك أن التشريع العادي الذي يخالف أو يتجاهل أحكاماً منصوص عليها في قوانين عضوية أو يتجاوز حدود الاختصاص، يجب أن يصرح بكونه قانون غير دستوري، إلاّ أن هذه النتائج لا تجعل القوانين العضوية في نفس مرتبة

الدستور، وقد عرضت هذه المسألة على مجلس الدولة الفرنسي أثناء تحضير مشروع دستور 1958، وتوصل إلى أن مخالفة مشروع قانون عادي للقانون العضوي لا تعتبر مخالفة للدستور، لكنها قد ترتب آثارا سيئة على سير المؤسسات في الدولة.

3.1 تمييز القوانين العضوية عن غيرها من القواعد القانونية

انتهينا إلى أن تسلسل القواعد القانونية المكتوبة في النظام القانوني الجزائري يتشكل من القواعد الدستورية في قمة الهرم، تليها القواعد الاتفاقية الدولية، ثم القوانين العضوية، ثم القوانين العادية وأخيرا التنظيمات.

إلا أن الأمر ليس بهذه السهولة، خاصة إذا ما أردنا تمييز كل فئة من هذه القواعد القانونية عن غيرها، إذ كثيرا ما يكون هناك تداخل بينها، إما بقصد من الهيئات المساهمة في التشريع أو بغير قصد نتيجة عدم وجود معايير واضحة محددة لتحديد معالم كل فئة.

لذا فإننا نحاول التمييز بين القوانين العضوية والقواعد الدستورية (1.3.1)، القوانين العضوية والقوانين العادية (2.3.1)، والقوانين العضوية والتنظيمات (3.3.1).

1.3.1 تمييز القوانين العضوية عن الدستور.

تقوم دولة القانون على وجود نظام دستوري يحمي حقوق الإنسان وما ينبثق عنه من حقوق وحرّيات من جهة، ووجود ضمانات فعالة تكفل التكريس الفعلي لهذا النظام الدستوري، بحيث تخضع له السلطات العامة، إذ أن النظام الدستوري لا تكون له قيمة قانونية وتاريخية إلا إذا تم تطبيقه واحترامه من قبل ممارسي السلطة إذا أريد له أن يحترم من طرف الشعب⁷⁵، ولعل أهم الضمانات هو (مبدأ سمو الدستور)، المكرس في ديباجة دستور 1996 إذ جاء فيها: " إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية، و يحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، و يضيف الشرعية على ممارسة السلطات ..."

ويترتب عن ذلك أن القواعد الدستورية هي أساس القواعد القانونية الأخرى، رغم أنها قد تحيل إليها لتكملة بعض أحكامها، مما قد يثير اللبس حول الصيغة الدستورية لهذه القواعد المكملّة و التي تسمى بالقوانين العضوية، وللتمييز بينهما نحاول إتباع المعيارين الشكلي والموضوعي.

1.1.3.1 تمييز القوانين العضوية عن الدستور تبعا للمعيار الشكلي

يعتمد المعيار الشكلي في تحديد المعنى الاصطلاحي لتعبير الدستور على الشكل أو المظهر الخارجي للقاعدة أو الجهة التي أصدرتها، وتبعا لهذا المعيار يعني الدستور⁷⁶ " مجموعة القواعد الأساسية المنظمة للدولة التي صدرت في شكل وثيقة دستورية من السلطة المختصة بذلك "، أو مجموعة القواعد التي تتضمنها الوثيقة المسماة بالدستور والتي لا يمكن أن توضع أو تعدل إلا بعد إتباع إجراءات خاصة تختلف عن تلك التي تتبع في وضع و تعديل القواعد القانونية الأخرى.

ويترتب على ذلك أن كل القواعد القانونية المدرجة ضمن وثيقة الدستور، هي قواعد دستورية، وأن أي قواعد أخرى لا توجد في الوثيقة الدستورية ليست بقواعد دستورية، حتى لو كان موضوعها ينظم السلطات العامة في الدولة، أو نظام الحكم أو يحدد حقوق و حريات الأفراد، أي حتى لو كانت في جوهرها قاعدة دستورية.

ويهتم المعيار الشكلي أيضا بمدى سلامة الهيئة أو السلطة أو العضو الذي أصدر التصرف، ومدى أحيته في إصدار هذا التصرف، وأيضا يعتمد على صحة الشكليات المقررة والتي صدر في نطاقها و قالبها هذا للحكم على صحته و سلامته⁷⁷.

وتبعا لذلك يعتبر الدستور شرعيا، حتى صدر من الجهة المخول لها وضعه وإصداره حسب نظام الحكم القائم، و تجدر الإشارة أن عملية وضع الدساتير عرفت تطورا كبيرا، بداية مع صدورهما بناء على منحة الملك أو الحاكم لشعبه، لتصل إلى صيغة العقد بين الحاكم والمحكومين، أو طريقة الوضع عن طريق الجمعية التأسيسية المنشئة ثم عرضها على الاستفتاء الشعبي⁷⁸.

وبالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري لسنة 1996، في المواد من 174 إلى 178، نجد أن المؤسس الدستوري حدد إجراءات ومراحل التعديل الدستوري في الباب الرابع منه، ومنح حق المبادرة لرئيس الجمهورية، ولثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، مع عرض المشروع في الحالتين على الشعب للموافقة عليه أو رفضه، وقدم إمكانية الموافقة وإقرار هذا التعديل إذا وافق عليه ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان، ورأى المجلس الدستوري أن المشروع لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه هذا.

والمتمأمل لطبيعة قواعد القانون العضوي يجد أن الدستور قد حددها حصرا في بعض المجالات، خاصة في إطار المادة 123 منه، وأحال إلى إعدادها وإصدارها إلى الهيئة التشريعية ومنحها الاختصاص في ذلك، كما شملها بإجراءات تصويت خاصة، وبإجراء رقابة

مطابقتها المسبقة للدستور، وبذلك فإن القوانين العضوية وفقا للمعيار الشكلي تصدر من الهيئة التشريعية التي تختلف عن السلطة التأسيسية المنشئة للدستور، وتختلف الهيئات التي تملك حق المبادرة بها وتعديلها عن الهيئات التي خولها الدستور حق المبادرة أو اقتراح تعديل أحكام الدستور.

وفقا للمعيار الشكلي أيضا، فإن مواضيع و مجالات القوانين العضوية محددة بنص الدستور، وهي ليست بأحكام دستورية، رغم أنها تأتي مكملة لأحكام الدستور ومرتبطة به شرحا وتفسيرا وتدقيقا وتقبيدا.

إن المعيار الشكلي في التمييز بين القوانين العضوية والقواعد الدستورية رغم أنه وضع مجالا لكل منهما وبين الجهة المخولة بكل فئة من القواعد إلا أنه من الناحية الموضوعية لم ينجح في رسم الحدود الفاصلة بدقة بين القوانين العضوية والقواعد الدستورية ويمكن إرجاع ذلك إلى ما يلي⁷⁹:

- يؤدي الاعتماد على المعيار الشكلي في التمييز إلى حصر القواعد الدستورية في تلك المدرجة فقط في الوثيقة الدستورية، ويضفي هذه الصيغة كذلك على موضوعات لا تعد دستورية بحسب طبيعتها أو في جوهرها، ويغفل قواعد القوانين العضوية التي أمدها الدستور نفسه بالصفة التكميلية لأحكامه، والتي تشمل بطبيعتها مجالات متممة لأحكام الدستور ومتعلقة بصفة مباشرة بتنظيم السلطات العامة، وتحديد نظام الحكم، ومن هذه المواضيع خاصة الانتخابات، والأحزاب السياسية. وتبعاً لذلك فإن المعيار الشكلي قد يضفي الصفة الدستورية على قواعد تتعلق بموضوعات عادية ليس لها أدنى اتصال بتنظيم السلطات العامة في الدولة أو بنظام الحكم، أي موضوعات لا تعد دستورية بحسب طبيعتها أو في جوهرها، ويمنع بالمقابل المعيار الشكلي - قواعد القوانين العضوية من كسب الصفة الدستورية رغم أنها تعنى بمواضيع ذات طبيعة دستورية في جوهرها.

2.1.3.1 تمييز القوانين العضوية عن الدستور تبعاً للمعيار الموضوعي

يعتمد المعيار الموضوعي أو المادي بشأن تحديد المعنى الاصطلاحي للدستور على موضوع أو مضمون أو جوهر القاعدة، وذلك دون نظر إلى شكلها أو مصدرها، وتبعاً لهذا المعيار يعنى الدستور بالموضوعات التي تعد دستورية من حيث طبيعتها أو في جوهرها سواء وردت هذه القواعد في الوثيقة الدستورية، أو لم ترد فيها وكان مصدرها العرف الدستوري أو التشريع⁸⁰، فهي بشكل واسع مجموعة القواعد التي تقنن تنظيم وسير عمل الدولة، أي تلك التي تتعلق بطبيعة نظام الحكم في الدولة، فتبين شكلها، وتنظيم السلطات العامة فيها وكيفية ممارسة هذه الأخيرة لاختصاصاتها والعلاقات التي تنشأ بينها وكذلك حقوق وواجبات الأفراد اتجاه الدولة.

وتبعاً للمعيار الموضوعي فإن القوانين العضوية تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة وبيان طبيعة نظام الحكم، وهي تكمل الوثيقة الدستورية في أحكام عديدة وتشرحها وتفيد تطبيقها وتدقق فحواها وحالتها، مما يضيف عليها الصيغة الدستورية أيضاً، خاصة أن بداية ظهور القوانين العضوية كان مصاحباً لتبلور فكرة القواعد الدستورية ومسائرها لها، إلى درجة أن بعض الموضوعات التي نظمتها قوانين عضوية (كالانتخاب) كانت سابقة عن ظهور الدساتير نفسها⁸¹.

فالقوانين العضوية وفقاً للمعيار الموضوعي – المادي – هي قواعد دستورية بطبيعتها وجوهرها، كونها من جهة تهدف إلى تطبيق وتكميل المبادئ الدستورية التي نصت عليها الوثيقة الدستورية، ومن جهة أخرى تتدخل مباشرة في تنظيم مجالات دستورية بطبيعتها كالعلاقة بين الحكومة والبرلمان، أو تنظيم المجلس الأعلى للقضاء.

ورغم قوة هذا المعيار في إظهار الطبيعة الدستورية للقوانين العضوية، إلا أنه لم يحدد بوضوح مجال كل من القواعد الدستورية والقوانين العضوية، خاصة أن القواعد الدستورية تنشأ وتعدل بطريقة تختلف ولا تتوفر عليها القوانين العضوية، التي تستمد وجودها من أحكام الدستور وليس من السلطة التأسيسية المنشئة للدستور ذاته، وما دامت القوانين العضوية منشأة بأحكام الدستور بحيث أنه حصر مجالها، ووضح إجراءات وضعها وتعديلها، وأضفى عليها التسمية العضوية، أي أنه أكد على شكليات وقوالب لتعريفها وإعدادها وتعديلها، فإن إرادة واضعيه لربما قد اتجهت إلى تغليب المعيار الشكلي في تحديد مجالات القوانين العضوية ومفهومها وتمييزها بذلك عن الأحكام الدستورية.

2.3.1 التمييز بين التشريع العضوي والتشريع العادي.

يشترك التشريعان العضوي والعادي في نقاط عديدة، تجعل التمييز بينهما صعب جداً من الناحية الواقعية العملية، إلا أن هذا لا يمنع من محاولة وضع إطار لكل من نوعي التشريع، باستعمال المعيارين الشكلي (1.2.3.1) من جهة، ومحاولة لفت الانتباه إلى مسألتي الأوامر والقوانين الإستثنائية المتضمنة مجالات أو قوانين عضوية (2.2.3.1).

1.2.3.1 أعمال المعيارين الشكلي والمادي في التمييز بين التشريعين العضوي والعادي

نتطرق في هذا الفرع لمسألة تمييز القوانين العضوية عن القوانين العادية اعتماداً على المعيار الشكلي العضوي (أولاً)، ثم اعتماداً على المعيار الموضوعي -المادي- (ثانياً)، مع محاولة إبراز الإشكاليات المطروحة في ذلك.

أولاً: التمييز بناء على المعيار الشكلي:

يعتمد المعيار الشكلي -العضوي- في التفرقة بين التشريعين العضوي والعادي، على الجهة أو العضو المسؤول عن إصدار العمل، وكذلك القوالب والتشكيلات التي يصدر العمل في إطارها، كما سبق الإشارة إليه. فبالنسبة للجهة المشرعة هي نفسها -البرلمان- في كلتا الحالتين، وبالتالي لا ضرورة لبحث هذه النقطة الآن.

لكن من حيث القوالب والشكيلات- الإجراءات- التي يصدر في إطارها كل من التشريع العضوي، والتشريع العادي، يمكن أن نثير إجراءات وفقاً لما ورد في آراء المجلس الدستوري الذي حاول التأكيد عليهما بنصه: "اعتباراً أن المؤسس الدستوري ميز القوانين العضوية عن القوانين العادية من حيث الاصطلاح الدستوري، والإجراءات الواجب احترامها عند الإعداد والمصادقة....."⁸²

أ- من حيث الاصطلاح الدستوري: أضاف المؤسس الدستوري بتعديله للدستور في 28 نوفمبر 1996، فئة جديدة من القوانين لمجال التشريع الذي يختص به البرلمان، وهذا بناء على عدة مواد فيه خاصة المادة 123 منه وفي كل مرة يتطرق المؤسس الدستوري لهذه الفئة من القوانين، إلا ويؤكد على صفتها، أو على الاصطلاح الذي يلغي عند استعماله باقي مجالات التشريع أو الفئات الأخرى من التشريع، إذ أن المادة 123 مثلاً من الدستور⁸³ تنص: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور..." وهو نفس الاصطلاح الذي أكده المجلس الدستوري، من خلال رقابته لمدى مطابقة القوانين العضوية للدستور، فأكد في كل مرة على ضرورة التقيد بالاصطلاح الدستوري الذي استعمله المؤسس الدستوري في مواد وهذا للتفرقة بين القانون العضوي، والقانون العادي.

ويتضح هذا الاتجاه أكثر من خلال آراء المجلس الدستوري المتعلقة بالموضوع، إذ كثيراً ما استعمل العبارات التالية: "واعتبار أن المشرع حين استعمل مصطلح "قانون" في المادة الأولى التي تضمنت التعريف بموضوع ومضمون القانون العضوي، موضوع الإخطار والمادة (30) التي تنص على أن ينشرها هذا القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فإن ذلك قد يعود على القانون العادي بدلاً من القانون العضوي"⁸⁴.

- ((فيما يخص مصطلح " هذا القانون ")) الوارد في المواد: الأولى (الفقرة الثانية) و28 (الفقرة الأولى) و30(الفقرة الأولى) .. من قانون العضوي موضوع الإخطار، دون أن يضيف عليه " العضوي" - المشرع- المكرسة في الدستور، واعتبار أن المؤسس الدستوري خص البرلمان بصلاحيات التشريع بقانون عضوي فيما يتعلق بموضوع القانون الأساس للقضاء، واستناد إلى أحكام المادة 123 (المطبة الخامسة) من الفقرة الأولى))⁸⁵ فهذه العبارات وغيرها التي استعملها المجلس الدستوري، أراد من خلالها التأكيد على الاصطلاح الدستوري للتمييز بين القانون العضوي والقانون العادي ، ويسهر على عدم الخلط بينهما من حيث المصطلحات حتى لا يثار اللبس حول طبيعة القواعد التي يتضمنها كل قانون منهما، ورغم إصرار المجلس الدستوري على تنبيه البرلمان إلى التقيد بالاصطلاح الدستوري، إلا أن ذلك لا يعد كافياً للتمييز بين التشريعيين العضوي والعادي إذا ما اعتمد وحده.

ب- من حيث الإجراءات الواجب احترامها عند الإعداد والمصادقة: يظهر هذا الشرط خاصة في الأغلبية المطلوبة للتصويت على كل من القانون العضوي، والقانون العادي، وكذا على الإجراء المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي للدستور الإلزامي.

1- مسألة التصويت: يمر إعداد القانون بمراحل عديدة، قبل الوصول إلى البرلمان لمناقشة والتصويت عليه، واشترطت المادة 123 من الدستور أنه: "تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع(3/4) أعضاء مجلس الأمة" وتعني الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني نسبة 50% +1 من أصوات النواب المشكلين للمجلس.

وبالرجوع إلى المواد: 119،120 من الدستور اللتين تحددان طرق إعداد والتصويت على التشريع العادي، لا نجد أنها أشارت إلى وجوب الحصول على نسبة معينة، مما يعني أنه تكفي الأغلبية البسيطة للمصادقة على القانون العادي، إلا إذا وجد نص مخالف مثل الحالة التي أشارت إليها المادة (127) من الدستور المتعلقة بطلب رئيس الجمهورية من البرلمان إجراء مداولة ثانية: "ففي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي(2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني"⁸⁶.

والملاحظ حول هذا الإجراء أنه يمكن أن يساعد في التمييز بين التشريعيين العضوي والعادي، بالإضافة إلى شرط الاصطلاح الدستوري لكن لا يمكنه أن يصل وحده إلى هذا التمييز بالدقة الكافية، خاصة أن المادة 3/123 من الدستور التي أشارت إلى أن التصويت على النص العضوي يجب أن يكون بثلاثة أرباع(3/4) أعضاء مجلس الأمة، لم تقدم في الحقيقة شرط جديدا فيما يتعلق بالتصويت على القوانين بصفة عامة إذ أن مجلس الأمة يصوت بذات النسبة على كافة النصوص التي تمر عليه، وليس فقط القانون العضوي، وذلك ما أشارت إليه المادة 3/ 120 من الدستور التي نصت: " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه".

2- الرقابة الإلزامية للمجلس الدستوري على مشروع القانون العضوي: يكلف المجلس الدستوري بالسهر على احترام الدستور، وهذه المهمة تجعله يتولى رقابة كافة النصوص القانونية المخالفة للدستور وينبه الهيئات المعنية إلى التقيد باختصاصاتها التي كفلها لها الدستور، و إلا نتعدها إلى اختصاصات الغير، فهو يعبر عن ضرورة احترام الفصل بين السلطات من جهة، وعدم خرق أحكام الدستور من جهة أخرى. إلا أن عمل المجلس الدستوري ليس آلياً، فلا يتحرك إلا لإخطار أي بطلب من الجهات التي حولها الدستور ذلك.

فالنص التشريعي العادي الذي يصوت البرلمان ويوافق عليه يمكن أن يخضع لرقابة المجلس الدستوري، إذا ما تم إخطاره طبقاً للمادة 166 من الدستور من طرف رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة وبالتالي فإن عرض النص للرقابة الدستورية اختياري، يخضع لإرادة أصحاب الحق في إخطار المجلس الدستوري بمعنى أنه يمكن تصور أن النصوص التشريعية عادية غير دستورية ولكنها سارية المفعول لعدم إخطار المجلس الدستوري بها.

وعلى العكس من ذلك فإن النص التشريعي العضوي، يجب أن يخضع قبل إصداره إلى رقابة مدى مطابقته لأحكام الدستور، رقابة قبلية إلزامية قررها المؤسس الدستوري طبقاً لأحكام المادة 87/165 من الدستور وهذا بعد إخطار رئيس الجمهورية له، والإخطار في هذه الحالة ليس بقيد على أعمال رقابة المجلس الدستوري لأن رئيس الجمهورية مقيد بوجوب أعماله وليس له السلطة التقديرية في ذلك فهي من قبل الأعمال التي يمارسها باعتباره حامياً للدستور⁸⁸.

هذا الإجراء يسمح للمجلس الدستوري المكلف بضمان احترام أحكام الدستور وبسط رقابته على القوانين العضوية بصفة قبلية مما يعطي أكثر ضماناً لاحترام القواعد المقررة دستورياً في التشريع بقوانين عضوية. والمتأمل لهذا الإجراء يعد أن التمييز الحقيقي والأساسي بين القانون العضوي والقانون العادي يمكن في هذا الإجراء بصفة أساسية وأن إجراء الاصطلاح الدستوري والتصويت على النص العضوي والنص العادي هي فروق ثانوية فقط.

ثانياً: التمييز بناء على المعيار الموضوعي- المادي:

يعتمد المعيار الموضوعي أو المادي على الموضوع أو جوهر الشيء لتمييزه عن غيره دون التطرق للأوضاع والأشكال التي يتواجد فيها. وانطلاقاً من ذلك فإن التشريع العضوي يتميز عن التشريع العادي أنه مستمد من تعريفه الكلاسيكي بصفة عامة يعنى التشريع العضوي بتنظيم السلطات العامة ومسائل نظام الحكم والحقوق والحريات وما يترتب عنها من جهة ومن

جهة أخرى نجد أن المؤسس الدستوري حصر الميادين المتعلقة به في مواضيع محددة بنص الدستور في مواد عديدة⁸⁹، ووضع الإطار العام لها في المادة 123 منه التي وضعت المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها - نظام الانتخابات - القانون المتعلق بالأحزاب السياسية - القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بالقوانين المالية، والقانون المتعلق بالأمن الوطني.

غير أن تميز التشريع عن التشريع العادي انطلاقاً من التعريف الكلاسيكي للقوانين العضوية من جهة وتحديد مجال كل قانون من جهة أخرى، لا تكفي لتحقيق ذلك وهذا راجع لسببين على الأقل:

(أ) **من حيث التعريف:** ذلك أن التعريف الكلاسيكي للقوانين العضوية لم يعد معتمداً بصفة مطلقة في الكثير من الدساتير التي أخذت بمفهوم القوانين العضوية، وأصبح الاتجاه الآن يميل إلى تحديد مفهومها انطلاقاً من الدستوري ذاته الذي يحددها ويضفي عليها الصفة العضوية مهما كان المجال الذي تتناوله.

إذ أن المؤسس الدستوري قد يحيل أيضاً مسائل تتعلق بتنظيم السلطات العمومية، ومسائل نظام الحكم والحقوق والحريات على التشريع بقانون عادي يصدر من البرلمان وفقاً للإجراءات العادية، ومن ذلك ما أشارت إليه المادة 122 من الدستور من أنه يدخل في مجال التشريع العادي المخول للبرلمان: حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، ووجبات المواطنين، وأيضاً التقسيم الإقليمي للبلاد.

(ب) **- من حيث تداخل المجالات:** إذ أن المؤسس الدستوري⁹⁰، من خلال أحكام المادة 6/122 قد وضع مسألة التنظيم القضائي والفئة التي تنتمي إليها موضع شك، إذ أنه بمقارنة نص المادة 6-122 مع المادة 123 من الدستور، نجد أن مجال التنظيم القضائي يمكن التشريع فيه بقانون عادي كما يمكن ذلك بقانون عضوي والأصل أنه لا يجوز بأي حال من الأحوال أن ينظم مجال محجوز لقانون عضوي بواسطة تشريع عادي اعتباراً أن المبدأ الدستوري القاضي بتوزيع مجالات الاختصاص يقتضي أن يراعي المشرع كلما مارس صلاحياته التشريعية، مجال ومضمون النص المعروض عليه كما هو محدد في الدستور، بحيث لا يدرج فيه أحكاماً أو مضامين تعود دستورياً لمجالات نصوص أخرى.

وقد أثر الغموض في الصياغة بين أحكام المادة 6/122 والمادة 123 من الدستور على رأي المجلس الدستوري رقم 01 لسنة 2005 المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي المتضمن التنظيم القضائي للدستور⁹¹ إذ جاء هو الآخر غامضاً في الجزئية المتعلقة بالترقية بين القانون العادي والقانون العضوي، ويظهر ذلك خاصة في التعليل التالي: "فيما يخص المادة 29 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، اعتباراً أن المؤسس الدستوري أسس للتشريع بقانون عضوي فيما يتعلق بالتنظيم القضائي بموجب المادة 123 (المطبة الخامسة) من الدستور، كما

أسس للتشريع بقانون عادي يحدد القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي بموجب المادة 122-6 من الدستور.

على أن تصنيف الجهات القضائية يعد قاعدة من قواعد التنظيم القضائي التي تعود لصلاحيات وضعها للبرلمان بموجب قانون عادي للمادة 122-6 من الدستور..... فإن المشرع يكون قد خالف صراحة الحكم الوارد في المادة 122-6 من الدستور".

ونتيجة لما سبق، يظهر غموض موقف المجلس الدستوري في اعتبار مجال التنظيم القضائي من مجالات القانون العضوي أو القانون العادل، وهذا راجع مثلما هو واضح إلى الغموض في النص دستوري، مما يتعين على المؤسس الدستوري التدخل لتصحيح الوضع وتدارك هذا النقص.

2.2.3.1 الأوامر والقوانين الاستثنائية المتضمنة قواعد قانون عضوي.

إن دستور 1996، وضع إجراءات استثنائية: (الأوامر، والاستفتاء) التي تسمح باستبعاد اللجوء إلى الإجراءات التشريعية العادية في إعداد القوانين العادية، غير أنه حينما يتعلق الأمر بفئة القوانين العضوية، فإنه لا يوجد أي نص يمنع أو يسمح باللجوء إلى هاتين الوسيلتين وعلى الرغم من سكوت النص هناك أوامر متضمنة قوانين عضوية صدرت لأجل المساهمة في وضع المؤسسات الدستورية حيز التطبيق لذا نحاول لفت النظر إلى مسألتي الأوامر (أولا) والقوانين الاستثنائية (ثانيا) متضمنين قواعد قانونية عضوية.

أولا: مسألة الأوامر المتضمنة قواعد قانون عضوي:

انقسم الفقه حول هذا الموضوع بين مؤيد لصدور أوامر متضمنة قوانين عضوية(أ)، وبين معارض لهذا الاتجاه (ب).

(أ) **الاتجاه المؤيد للأوامر المتضمنة قواعد قانون عضوي:** أشار البعض أنه "قد يساهم رئيس الجمهورية بالمبادرة بالقانون العضوي بحسب نص المادة 179 من دستور 1996 بواسطة أوامر، خلال المرحلة الانتقالية التي يغيب فيها صاحب العمل الحقيقي وفقا لنص المادة 180 من الدستور⁹²، فيما أثار بعض الشارحين⁹³ إمكانية تعديل أو إلغاء القوانين العضوية بالأوامر رغم سمو هذه الفئة من القوانين عن القوانين العادية وسبب ذلك يعود إلى أن كلتا الفئتين تدخلان في مجال التشريع المكفول للبرلمان، وأن المادة 124 من الدستور جاءت بصيغة عامة بنصها "يشرع بأوامر.." ولم تستثن القوانين العضوية من الخضوع لهذا الحكم.

ويستند في فرنسا بعض المؤيدين لهذا الاتجاه على عدة حجج أهمها أن المادة 38 من دستور 1958 وردت بصيغة جد عامة، واستعملت بعض العبارات مثل: "مواضيع من طبيعة تشريعية" أو "مواضيع يفترض أنها من مجال القانون"، هذا التعميم يدل على المجالات أو المواضيع التي من المفروض أن تدخل ضمن التشريع العادي، ولكن أيضا تلك التي تدخل ضمن التشريع العضوي كما أن دستور 1958 قد أسس طريقتين متوازيتين للتشريع⁹⁴:

ف نجد إجراءات برلمانية اعتمادا على نص المادة 34 منه، للقوانين العادية، ونص المادة 46 منه للقوانين العضوية من جهة، وإجراءات حكومية مقدره لكل النصوص التشريعية بناء على نص المادة 38 منه، من جهة أخرى، وحول تسوية الإجراءات الواجب إتباعها في التشريع بقوانين عضوية، طبقا لنص المادة 123 من دستور 1996.

يرى الاتجاه المؤيد للأوامر المتضمنة قوانين عضوية، أن الأغلبية المشتركة في البرلمان عند عرض الأوامر عليه للموافقة عليها أو رفضها، تختلف بحسب نوع المجال التشريعي الذي نظمته، فإذا تعلق الأمر بالمجال العائد للقانون العادي، كانت الأغلبية المشتركة هي الأغلبية البسيطة طبقا للمادة 120 من الدستور، بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة، أما إذا تعلق الأمر بمجال يعود للقوانين العضوية، فإن الأغلبية المشتركة هي الأغلبية المطلقة طبقا لنص المادة 123 من الدستور، ويرى هذا الاتجاه⁹⁵ أن الإشكال يطرح فقط في مسألة رقابة المطابقة التي يختص بها المجلس الدستوري، إذ أن المادة 123 من الدستور اشترطت عرضها عليه قبل إصدارها.

ويميل هذا الرأي إلى أنه يجب إحالة الأوامر المتضمنة قوانين عضوية على المجلس الدستوري عملا بالمبدأ القائل أن الأوامر تتحول إلى تشريعات بعد موافقة البرلمان عليها، والقوانين العضوية يشترط إحالتها على المجلس الدستوري بعد الموافقة عليها من البرلمان وقبل إصدارها وهو ما يمكن تحقيقه في هذه الحالة .

وبالرجوع إلى أحكام المادة 179 من دستور 1996، التي جاءت تحت عنوان: أحكام انتقالية نجدها تنص انه: " تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور و إلى غاية انتهاء مهمتها و كذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء المهمة و إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك في المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية".

وجلي من خلال النص، مدى وضوح الهدف والمغزى من وراء وضعه، إذ أن رئيس الجمهورية منح صلاحية التشريع بأوامر متضمنة قوانين عضوية منعا للفراغ المؤسساتي، وتمهيدا لتنصيب المؤسسات الجديدة المقررة بناء على أحكام الدستور.

و واضح كذلك أن هذه الصلاحية مقيدة بأجل وهو انتخاب المجلس الشعبي الوطني ولا يبدو أنه يصح ربط هذه الصلاحية بكل الظروف والحالات الاستثنائية التي قد تنشأ بعد تنصيب

المؤسسات الدستورية (الطوارئ، الظروف الاستثنائية) لكون هذه الحالات لها طابع تشريعي وقانوني مختلف تماما في الحالات العادية، كما لا يبدو صحيحا ربط هذه الصلاحية بحالات الشغور بين دورات البرلمان، خاصة أن المادة 179 من الدستور قصدت تحويل هذه الصلاحية من رئيس الجمهورية إلى البرلمان بعد تنصيبه.

(ب) الاتجاه المعارض للأوامر المتضمنة قواعد قانون عضوي: يرى الأستاذ: جبارة عبد المجيد⁹⁶ أن التعديل الدستوري 1996 مهد من خلال أحكامه الانتقالية إلى الاعتداء على حق البرلمان في سن القوانين العضوية، حيث بموجب المادة 2/180 من الدستور، جعل هذه القوانين العضوية الصادرة بأوامر طابعا نهائيا، مما قلب اختصاص البرلمان بشأنها من اختصاص عادي إنشائي إلى اختصاص تعديلي فقط، وكان الأجدى -حسب الأستاذ- أن يصدر رئيس الجمهورية، بعد انتهاء مهمة المجلس الوطني الانتقالي، بناء على سلطاته الدستورية، بموجب المادة 124 من الدستور أوامر تتضمن قوانين عضوية مؤقتة أو انتقالية.

والمتمأمل لأحكام المواد 124، 2/180 من الدستور، يجد أنها لم تلزم رئيس الجمهورية باستعمال صيغة الأوامر التشريعية، لإصدار قوانين عضوية مؤقتة أو انتقالية، كما أن كل أحكام الدستور لم تشر إلى أن القوانين العضوية الصادرة بصيغة الأوامر تطبيقا لنص المادة 179 من الدستور هي قوانين ذات طبيعة دائمة لا يملك البرلمان حق استبدالها كلية، حق تعديلها بما يتلاءم والأوضاع الجديدة الناشئة، وبالتالي فإن صلاحيات البرلمان في مواجهتها لم تقيد بحق التعديل فقط، ويبدو أن الظرف الاستعجالي الناتج من ضرورة تنصيب المؤسسات الدستورية لإنهاء المرحلة الانتقالية بأسرع ما يمكن، وكذلك حساسية الظروف عامة آنذاك، هي التي دفعت إلى وجود نص المادة 179 من الدستور، وهو نفس الاتجاه الذي تبناه الدستور الفرنسي 1958، والذي بناء عليه أصدرت الحكومة الفرنسية⁹⁷ عدة قوانين عضوية بصيغة الأوامر في الفترة الانتقالية التي سبقت تنصيب المؤسسات الدستورية التي قررها دستور 1958 .

ونتيجة لما سبق، فإن الاتجاه المعارض لإصدار أوامر متضمنة قواعد عضوية في فرنسا⁹⁸، يرتكز على كون القوانين العضوية تخضع لإجراءات خاصة تختلف عن غيرها، وهذه الإجراءات تعد قيدا على البرلمان من جهة، وتضمن تبعية هذه النصوص للدستور من جهة أخرى، فهناك شبه إجماع -حسب هذا الاتجاه- على أنه لا يمكن للحكومة استخدام صيغة الأوامر لأجل التشريع في مجال من فئة القوانين العضوية لكن لأسباب مختلفة، لعل أهمها ما أشار إليه M.Montané de la roque أن صيغة الأوامر تلغي الضمانة المتوفرة بتدخل المجلس الدستوري في رقابة القوانين العضوية، من جهة وأن تبعية القوانين العضوية للدستور التي تضمنها الإجراءات الاستثنائية المحددة لسنها المقررة والمفصلة في الدستور ذاته، تجعل أن التشريع في مجال القوانين العضوية خارجا أو بعيدا عن هذه الإجراءات لا يوفر نفس الضمانة، بل ويسقط حتى تلك الضمانة المقررة في صيغة تبعيتها للدستور، من جهة أخرى.

ويبدو أن المادة 124 من دستور 1996، عندما جاءت بصيغة عامة، ولم تحدد مجالاً يشرع فيه رئيس الجمهورية بأوامر دون مجال آخر، فإن هذه العمومية لا تعين بالضرورة المجالات التي تدخل ضمن التشريع العادي، وتلك التي تدخل ضمن مجال القانون العضوي، خاصة أن المؤسس الدستوري الجزائري قيد صراحة في المادة 179 من الدستور صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر متضمنة قانوناً عضوياً بتنصيب المجلس الشعبي الوطني مما يعني إسقاطها بعد هذا التاريخ من جهة، وأن القوانين العضوية تخضع لإجراءات دستورية يصعب استيفاؤها بعد إصدار هذه القوانين بأوامر، أو أنه حتى بعد استيفائها فإنها تأتي متناقضة والمقتضيات المقررة لأجلها هذه الإجراءات، خاصة إجراء الرقابة القبلية الإلزامية للمجلس الدستوري لمدى مطابقة القانون العضوي للدستور، مما يبقى الرأي القائل بإمكانية التشريع بأوامر في إطار المادة 123 من الدستور محل نقاش.

ثانياً: مسألة القوانين الاستثنائية المتضمنة قواعد قانون عضوي:

إن المؤسس الدستوري خول رئيس الجمهورية حق اللجوء إلى الإرادة الشعبية مباشرة بصيغة الاستفتاء، ولم يحدد مع ذلك المجالات التي تدخل ضمن هذه الصلاحية دون غيرها، فهل تدخل مواضع القوانين العضوية ضمن هذا الإطار؟.

انقسم الفقه حول هذه المسألة بين مؤيد (أ) ومعارض (ب) وهو ما نحاول التطرق إليه فيما يلي:

(أ) **الاتجاه المؤيد للقوانين الاستثنائية المتضمنة قواعد قانون عضوي:** انطلاقاً من المبدأ الذي يحكم القانون العام بصفة عامة، ويصح اعتماده في القانون الدستوري، أن ما ليس مسموحاً به بصريح العبارة يدخل في نطاق الشيء الممنوع⁹⁹ فإنه لا يجوز أن تتضمن قوانين استثنائية قواعد عضوية، لكن ألا تعتبر موافقة الشعب في الاستفتاء المتضمن قواعد عضوية، وصاحب السيادة الوطنية، والمالك الأصل للإرادة الشعبية، ألا يعتبر ذلك إجازة منه، وتغطية تجيز خرق الأحكام الدستورية، وبالتالي تجيزه وتبرر سن قوانين استثنائية متضمنة قواعد عضوية، فالشعب هو الذي يقرر القواعد التي تحكمه، وفي الشكل أو القالب الذي يريده، وعليه فموافقته على الاستفتاء تعني تفويض هذا الحق إلى رئيس الجمهورية لاتخاذ كافة الإجراءات المناسبة حتى ولو كانت ذات طبيعة عضوية.

ففي فرنسا اتجه بعض الفقهاء ورجال السياسة إلى تأييد إصدار قوانين استثنائية متضمنة قواعد عضوية، ومن بينهم (René Capitant) الذي يعلل رأيه بكون أن القوانين الاستثنائية المستندة على نص المادة 11 من دستور 1958، يمكن أن تتضمن قوانين دستورية أو قوانين عضوية أو قوانين عادية، وذلك نظراً لخصوصية المادة (11) التي تنص أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعرض على الاستفتاء كل مشاريع القوانين المتعلقة بتنظيم السلطات العمومية¹⁰⁰، وأن التعريف التقليدي للقوانين العضوية كما يعتبرها تشمل كل القوانين المنظمة للسلطات العمومية، كما أن المجلس الدستوري الفرنسي، كان قد رفض اختصاصه لنظر

دستورية القوانين استفتائية، وبذلك لم يتطرق لموضوع الإخطارات التي تعلق بمسألة تعديل الدستور، ومسألة التصويت على القوانين العضوية، اعتماداً على المادة (11) من دستور 1958.

والمجلس الدستوري الفرنسي يستند في رفضه للاختصاص على وجود فئتين من القوانين العضوية، تلك الصادرة من البرلمان والتي يتولى رقابة مطابقتها للدستور، وتلك الصادرة عن طريق الشعب والتي تقلت من رقابته¹⁰¹. فالتفرقة بين القوانين العضوية من طرف المجلس الدستوري يعتمد بصفة خاصة على السلطة أو الجهة التي أصدرتها، وعليه تقلت الفئة الثانية من الرقابة نتيجة القوة التي تكتسبها من موافقة الشعب المباشرة عليها.

(ب) الاتجاه المعارض للقوانين الاستفتائية المتضمنة قواعد قانون عضوي: يرفض المعارضون لإصدار قوانين استفتائية متضمنة قواعد عضوية، حجج الفريق الأول – المؤيدون- مركزين أساساً على نقطة جوهرية، كون هذا الإجراء يسمح بخرق جوهرى للنظام الإجرائى المرتبط بالتدخل الإجبارى للمجلس الدستوري في مسألة القوانين العضوية¹⁰².

إذ تستبعد مسألة الاستفتاءات المتضمنة نصوصاً عضوية، بسبب أن المجلس الدستوري يتدخل إجبارياً في هذا المجال، وأن الاستفتاءات تسقط هذه الضمانة التي يرهاها المجلس الدستوري، كما أنها تنفي بذلك صفة التبعية بين القوانين العضوية والدستورية. فتطبيق صيغة القوانين الاستفتائية في مجال القوانين العضوية، تجعل الرقابة الدستورية غير قادرة على ضمان تسلسل القواعد والإجراءات المحددة لإعداد القوانين العضوية، وتمنع من جهة أخرى البرلمان من أعمال سلطاته في اعتماد القوانين.

ورغم صحة هذا الاتجاه، وقوة حججه المتعلقة أساساً بالضمانات التي تقدمها الرقابة الدستورية الإجبارية على مجالات القوانين العضوية، إلا أنه يبدو أن مواد الدستور خاصة المادة 07 فقرة 04 التي تنص: "الرئيس الجمهورية أن يلتجأ إلى إرادة الشعب مباشرة" والمادة 77 (المطبة الثامنة) التي تنص " يمكنه – رئيس الجمهورية- أن يستفتي الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، تجيز لرئيس الجمهورية أن يستعمل صيغة الاستفتاء في المجالات التي تدخل ضمن القوانين العضوية، خاصة أن هذه المجالات ذات أهمية وطنية قصوى، وهو بذلك لا يطبق إلا الصلاحيات الممنوحة له دستوريا والتي لا يشكل تطبيقها خرقاً للدستور.

إلا أن هذه القواعد إذا صدرت بشكل قوانين استفتائية لا يصح تسميتها بالقوانين العضوية، لكونها لم تخضع للنظام القانوني للقواعد العضوية، وإنما هي فقط قوانين استفتائية تخضع لنظام قانوني وإجرائي خاص بها يمنحها الشرعية والقوة خاصة بموافقة الشعب عليها

مباشرة دون ممثليه أو بموافقة وتزكية ممثليه لهذه القوانين، فإنها تصبح تشريعات ذات طبيعة خاصة .

3.3.1 التمييز بين التشريع العضوي والتنظيم.

لا تهدف الدراسة في هذا المطلب إلى تمييز التشريع العضوي عن التنظيم طبقا للمعايير التقليدية، الشكلية ثم الموضوعية، كون هذا العمل غير مجدي في هذا الموضوع، إذ أنه من الناحية الشكلية هنالك تباين بين العضو المخول صلاحية التشريع بقانون عضوي والعضو المخول صلاحية التنظيم، وهو البرلمان في الحالة الأولى والسلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية (اللوائح التنظيمية) والوزير الأول (اللوائح التنفيذية) في الحالة الثانية، كما أن إجراءات إعداد وسن كل من التشريعيين مختلفة ومتباينة.

لذا فالهدف المتوخى من هذا المطلب هو التمييز بين التشريعيين في إطار المعيار الموضوعي ذاته ومن الزاوية الموضوعية البحتة وذلك بالتعرض إلى مسألة تدخل الحكومة في التشريع العضوي (1.3.3.1)، وسيطرتها على إعداده (2.3.3.1)، والاستعمال المفرط لصيغة الإحالة على التنظيم (3.3.3.1).

1.3.3.1 تدخل الحكومة في التشريع العضوي.

لقد كانت السلطة التنفيذية منذ القديم هي صاحبة الحق في التشريع في كافة المجالات بما في ذلك المجالات المتعلقة بتنظيم السلطات العامة ونظام الحكم ، إلا أنه بعد ظهور مبدأ الفصل بين السلطات ومطالبة الشعوب للحكام بحقها في وضع التشريعات بواسطة ممثليها، اختفت سلطة الحكام في التشريع ليستخلفها تدخلهم في وضع التشريع بصفة غير مباشرة وأحيانا أخرى استخلفت هذه السلطة بحق تفصيل العموميات الواردة في التشريع وبحق تنفيذها بما في ذلك تلك التشريعات التي تعنى بتنظيم السلطات العمومية ونظام الحكم والحقوق والحريات.

ونجد أثر ذلك مثلا¹⁰³ في تاريخ السلطة في المغرب العربي قبل وأثناء الاحتلال الفرنسي للجزائر والحماية في كل من المغرب وتونس، إذ لم يكن هناك تمييز بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي ولا يعرف حدود بينهما، وهذا ما يلاحظ من خلال التصرفات التي كان يصدرها السلطان في المغرب والباي في تونس، أما في الجزائر فإن السلطة الاستعمارية خلال الاحتلال كانت وسيلتها للتشريع هي المراسيم من الناحية الشكلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن البرلمان في هذه الدول¹⁰⁴ لم يظهر نتيجة صراع بين الشعب أو ممثليه وبين المسيطرين على السلطة مثلما كان عليه الأمر في أوروبا أثناء الحكم المطلق، كما أنه لم يكن يراد له أن يصبح مستقلا عن السلطة التنفيذية ومهيمن عليها، أو يتولى ممارسة ما أسند إليه من اختصاصات دون قيود. فعلى الرغم من اعتماد بعض أدوات النظام البرلماني والرئاسي لعمل وسير الحكومات والبرلمانات في هذه الدول، إلا أن القيود التي فرضت عليها أفرغت تلك

الأدوات من فعاليتها، فتبدو بذلك السلطة التشريعية مستقلة شكلا وصاحبة الاختصاص في التشريع، لكن من الناحية الواقعية تبقى أداة في يد السلطة التنفيذية مما يفقدها السيطرة على مجال التشريع المخول لها بإحكام الدستور، ويظهر ذلك خاصة في وسيلتين : سيطرة الحكومة على إعداد مشاريع القوانين العضوية، وصيغة الإحالة على التنظيم.

2.3.3.1 سيطرة الحكومة على إعداد مشاريع القوانين العضوية.

إن المتأمل لأعمال البرلمان الجزائري منذ دستور 1996 يجد أن القوانين العضوية الصادرة تطبيقا لأحكام الدستور جاءت بناء على مشاريع مقدمة من الحكومة، ولم يبادر البرلمان بأي منها واقتصر دوره في مناقشة بعض أحكامها وتعديل البعض الآخر منها، مما جعل دوره محدودا جدا في سن التشريعات العضوية، و حتى في سن التشريعات العادية.

ويمكن إرجاع سبب ذلك إلى امتلاك السلطة التنفيذية لوسائل تقنية، ولجهاز إداري أكثر تخصصا ومهنية في مجال سن القوانين مما هو عليه الحال عند النواب، مما يدفع بهؤلاء إلى الاعتماد على ما تقدمه السلطة التنفيذية.

فالحكومة تدعم موقفها باستعمال الأجهزة واللجان التابعة لها والمكونة خاصة من الخبراء والتقنيين، سواء في الجانب العلمي الفني أو في جانب الصياغة الفنية القانونية المواكبة للتطور العصري، للسيطرة أو التأثير على السلطة التشريعية بفضل المعلومات التي تحتكرها لوحدها حول الموضوعات المطروحة عليها أو المكلفة بإنجازها. بالإضافة إلى امتلاكها لجهاز إداري¹⁰⁵ يتميز بالاستقرار والتخصص مقارنة بنواب البرلمان، مما يسمح للحكومة من فرض أغلبية المشاريع التي تتقدم بها والتي تعتمد على هذا الجهاز الإداري للتأثير على الهيئة التشريعية، أو على الأقل تقيد من حرية تصرفها دون أن يتأثر الجهاز الإداري أو تهدد مراكز الإداريين مثلما هو الحال للنواب الذين يعتبرون رجال سياسة و يتأثرون بها.

إذ أن السلطة التشريعية خلافا للسلطة التنفيذية التي تملك الوسائل التقنية و الفنية، ليست لها مثل هذه الوسائل، فتكون أكثر تأثرا بأراء تلك المصالح التابعة للسلطة التنفيذية مما يقلل من مراكزها في مواجهة السلطة التنفيذية فضلا عن طغيان التكوين السياسي على نواب البرلمان.

إن قوة الأجهزة واللجان التقنية والجهاز الإداري الحكومي جعلت السلطة التنفيذية تمت نفوذها إلى العمل التشريعي، بل وتوسع دورها لتتدخل في تفسير النصوص و تنظيم المسائل الفنية حتى يقتصر البرلمان على وضع الأطر العامة فقط و هو ما يعرف بالإحالة على التنظيم¹⁰⁶.

3.3.3.1 صيغة الإحالة على التنظيم.

تنص المادة 85 من الدستور أن مهام الوزير الأول أنه يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، كما تنص المادة 2/125 من الدستور أنه يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول¹⁰⁷، إن هذه النصوص الدستورية تؤكد أن تنفيذ القوانين يدخل ضمن التنظيم الذي يختص به رئيس الحكومة بما في ذلك تنفيذ القوانين العضوية.

إلا أن الحكومة تسعى في الغالب إلى امتلاك مجال واسع لصياغة قواعد قانونية جديدة بحجة تنفيذ القوانين، وذلك بصيغة اعتماد الإحالة بكثرة على التنظيم وبذلك يقتصر دور البرلمان على إعداد النصوص والأطر العامة، ويحيل على الحكومة لإصدار التنظيمات والنصوص التطبيقية في مسائل تفصيلية لكنها جد مهمة، مما يعطل أعمال النصوص التشريعية وفقا لإرادة البرلمان في هذه المسائل الفنية.

فإن حاولت السلطة التشريعية تناول كل ما له صلة بالموضوع من القاعدة العامة إلى تفاصيلها، فإن الحكومة لا تتوانى في الاحتجاج على ذلك إذا كان الدستور قد خص البرلمان بوضع القواعد أو المبادئ أو الأسس العامة، وتفصح في ذلك بدعوى التقيد بأحكام الدستور¹⁰⁸، مما يجعل القوانين التي توافق عليها السلطة التشريعية – ومنها القوانين العضوية – مجرد إطار عام ينشطه التنظيم الذي تضعه السلطة التنفيذية¹⁰⁹.

من خلال ما سبق يتضح لنا أن الحكومة، إما بصفة غير مباشرة كالتدخل في إعداد القوانين العضوية، أو بصفة مباشرة بتوسيع مجال الإحالة للتنظيم تسيطر على التشريع في هذا المجال، خاصة إذا أضفنا إلى ذلك إمكانية إصدار رئيس الجمهورية، في إطار اختصاصه المحدد بالمادة 1/125 من الدستور لوائح مستقلة تتضمن مواضيع تدخل ضمن القوانين العضوية، نظرا لعدم وجود ما يمنع ذلك من الناحية الدستورية، ونظرا لكون التنظيم يعرض على المجلس الدستوري لفحص مدى مطابقته للدستور بإتباع الإخطار الجوازي، مما يجعله يفلت من هذه الرقابة. وهذا ما يجعل سيطرة الحكومة على التشريع العضوي لافتة للنظر ومؤثرة في حق البرلمان في التشريع ضمن المجالات المقيدة للقوانين العضوية.

خلاصة الفصل 1

تطرقنا في الفصل الأول لماهية القوانين العضوية في الدستور الجزائري، وقد حاولنا إبراز المفهوم العام لها، باستعراض أهم التعريفات المقدمة وفقا للمعايير الشكلية أو الموضوعية أو المختلط، ثم مناقشة مرتبة هذه القوانين ومكانتها في النظام القانوني الجزائري، والآثار المترتبة عن قاعدة التدرج التشريعي باعتبار القوانين العضوية ترتب ثلاثة بعد الوثيقة الدستورية والاتفاقيات المصادق عليها طبقا للدستور.

ثم تعرضنا لتمييزها عن غيرها من القواعد القانونية سواء الدستورية أو العادية، ومسألة القوانين الاستثنائية والأوامر المتضمنة قواعد قانون عضوي وما تثيره من إشكالات، وكذا مسألة تدخل الحكومة وسيطرتها على العمل التشريعي بما في ذلك تحكمها في التشريع بقوانين عضوية.

ووجدنا أن القوانين العضوية، ظهرت بمفهومها الحالي نتيجة ظروف انتقالية ومرحلة غير مستقرة في النظام الدستوري الجزائري، وقد راهن عليها واضعو الدستور كتقنية تشريعية لخلق المزيد من التوازن والتعاون بين مؤسسات الدولة، وحماية الثوابت الوطنية وترقية الحقوق والحريات الفردية والجماعية.

ونظرا لما تتضمنه القوانين العضوية من تميز في مفهومها وإطارها العام، فإنها تهدف في النهاية لتكملة أحكام الدستور في المجالات التي أحال إليها فيها، وتحقق في نفس الوقت هدف إيجاد منظومة قانونية متجانسة فيما بينها من جهة ومطابقة للدستور من جهة أخرى، بما يعزز الثقة في جدية مؤسسات الدولة وسعيها دون أن تتناقض مع بعضها في ممارسة العمل التشريعي.

- د- محمد أرزقي نسيب: "أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الأمة سنة 1998، ص 1.216
- 2 - د- سعيد بوشعير : (مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس)، الفصل الثاني: "المبادرة بالتشريع"، دراسة في مجلة الإدارة، العدد 02، سنة 1992، ص 37.
- 3- أنظر د- قزو محمد أكلي: "دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية" دراسة مقارنة، دار الخلدونية سنة 2003، ص 169، أيضا: د - عبد الهادي بوطالب: "المرجع في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، ج1، دار البيضاء، المغرب، سنة 1976، ص 246.
- 4- أنظر د- فتحى بكري: "القانون الدستوري" المبادئ الدستورية العامة، دستور 1971، الكتاب الأول، سنة 1997، دار النهضة العربية، ص 48، 49.
- 5- أنظر د- عبد الفتى بسيوني عبد الله: "المبادئ العامة للقانون الدستوري"، الدار الجامعية، بيروت، 1985، ص 48.
- 6- أنظر د- سليمان محمد الطماوي: "السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي"، دراسة مقارنة، ط2، 1973، دار الفكر العربي، مصر، ص 127.
- 7- أنظر أندريه هوريو: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الجزء الثاني: ط 2، 1977، ص 482.
- 8- المرجع نفسه، ص 482.
- 9- د- عمار عوابدي: "فكرة القانون العضوي تطبيقاتها" مجلة: الفكر البرلماني، العدد الثاني، مارس 2003، عن مجلس الأمة، ص 74.
- 10 - Guillaume DRAGO ; « Peocédures du contrôle de constitutionnalité », Edition du Juris – Classeur – 1996, P12.
- 11- د- عمار عوابدي: مرجع سابق، ص 54.
- 12- د- قزو محمد أكلي: مرجع سابق، ص 170.
- 13- د- عمار عوابدي: المرجع نفسه، ص 53.
- 14- المرجع السابق، ص 54.
- 15 أنظر المواد: 91، 93، 7/120 من الدستور.
- 16- د- طعيمة الجرف: "مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون"، مكتبة القاهرة الحديثة، سنة 1963، ص 10.
- 17- د- سعيد بوشعير: "القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة: الجزء الأول، (النظرية العامة للدولة والدستور)، ديوان المطبوعات الجامعية، المؤسسة الوطنية للكتاب، ط 2، سنة 1992، ص 150.
- 18- د- عبد الفتاح سايرداير: "القانون الدستوري"، مطابع دار الكتاب العربي، مصر، ط1، 1959، ص 106.
- 19- د- عمار عوابدي، "فكرة القوانين العضوية وتطبيقاتها"، مرجع سابق، ص 55.
- 20- المرجع السابق، ص 55.
- 21 - Hubert Amiel : « Les lois organiques » in revue de Droit Public, éd 1973, P 406. Burdeau GOERGES. 3Droit constitutionnel et institutions politiques », 15 éd, Paris, 1972, L.G.D.J, P 60-61.
- 22- د- عمار عوابدي: مرجع سابق، ص 56.
- 23- Hubert, Opcit, P 408
- 24- أنظر د- فوزي أو صديق: "الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري"، ج 2 (النظرية العامة للدساتير)، ط 1، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 78.
- 25- أنظر د- رمزي طه الشاعر: "النظرية العامة للقانون الدستوري"، بدون دار نشر، الكويت، 1972، ص 204.
- 26- أنظر د- عبد الغني بسيوني عبد الله: " المبادئ العامة للقانون الدستوري"، مرجع سابق، ص 48.

- 27- أنظر د- فوزي أو صديق: مرجع سابق، ص 79-80.
- 28- أنظر د- رمزي طه الشاعر: "النظرية العامة للقانون الدستوري"، مرجع سابق، ص 206 وما بعدها.
- 29- أنظر د- فوزي أو صديق: مرجع سابق، ص 78.
- 30- د- عبد الغني بسيوني: مرجع سابق، ص 51.
- 31 - A- Boushaba : « La notion de loi organique dans le projet » EL WATAN, Lundi 25/11/1996.
- 32- أنظر د- عمار عوابدي: "فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها"، مرجع سابق، ص 61.
- 33- أنظر أ- جبار عبد المجيد: "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية"، ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات"، دراسة بمجلة الإدارة، تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 10، عدد 02، سنة 2000، ص 51.
- 34- د- عبد الهادي بوطالب: مرجع سابق، ص: 246
- 35- أنظر د- عبد الغني بسيوني عبد الله: "المبادئ العامة للقانون الدستوري"، مرجع سابق، ص 48.
- 36 - A. Boushaba : Opcit.
- 37- أنظر د- سليمان محمد الطماوي: "السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي"، مرجع سابق، ص 127.
- 38- أنظر عمار عوابدي: "فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها"، مرجع سابق، ص 59.
- 39 Dominique Rousseau: Droit du contentieux constitutionnel, Ed DELTA, Beyrouth, Liban, Ed Montcreestien, Paris, 2006 7 édition P: 112
40 - Hubert Amiel : Op cit, P 428-429.
- 41- د- عمار عوابدي: مرجع سابق، ص 59-61-62.
- 42- غزلان سليمة: "فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996"، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، 2001-2002، ص 53.
- 43 المادة: 123 من الدستور: "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. القانون المتعلق بالأمن الوطني.
- 44 - A. Boushaba : Opcit.
- 45- د- عبد الغني بسيوني عبد الله "النظم السياسية"، (أسس التنظيم السياسي)، الدولة، الحكومة، الحقوق والحريات العامة، الدار الجامعية، بيروت، بدون تاريخ، ص 381 وما بعدها.
- 46- الأمر 07-97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ج ر: 12 لسنة 1997، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 07/02/2004 ج ر: 09 لسنة 2004، الأمر: 09-97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر: 12 لسنة 1997.
- 47- المادة: 139 من الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم.
- 48- المادة: 148 من الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم.
- 49- أنظر المواد: 24، 25 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.
- 50- يخضع قانون المالية إلى خمسة قواعد تتمثل في: السنوية، الوحدة، الشمولية، التخصيص، التوازن - أنظر: "مجموعة محاضرات في المالية العامة"، من إعداد الأستاذ: بساعد علي، أقيمت على طلبه للسنة الأولى من التكوين الإعدادي، الدفعة الخامسة عشر، المدرسة العليا للقضاء، فيفري 2005، ص 50 وما بعدها. أيضا: عقيلة خرباشي: "العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان"، دار الخلدونية، 2007، ص: 158، 159

- 51- د- بوكرا إدريس: "الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، دار الكتاب الحديث، سنة 2003، الجزائر، ص 195، أيضا Jean Paul Jacque « Droit constitutionnel et institutions politiques », 5 éd, Dalloz, 2003, P 73.
- 52- وهذا ما يفسر أن التوقيع على قانون المالية هو أهم حدث تشريعي في الدولة كل سنة، حيث يحظى باحتفائية كبيرة من طرف إطارات الدولة، على عكس باقي القوانين التشريعية، أنظر: Ali Bisaad « Droit de la comptabilité publique », Ed Houma, 2004, P15.
- 53- أنظر د- قزو محمد أكلي: "دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية"، مرجع سابق، ص 168.
- 54 -طعيمة الجرف: مرجع سابق، ص: 10.
- 55- أنظر د قزو محمد أكلي: مرجع سابق، ص 161-162.
- 56 المادة 132 من الدستور: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون".
- 57- د-قزو محمد أكلي: مرجع سابق، ص 161-162.
- 58- يقسم الفقهاء الدساتير إلى جامدة وأخرى مرنة، والدستور المرن هو الدستور الذي يمكن أن يعدل باتباع الإجراءات المحددة لتعديل أي قانون عادي، فالدستور لا يشترط أي إجراء خاص لتعديله، وبهذا الوصف يمكن أن تكون الدساتير المرنة مكتوبة أو عرفية، وفي هذه الدول من الواضح أن البرلمان يمكنه أن يعالج موضوعا من الموضوعات المتصلة بنظام الحكم أو بتشكيل السلطات العامة في الدولة، حتى ولو قرر أحكاما تخالف الحكم المقررة في الوثيقة الدستورية، إذ يعد ذلك تعديلا لأحكام الوثيقة مادام لاحقا عليها، ومادامت الوثيقة لا تتطلب إجراءات معينة خاصة لتعديل قواعدها، وفي ظل هذا الوضع ليس للقوانين العضوية وفقا للمعيار المادي أي مكانة مميزة، ولا يترتب على ذلك أي نتائج أنظر في ذلك: د- سعيد بو شعير: مرجع سابق، ص 185، أيضا: د- بوكرا إدريس: مرجع سابق، ص 85، د- رمزي طه: مرجع سابق، ص 212 - 213، د - أوصديق فوزي: مرجع سابق، ص 81.
- 59- د- سعيد بو الشعير: مرجع سابق، ص 186، أيضا: د- بوكرا إدريس: مرجع سابق، ص 86-87.
- 60- د- رمزي طه: مرجع سابق، ص 213.
- 61- د- عبد الغني بسيوني عبد الله: "المبادئ العامة للقانون الدستوري"، مرجع سابق، ص 52، أيضا: د- فوزي أوصديق: مرجع سابق، ص 82-83.
- 62- أنظر د- سليمان محمد الطماوي: "السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي"، مرجع سابق، ص 127.
- 63- أنظر د- عبد الهادي بوطالب: "المرجع في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، مرجع سابق، ص 278.
- 64- أنظر د- رمزي طه: "النظرية العامة للقانون الدستوري"، مرجع سابق، ص 215.
- 65- أنظر د- قزو محمد أكلي: "دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية"، مرجع سابق، ص 170-171، أيضا: د- عبد الغني بسيوني: مرجع سابق، ص 52-53، أيضا: د- رمزي طه: المرجع السابق، ص 216-217، أيضا: د- فوزي أوصديق: مرجع سابق، ص 83.
- 66- يتحفظ د- فتحى بكري في مسألة أن قانون الإمارة له نفس قيمة القواعد الدستورية، وشرطا لذلك يوضح أن القوانين الأساسية التي لها قوة تفوق التشريعات البرلمانية في الكويت لا تعدى قانون توارث الإمارة، كون أن كافة القواعد الأخرى الخاصة بنظام الحكم تصدر بذات إجراءات إصدار القوانين الأخرى، ولا يوجد نص يسيغ عليها قوة ترتفع بها على غيرها. ولا يعتبر قانون توارث الإمارة، قانونا أساسيا، إلا من زاوية صدوره من البرلمان نتيجة اعتبارات عملية لازمت إعداد الدستور الكويتي، فالمجلس التأسيسي الذي كلف إعداد الدستور، كان عليه إنهاء أعماله خلال سنة من أول يوم انعقاد له، ونظرا لضيق الوقت لم يتمكن من وضع الحكام التفصيلية الدقيقة للمسألة، وأسند للبرلمان إصدار قانون توارث الإمارة خلال سنة من العمل بالدستور. كما أن القوانين الأساسية تهدف إلى توفير المرونة لتفصيلات القواعد الدستورية الكلية، فإذا جاءت إجراءات تعديلها بنفس صرامة وشدة القواعد الدستورية نفسها، فإن الحكمة من اقتصار الدستور على الكليات تنتفي بذلك، ولما كان لقانون توارث الإمارة قوة دستورية، فإن إصطلاح القانون الأساسي ليس له دلالة عملية في الكويت، ولا يعدو هذا القانون أن يكون جزءا متمما للوثيقة الدستورية. أنظر: د- فتحى بكري: مرجع سابق، ص 55.
- 67- أنظر أندرية هوريو: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 482.

68 حددت المواد: 174، 175، 176، 177، 178 من الدستور شروط وإجراءات التعديل الدستوري، إذ جعلت لرئيس الجمهورية وثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا حق المبادرة بالتعديل الذي يصوت عليه من طرف غرفتي البرلمان أو من الغرفتين المجتمعين معا حسب الحالة، والذي يمكن أن يعرض على الاستفتاء الشعبي أو على المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 176 من الدستور قبل إصداره، كما حددت مجالات الحظر من التعديل.

69- أنظر د- بوبكر إدريس: مرجع سابق، ص 145.

70- أ- عقيلة خرباشي: مرجع سابق، ص: 67

71- أحمد حميودة: "مبدأ تدرج القواعد القانونية وآثاره على الوظيفة القضائية"، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة الرابعة عشر، 2006/2003، ص 46.

72- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ ر ق ع / م د / 05 مؤرخ في 17 يونيو سنة 2005، والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، للدستور، ج ر : عدد 51، الصادر 13 جمادي الثانية عام 1426 هـ الموافق 20 يوليو سنة 2005.

73- أنظر أ- بساعد علي: مرجع سابق، ص 50.

74- أنظر أحمد حميودة: مرجع سابق، ص 46.

75 - د / سعيد بو الشعير : " وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992، و حل المجلس الشعبي الوطني " مجلة إدارة، عن المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 3، عدد 01، سنة 1993، ص 03 .

76 د / إبراهيم عبد العزيز شيحا : " النظام الدستوري اللبناني"، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، سنة 1983، ص 14، أيضا، أندريه هوريو، " القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، ج 1، ط 4، سنة 1977، ص 284 .

77 د / عمار عوايدي : القانون الإداري، الجزء 2 ، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية : ط 2000، ص 100 .

78 د / سعيد بو الشعير : " القانون الدستوري و النظم السياسية " ، مرجع سابق، ص 149 .

79 د / إبراهيم عبد العزيز شيحا: "النظام الدستوري اللبناني"، مرجع سابق، ص 16، 17. أيضا: أندريه هوريو: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص: 482، أيضا د-عمار عوايدي: مرجع سابق، ص: 74

80 أندريه هوريو : " القانون لدستوري و المؤسسات السياسية"، الجزء 1، مرجع سابق ص 284 أيضا : د / إبراهيم عبد العزيز شيحا : "النظام الدستوري اللبناني"، مرجع سابق ص23 .

81 أنظر : د / عبد الفتاح ساير داير: "القانون الدستوري"، مرجع سابق ص 106.

82 رأي المجلس الدستوري رقم 01/2004 المؤرخ في 05 فبراير 2004 ، منشور في : أحكام الفقه الدستوري الجزائي

" دوري عن المجلس الدستوري " رقم 09.2004، ص 16 .

83 أنظر أيضا مواد أخرى من الدستور كالمواد: (102.92.89).

84 رأي المجلس الدستوري رقم 01/2004 المؤرخ في 05/02/2004، أحكام الفقه الدستوري الجزائي، مرجع سابق ص16.

85 رأي المجلس الدستوري رقم 02/ 2004/ المؤرخ في 22/08/2004 أحكام الفقه الدستوري الجزائي ، نفس المرجع السابق ص37،36.

86 أنظر المادة 127 / 2 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

87 تنص المادة 165 / 3 من الدستور الجزائري: " يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

88 أنظر المادة 70 من الدستور الفقرة الثانية.
89 أنظر أيضا المواد: 89، 92، 103، 108، 112، 115، 116، 153، 157 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

90 غزلان سليمة: "فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996"، مرجع سابق، ص 55 وما بعدها.
91 رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر ق ع/م د /05 مؤرخ في 17 يونيو 2005 والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي، المتعلق بالتنظيم القضائي، للدستور، ج ر، عدد 51 الصادرة بتاريخ 20 يونيو 2005

92 غزلان سليمة: المرجع السابق، ص 42.
93 مراد بدران: "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور" النظام القانوني للأوامر، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 10، العدد 02، 2000، ص 21.

94 Hudert –A- : op. cit. p 440 .442 .

95 مراد بدران: المرجع السابق، ص 26.

96 جبارة عبد المجيد: "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية"، المرجع السابق، ص 53.
تطبيقا لنص المادة (92) من دستور 1958، أصدرت الحكومة الفرنسية قوانين عضوية كثيرة ومختلفة،
97 باستثناء ما قصدته الفقرة الأخيرة من المادة (34) من الدستور، التي تنص على إمكانية توسيع المجال الذي B-يشرع فيه البرلمان بقوانين – أنظر بهذا الخصوص : أندريه هوريو، مرجع سابق، ص 482 أيضا:
George :op ,cit ,p 61

98 Hubert- A: op, cit p441, 442, 443.

99 Hubert. A : op. cit, p 443.

100 Hubert. A ,IBID P444.

101 Hubert – A : IBID P445.

102 Hubert.A, IBID P446.

103 سعيد بو الشعير " مجال القانون " مرجع سابق ، ص 14 .

104 المرجع نفسه ص 15.

105 د/ سعيد بو الشعير " مجال القانون " المرجع السابق ، ص 5 ، 7 .

106 على النواب أن يستعينوا باللجان العلمية المتخصصة خاصة في الجامعات و الإستفادة من بحوثهم و أعمالهم لإعادة التوازن مع الحكومة و بالتالي يصبحون قادرين على التفاوض من منطلق قوة و ليس ضعف .

107 المادة 3/85: "يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات التالية: 3-يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات". المادة 2/125: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

108 د سعيد بو الشعير " مجال القانون "، المرجع السابق ، ص 10.

109 أنظر مثلا المواد: 20 ، 27 ، 28 ، 35 ، 36 ، 37 ، 45 ، 50 ، 55 ، 88 ، 89 ، 90 ، من القانون العضوي 11/ 04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء .

الفصل 2

مراحل سن القوانين العضوية.

بعد تحديد الإطار العام لفئة القوانين العضوية، ينبغي توضيح مراحل العملية التشريعية التي تخضع لها القوانين العضوية، والتي وإن كانت تشترك مع تلك الإجراءات المقررة عند التشريع بقانون عادي، إلا أنها تتميز في بعض المراحل وتنفرد بإجراءات خاصة. وعليه يتعين إبراز المراحل التي يمر بها التشريع العضوي، بداية من كونه فكرة قانون عضوي (1.2)، ثم مناقشتها والتصويت عليها في غرفتي البرلمان وما يتبع ذلك من نتائج بخصوص حق التعديل ودور اللجنة المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (2.2)، وعرض مشروع القانون العضوي على المجلس الدستوري لرقابة مطابقته للدستور (3.2).

1.2 المبادرة بالقوانين العضوية والقيود الواردة عليها.

تخضع القوانين العضوية لإجراءات تحضيرية عديدة قصد بلورة فكرة القانون العضوي في مشروع قانون تمهيداً لعرضه على المجلس الشعبي الوطني (1.1.2)، الذي يتولى دراسته ومناقشته في إطار القيود التي تحكم هذه العملية (2.1.2)، ومسألة حق التعديل وتأثيرها على العمل التشريعي (3.1.2).

1.1.2 الإجراءات التحضيرية لمشروع قانون عضوي.

تنص المادة 119 من الدستور أنّ: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين"، وظاهر من نص هذه المادة أنّ المؤسس الدستوري لم يفرّق من حيث الإجراءات التحضيرية بين المبادرة بقانون عضوي أو قانون عادي، وعليه فإنهما يخضعان لنفس الأحكام¹.

إنّ المبادرة بالقوانين عموماً هي حق إيداع مشروع أو اقتراح نص قانوني من أجل مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان، وهو حق نتج عن الصراع الطويل بين البرلمانات والملوك، واستقرّ الوضع هكذا، نتيجة التطور الذي عرفته الدولة الحديثة، ممّا فرض سبل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية للوصول إلى أفضل تلبية لحاجيات الشعب، لأنّ الدولة الحديثة ترتبط بالشعب ومؤسساته أكثر من ارتباطها بأشخاص الحكام، فتمّ الوصول بطريقة أو بأخرى إلى حق المبادرة بالتشريع عن طريق مشاريع أو اقتراحات قوانين، وهو نفس الاتجاه الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري².

وعليه المبادرة إما أن تكون في شكل مشروع قانون يقدمه الوزير الأول للبرلمان، أو في شكل اقتراح يتولى تقديمه عشرون (20) نائباً على الأقل، إلا أن العمل التشريعي أثبت سيطرة الحكومة على المبادرة بالقوانين، مما يتطلب التركيز على مشاريع القوانين.

1.1.1.2 تحضير المشروع على مستوى الحكومة.

طبقاً للدستور الجزائري لاسيما المادة 120 منه، الوزير الأول وحده المخول دستورياً في الجهاز التنفيذي لاقتراح مشروع قانون، إلا أن العمل الأساسي والتمهيدي يتم بمعرفة الوزراء كل حسب القطاع الذي يسيره، إذ أنهم المبادرون بمشروع القانون في حدود صلاحياتهم القانونية مع مراعاة مدى ملائمة النص المقترح، وتناسقه مع المنظومة القانونية³.

إن تقدير مدى ملائمة النص المقترح يخضع لعدة اعتبارات أهمها مدى استجابته للخيارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والثقافية التي تبنتها المجموعة الوطنية من خلال مصادقة النواب على مخطط عمل الحكومة، وللوصول إلى هذه النتيجة لا بد أن يكون هناك تقييم لمدى فعالية النص المقترح ميدانياً.

أما مسألة التنسيق بين نصوص المنظومة القانونية، فتتطلب من الوزير المبادر بالمشروع أن يتجنب وضع نصوص لا تتلاءم مع سياق النصوص المطبقة وسارية المفعول، لأن ذلك يدل على عدم جدية العملية ككل، إضافة أنه يخلق صعوبات عديدة عند تطبيق هذه النصوص.

وينتج عن ذلك، أن الوزير يأمر مصالحه المركزية بتحضير مشروع القانون مع مراعاة ما سبق التطرق إليه، فتقوم الدوائر الوزارية المختلفة المعنية بالموضوع بإعداد هذا المشروع ودراسته على مستواها، وعند التوصل إلى صيغة أولية للمشروع التمهيدي للقانون، يلتزم الوزير آراء نظرائه الوزراء المعنيين بتنفيذ هذا القانون، وبعد الحصول على ردود الوزراء وإجراء التعديلات اللازمة التي تطرأ على المشروع، يتولى الوزير إرسال المشروع مصحوباً بعرض الأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة في عدد نسخ يساوي عدد نواب البرلمان زائد عدد أعضاء الحكومة.

وعند هذا القدر تبدأ مرحلة أخرى، تتم على مستوى الأمانة العامة للحكومة، إذ يأمر الأمين العام للحكومة بدراسة المشروع في مصالحه المختصة، التي تعطي رأيها القانوني حول المشروع ومدى تلاؤمه مع المنظومة القانونية، والآثار المتوقعة عند تنفيذه مع تبليغ كل عضو في الحكومة نسخة من المشروع لإبداء رأيه وملاحظاته⁴.

وبعد استلام آراء وملاحظات أعضاء الحكومة، تقوم الأمانة العامة للحكومة ببرمجة عدد من الاجتماعات التنسيقية بين القطاع صاحب المبادرة، والقطاعات الأخرى المعنية قصد دراسة النص وصياغته النهائية.

وتتولى الأمانة العامة للحكومة إعداد مذكرة تلخص فيها كل الاقتراحات والآراء والملاحظات تبلغها إلى الوزير صاحب المبادرة، وإلى الوزير الأول ورئاسة الجمهورية، مع الصيغة النهائية المتوصل إليها للمشروع قصد عرضها على مجلس الحكومة الموالي للتحكيم بين الآراء الجوهرية⁵.

وحسب النتائج المتوصل إليها في اجتماع مجلس الحكومة، تكيف الأمانة العامة المشروع التمهيدي وتقره ليصبح مشروعاً بعدما كان مشروعاً تمهيدياً، وتتولى كذلك إرسال النسخة النهائية إلى الوزير الأول والوزراء ومدير الديوان برئاسة الجمهورية، ورئيس مجلس الدولة لإبداء الرأي القانوني فيه.

وبناء على المادة 119 من الدستور فقرة (03) التي تنص: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني"، وبعد الحصول على رد مجلس الدولة يقترح الأمين العام للحكومة على الوزير الأول ورئيس الجمهورية تسجيل المشروع في جدول أعمال مجلس الوزراء الموالي، ويتم في خلال الاجتماع تقديم عرض من الوزير المعني بالمشروع، وهو عرض لا يتبع بنقاش لأن النصوص المعروضة تكون في مرحلتها النهائية، ورغم ذلك يمكن أن يتدخل وزير لم يؤخذ رأيه بعين الاعتبار للتأكيد عليه، لأن مجلس الوزراء يعتبر من مراحل التحكيم بين أعضاء الحكومة لكون رئيسه هو رئيس الجمهورية، وبناء على ذلك يتم تسجيل موقفه في محضر الاجتماع المتضمن القرارات النهائية التي يتخذها مجلس الوزراء.

وتبعاً لهذه القرارات تقوم الأمانة العامة للحكومة بتنفيذها وذلك بإيداع مشروع القانون باسم الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني.

2.1.1.2 دراسة المشروع على مستوى البرلمان.

عملاً بأحكام المادة (21) من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁶، يتولى الأمين العام للحكومة عملية إيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يشعره بالاستلام، كما يسلم مكتب مجلس الأمة نسخة من المشروع للإطلاع عليها، وذلك باسم الوزير الأول.

ورغم أهمية إجراء الإيداع، إذ تظهر رغبة الحكومة من خلاله واضحة في السعي إلى اعتماد مشروعها، إلا أن الوزير الأول غير مقتد بهذا الإجراء، إذ أن المادة (22) من القانون

العضوي 02/99 سابق الذكر التي جاءت تطبيقاً للمادة 120 فقرة 06 من الدستور تجيز له سحب المشروع في أي مرحلة كان عليها، ما لم يتم التصويت عليه⁷.

يترتب على عملية إيداع مشروع القانون إدراجه في جدول أعمال مكتب المجلس الشعبي الوطني، الذي يتولى طرح الموضوع على اللجنة المختصة، التي تجتمع باستدعاء من رئيسها أثناء الدورة البرلمانية، أو من رئيس المجلس الشعبي الوطني فيما بين الدورات حسب جدول الأعمال أو بطلب من الحكومة.

تتولى اللجنة المختصة دراسة المشروع المقدم لها وإدخال التعديلات التي تراها ملائمة، وفي هذا الإطار يمكن للجنة أن تستمع حسب جدول أعمالها وصلاحياتها إلى ممثل الحكومة، وإلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

وفي ختام أعمال اللجنة تعدّ تقريراً تمهيدياً عن المشروع بواسطة مقرر اللجنة، ويصوت عليه بحضور أغلبية أعضاء اللجنة، أما في حالة عدم توفر النصاب فتعدّ جلسة ثانية في أجل (06) ستّ ساعات، ويكون التصويت صحيحاً عندئذٍ مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، عملاً بأحكام المادة (40) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتّم⁸.

يوزع التقرير التمهيدي على النواب الذين بإمكانهم تقديم اقتراحات تعديلية خلال الخمسة أيام المالية لتوزيع التقرير التمهيدي، إذا كان المجلس عاقداً دورته أو في ظرف ثلاثة أسابيع من تاريخ استلام التقرير فيما بين الدورات، إذا لم يقدم النواب تعديلات على المشروع يحال على الجمعية العامة للمناقشة والتصويت، أمّا إذا قدموا تعديلات فإنها تدرس مرة أخرى على مستوى اللجنة، ويعدّ بشأنها تقريراً تكميلياً، إما أن يتضمن صيغة متفق عليها، أو أن يتضمن جميع الصيغ للفصل فيها من طرف الجمعية العامة⁹.

2.1.2 الشروط المقيدة للمبادرة بمشروع القوانين العضوية

تتقيد المبادرة بالقوانين العضوية بشروط دستورية، وأخرى إجرائية، نصّ عليها كل من الدستور في مواده: 123، 121، 199، والقانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان، والمحدد للعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، بالإضافة للنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.

1.2.1.2 الشروط الدستورية

تتمثل الشروط الدستورية أساساً في شروط شكلية تضمنها المادة 119 من الدستور، وأخرى مالية تضمنتها المادة 121 من الدستور، وأخرى تتعلق بالاختصاص التشريعي تضمنها المادة 123 من الدستور.

أولاً: الشروط الشكلية.

1- تقديم الاقتراح من طرف 20 نائبا: وهي تتعلق بالمبادرة التي يباشرها النواب، إذ بناء على نص المادة 119 من الدستور الفقرة الثانية اقتراحات القوانين بصفة عامة¹⁰، ويدخل في إطارها، الاقتراحات المتضمنة مشاريع قوانين عضوية والتي يبادر بها النواب، يجب أن تكون من طرف عشرين (20) نائباً على الأقل¹¹.

وهذا الإجراء أكدته المادة (23) من القانون العضوي 02/99 سابق الذكر، والتي نصت أنه: " يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقفاً عليه من عشرين (20) نائباً ". واشترط موافقة مجموعة من النواب على المبادرة بالقانون حتى يمكن اقتراحه على مكتب المجلس الشعبي الوطني، جاء ليعزز من جهة محاولة عدم شغل مكتب المجلس الشعبي الوطني بمبادرات فردية غير جدية من شأنها أن تعرقله عن النظر في الاقتراحات البناءة والمشاريع المستعجلة، ومن جهة أخرى حتى يكون الاقتراح نابعاً ومتبنياً من طرف فئة كبيرة من المواطنين عن طريق نوابهم، ذلك أن عدد عشرين نائباً يمثل نسبة مهمة من الناخبين وبالتالي يعبر عن رغبات فئة معينة منهم.

2- عرض مشروع القانون العضوي على مجلس الدولة ومجلس الوزراء: أما مشروع القانون، ويدخل في إطاره كذلك القانون العضوي، فيمرّ بمراحل عديدة قبل أن يتبلور في شكله النهائي المقدم لمكتب المجلس الشعبي الوطني، وهي المراحل التي سبق التعرض لها، إلا أنّ أحد هذه المراحل هي مراحل دستورية فرضها المؤسس الدستوري في المادة (119) سابقة الذكر، وذلك بوجوب مرور مشروع القانون على مجلس الدولة ليقدم رأيه، وهذا طبقاً للإجراءات التي حددها المرسوم التنفيذي رقم: 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، وهو رأي استشاري فني غير ملزم، ولكنه واجب كإجراء دستوري.

أما المرحلة الدستورية الواجبة الإلتباع أيضاً طبقاً للمادة (119) من الدستور فهي عرض مشاريع القوانين أمام مجلس الوزراء، الذي يرأسه رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (4-77) من الدستور، وذلك لأجل التبني النهائي للمشروع من طرف الجهاز التنفيذي ككل، كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

ثانياً: الشرط المالي.

أما الشروط المالية الدستورية، فقد تضمنتها المادة: 121 من الدستور¹²، والمتأمل لنص هذه المادة يجد أنها تتعلق باقتراح القانون، أي المبادرة بالقانون من طرف النواب، وليس بمشروع القانون، وهي المبادرة التي ترد من رئيس الحكومة، فهل معنى ذلك أن مشروع القانون يعفى من القيد المالي؟ أم أن مشروع القانون نظراً لمروره بمراحل عديدة قبل أن يأخذ شكله النهائي يكون قد استوفى الدراسة المالية له، وبالتالي يعفى من هذا القيد؟.

يرى الأستاذ الدكتور بوالشعير السعيد أن البرلمان بعد أن انتزعت السلطة المالية من الملوك نتيجة الصراع الطويل الذي وقع بينهم، عادت لتخسرها، ليس لتسلط الملوك ثانية وانفرادهم بهذه السلطة، ولكن نتيجة التطور الذي لحق المجال التشريعي بصفة عامة، وفرض نوعاً من التخصص فيه، ونتج عن ذلك أن أصبح مجال القانون في الميدان المالي هو الاستثناء، ومجال التنظيم هو المبدأ في كثير من الأنظمة، وهو ما أدى إلى وضع بعض القيود على البرلمان، وصلت في الأخير إلى تقييد مبادراتها في هذا المجال¹³.

وذلك ما يفسر عدم اهتمام النواب باقتراح قوانين ذات طبيعة مالية، نتيجة تعقدها، زيادةً على القيد المالي الذي يتطلبه الدراسة الدقيقة للاقتراح، وهو ما يفرض نوعاً من التخصص في المجال المالي، فكل اقتراح من شأنه أن يخفّض من إيرادات الدولة أو يزيد من نفقاتها دون أن يكون مرفقاً بتبرير لذلك يكون مصيره الرّفْض، خاصة أن التبرير لا يخرج عن تضمّن الاقتراح تدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفيرها مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

وهو ما يجعل النواب نتيجة غياب التخصص المالي، أكثر عرضة للوقوع في هذا القيد الذي من شأنه أن يضر بالموازنة العامة لمالية الدولة، وبالتالي فنص المادة أكثر تطابقاً على اقتراحات القوانين، غير أنّ ذلك لا يبرّر بالضرورة عدم تقييد مشاريع القوانين بنفس القيود المالية على الأقل، لكون أن الهدف من هذه القيود هو حماية الموازنة العامة لمالية الدولة، والتي تهدد كذلك إذا لم تتم مراعاتها في مشاريع القوانين¹⁴.

ثالثاً: شرط الاختصاص التشريعي:

إنّ هذا الشرط من الشروط التي تنفرد بها القوانين العضوية، وتتميّز بها عن القوانين العادية، ذلك أن مجال القوانين العضوية محدد حصراً في المواد الدستورية، لا يجوز التشريع بقوانين عضوية خارج المجالات التي تحددها، والتي أطرتها المادة 123 من الدستور وعددت مجالاتها.

وينتج عن ذلك أن المبادرة بالقوانين العضوية لا يجوز أن تكون في مسألة تتعلق بمجال قانون عادي، أو مسألة تنظيمية، إنّما يجب أن تكون في إطار المجالات المحصورة والتي كفلها

المؤسس الدستوري للقوانين العضوية، وهذا القيد ينطبق على اقتراح القانون العضوي والمشروع المتضمن القانون العضوي معاً، ذلك أن المؤسس الدستوري تعمد تمييز القوانين العضوية عن غيرها من القوانين والتنظيمات بتفريد مجالات محددة تضطلع بها القوانين العضوية دون باقي القوانين، وهذا ما أكده المجلس الدستوري عند مراقبته مدى مطابقة القوانين العضوية للدستور في عدة مرات¹⁵.

2.2.1.2 الشروط الإجرائية.

وهي شروط ذو طبيعة تنظيمية، تضمنها خاصة القانون العضوي رقم 02/99 المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان، والمحدد للعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، بالإضافة للنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان.

1-تقديم المبادرة في شكل مواد وعرض الأسباب: يجب أن يقدم مشروع أو اقتراح القانون بصفة عامة، ومنه القانون العضوي أيضاً في شكل مواد قانونية، مرفقاً بعرض وجيز للأسباب، وهو ما نصت عليه المادة (20) من القانون العضوي 02/99 سابق الذكر¹⁶.

وتجدر الإشارة أنه إذا كان أهمية وضع النص في شكل مواد واضحة، نتيجة أن القانون يتشكل من مواد وليس نصوصاً إنشائية، فإن عرض الأسباب له أهمية كبرى هو الآخر، إن لم يكن مصيرياً في أحيان معينة، ذلك أنه عند تطبيق النصوص من الجهات المنوطة بتطبيق القانون، خاصة الهيئات القضائية، وعند غموض بعض النصوص القانونية يلجأ القضاة إلى تفسيرها، مما يقودهم إلى الخوض في أسباب وضع النصوص.

وبالتالي عليهم العودة إلى الأسباب المرفقة بالمبادرة، فإنّ القضاة كثيراً ما وجدوا إشكالات في تفسير النصوص القانونية، وبالتالي تعددت القرارات وتضاربت حول بعض النصوص، ولعلّ التعارض بين بعض مواد القانون المدني المتعلقة باكتساب الملكية، والنصوص الأخرى المنظمة للملكية العقارية لخير دليل على ذلك.

كما أن عرض الأسباب يسمح للنواب بمعرفة الأهداف الحقيقية، ومدى ملائمة القانون المقترح مقارنة بحاجيات المجتمع ومتطلبات التطور والنمو.

2-عدم وجود مبادرة أخرى بنفس الموضوع: إذ لا يجوز المبادرة بقانون، ويدخل في إطار ذلك القانون العضوي إذا كان هناك مبادرة أخرى مشابهة قيد الدراسة، أو أنه مشروع تمّ سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشرة شهراً (12)، وذلك ما تضمنته المادة (24) من القانون العضوي 02/99 الذي سبقت الإشارة إليه¹⁷.

وهو شرط منطقي، وذلك لعدم تكثيف جدول أعمال الهيئة التشريعية باقتراحات ومشاريع تمّ استبعادها أو سحبها، أو مشابهة لتلك التي هي قيد الدراسة، فلا جدوى من مناقشة نفس العمل وتبني نفس القانون.

أما مدة الإثني عشر شهراً فتبدو جدّ ضرورية، لأنه لا يعقل أن تظهر ضرورة لقانون تمّ رفضه أو سحبه خلال مدة أقل من سنة، لكن بعد هذه المدة قد تكون هناك معطيات جديدة تجعل من دراسة قانون مماثل ضرورة لسدّ حاجيات المجتمع ومتطلّباته.

3- عرض اقتراح القانون العضوي على الحكومة: يتعلق هذا الشرط باقتراح القانون وحده، إذ بعد استيفائه للشروط الدستورية والإجرائية السابقة وإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، يقوم هذا الأخير بعرضه على الحكومة لتبدي رأيها فيه خلال مدة شهرين (02)، وبانقضاء هذا الأجل يحقّ لرئيس المجلس الشعبي الوطني أن يحيل اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته، وذلك ما نصت عليه المادة (25) من القانون العضوي 02/99 سابق الذكر¹⁸.

وتظهر أهمية هذا الشرط في جعل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أكثر مرونة وتعاوناً، مما يساهم في بناء التعاون الفعال بينهما والذي يتطلبه نظامنا السياسي، ذلك أن الاستقلال المطلق بين السلطتين من شأنه أن يعطلّ السير العادي لمؤسسات الدولة ويفتح مجالاً لوضع تشريعات متعارضة، تُظهر ضعف التنسيق بين الهيئات العامة، خاصة أن هذا الإجراء لا يحمل أيّ مساس بدور البرلمان وسلطته في التشريع كمثل للشعب، وممارس للسلطة التشريعية وفق ما تقتضيه المادة (98) من الدستور¹⁹، ولكون أن المادة (25) نفسها تجيز لرئيس المجلس الشعبي الوطني عرض الاقتراح على اللجنة المختصة إذا لم تقم الحكومة بالردّ خلال أجل شهرين.

3.1.2 مفهوم حق التعديل.

تتعرض المبادرة بالتشريع إلى تعديلات عديدة أثناء دراستها من قبل اللجنة المختصة وحتى قبل التصويت عليها من طرف الجمعية العامة للمجلس الشعبي الوطني، لهذا ففكرة التعديل هي الوسيلة الوحيدة التي بقيت للبرلمانات بهدف الضغط على الحكومة، وترك بصماتها على النصوص التشريعية نظراً لسيطرة هذه الأخيرة و تفوقها في مجال المبادرة بالقوانين.

وعليه يجب التطرّق إلى مفهوم حق التعديل وأهميته باعتباره وسيلة النواب الحديثة في ممارسة العمل التشريعي (1.3.1.2)، ثمّ إلى شروط حق التعديل وإجراءاته (2.3.1.2).

1.3.1.2 حق التعديل وسيلة النواب في ممارسة العمل التشريعي.

ظهر حق التعديل كبديل عن عجز الهيئة البرلمانية في ممارسة صلاحياتها التشريعية المتمثلة أساساً في المبادرة بالتشريع عن طريق اقتراح القوانين، نتيجة لاعتبارات عديدة.

وقد قدمت العديد من التعريفات الفقهية لحق التعديل، ولعلّ أهم التعريفات الفقهية المقدمة لحق التعديل والتي تتضمن أغلب العناصر المرتبطة به هو ما جاء في المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ البلجيكي²⁰، إذ نصت: "كل اقتراح يهدف إلى تغيير، تبديل، أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، أو تهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد".

كما يعرف كذلك أنه: "اقتراح تغيير جزئي لنص معين، يتم إيداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المختصة بغرض التصويت عليه وفق إجراءات منظمة ومحددة"²¹.

وقد وصف حق التعديل أنه لبّ المبادرة بالقانون، وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان أن يقدم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة أن تقدم تعديلات على اقتراحات القوانين²².

وبناء على ما سبق، فإنّ حق التعديل عوّض صلاحية اقتراح القوانين - بما فيها القانون العضوي - التي عجز النواب عن ممارستها نتيجة سيطرة الحكومة بطريقة أو بأخرى على المبادرة بصفة عامة، إذ أن حق التعديل يسمح للنواب أن يساهموا في العملية التشريعية والتأثير فيها، وذلك بوضع تعديلات على نصوص سارية المفعول أو على مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة، وذلك يصنع: التغيير، التبديل أو إلغاء بعض الأحكام المدرجة في هذه الأخيرة. وقد عرفت البرلمانات الحديثة ظاهرة اللجوء المتزايد لممارسة حق التعديل كأداة ناجعة، تحتل مكانة مركزية في الإجراءات التشريعية وفي مسار إعداد القانون، ويرجع ذلك حسب العديد من الملاحظين إلى أن هذا الاتجاه تبرره جملة من الدوافع أهمها رغبة البرلمانين في تعويض قصور تأثيرهم في مجال المبادرة باقتراح القوانين، نتيجة افتقارهم للاختصاص من جهة وكذا لسيطرة الحكومة على جدول أعمال المجالس النيابية من جهة أخرى²³.

ولعلّ هذا السلوك ساهم في فتح النقاش حول طبيعة حق التعديل²⁴، هل هو شكل من أشكال المبادرة بالقوانين أم أنه من طبيعة مختلفة؟ وكذا عن العلاقة بين حق المبادرة بالتشريع وحق التعديل، أي هل من يملك حق المبادرة يمكنه بالموازاة حق التعديل أم أن كلا منهما مستقل عن الآخر؟.

ويرجع ذلك إلا أنه إبان الجمهورية الفرنسية الرابعة ودستور 1946، لم تكن الحكومة الفرنسية تتمتع بحق التعديل مع أنها تملك حق المبادرة، وهو ما شكل أحد أهم الأسباب التي أدت لسقوطها، ف جاء دستور الجمهورية الخامسة 1958 الذي منح للحكومة مركزاً متميزاً في مواجهة البرلمان، وبالتالي أعاد النظر في حق التعديل وأصبح حق تبعية مشتق عن حق المبادرة بالقوانين²⁵.

وتظهر أهمية حق التعديل في كون ممارسته من قبل النواب يجعله وسيلة غير مباشرة في إعداد القوانين، بحيث يلزم الحكومات من جهة بتقديم التوضيحات والمبررات الحقيقية

والضرورية أمام البرلمان حول الغاية من التعديلات المقترحة على النص، ومن جهة أخرى فإنه يمكن استعمال حق التعديل كوسيلة فعالة للعرقلة والمعارضة المجدية، ويظهر ذلك من خلال الإيداع المكثف للتعديلات البرلمانية على نص ما، بغرض تعطيل المصادقة عليه، أو إجبار الحكومة على وضع تعديلات معينة، ومن ذلك ما عرفه مثلاً مشروع القانون العضوي الأساسي للتوظيف العمومي في الجزائر المقترح من قبل الحكومة عام 1999 الذي سجل 112 طلبات تعديل، استغرقت دراستها أمام اللجنة القانونية للمجلس الشعبي الوطني 15 يوماً، ومشروع القانون العضوي الأساسي للقضاء الذي سجل أثناء دراسته عام 2000 (106) طلبات تعديل، ومشروع قانون المالية لعام 2005 أين قدم النواب 108 مقترح تعديل، تقرر إحالتها على اللجنة المختصة لاستيفائها الشروط، وذلك قبل عرض التقرير التمهيدي للمناقشة العامة مادة بمادة²⁶.

وبالنسبة لممارسة حق التعديل في النظام الجزائري فقد تعرضت له بصفة عرضية المادة 120 من الدستور الجزائري، وحددت المادة 28 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 1999/03/08، الذين يتمتعون بهذا الحق وحصرتهم في ثلاثة أصناف:
-اللجنة البرلمانية المختصة.
-نواب المجلس الشعبي الوطني.
-الحكومة.

ويبدو أن هذا المادة أخذت بما جاء به قرار المجلس الدستوري رقم 04/98 المؤرخ في 10 فبراير 1998²⁷ الذي قضى بإلغاء حق المبادرة المقترح لمجلس الأمة وبالتبعية الحق في التعديل في مشروع نظامه الداخلي (المواد: 63 إلى 68، 75، 76).

وبشأن تجريد مجلس الأمة من ممارسة حق التعديل، فقد انقسم الفقه إلى اتجاهين أساسيين في ذلك، فمنهم من يرى أن مجلس الأمة يتمتع بحق التعديل ومنهم من ينكر عليه ذلك²⁸.

فبالنسبة للاتجاه الأول، وحسب الأستاذ الأمين شريط فإن مجلس الأمة وعلى غرار 39 غرفة في العالم يتمتع بصفة تامة ومطلقة بحق التعديل، وهذا الحق مكرس بموجب المادتين 98، 120 من الدستور، لكنه غير مطبق بكيفية مرضية وجدية²⁹.
فالمادة 98 تنص أن البرلمان (أي الغرفتين) له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وإعداد القانون يفيد الحق في تغييره وتعديله.

أما المادة 120 فهي تشير إلى حق التعديل صراحة بالنسبة للغرفتين عندما يتعلق الأمر بالنص الذي تضعه اللجنة المتساوية حول النص محل خلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، وقد سبق لمجلس الأمة تعديل عدة نصوص من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء كقانون الطاقة وقانون النائب³⁰.

أما فيما يخص الاتجاه الثاني، وحسب عدد من أساتذة القانون، منهم الأستاذ مسعود شيهوب، الأستاذ كايس شريف، والأستاذ بوزيد لزهاري والأستاذ سعيد مقدم، فمجلس الأمة لا يتمتع بحق التعديل، ومرد ذلك إلى أن³¹ :

نص المادة 98 من الدستور وردت في صياغة عامة، والقانون العضوي 02/99 نص في المادة 28 منه على حق كل من نواب المجلس الشعبي الوطني، والحكومة واللجنة المختصة في تقديم اقتراحات التعديلات على مشاريع أو اقتراحات القوانين دون أن تشمل مجلس الأمة بالحق نفسه، كما أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يتطرق نهائياً للمسألة، وبذلك لا يمكن تحميل نص المادة 98 من الدستور أكثر مما يحتمل.

المادة 120 من الدستور تحصر سلطة مجلس الأمة في الميدان التشريعي في مناقشة النص المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، لكنها لا تلزمه بأن يصادق آلياً على كل النصوص المعروضة عليه، بل تترك له هامشاً للرفض دون إمكانية إدخال تعديلات.

وتبعاً لهذا الاتجاه، وكيف تدخل مجلس الأمة في إطار اللجنة متساوية الأعضاء إبداء للرأي، وليس ممارسة لحق التعديل، لأن مجلس الأمة لا يقترح نصاً يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وهو ما يرجع عدم تمتع مجلس الأمة بحق التعديل، خاصة أن المجلس الدستوري سبق له أن صرح بعدم دستورية أحكام اقتراحها مجلس الأمة في نظامه الداخلي تسمح له بإمكانية تعديل النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني.

2.3.1.2 شروط حق التعديل و إجراءاته.

شكلت المادتان: 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، 28 من القانون العضوي 02/99 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الإطار القانوني لممارسة حق التعديل وإجراءاته، وتبعاً لذلك يمكن تقسيم شروط ممارسة حق التعديل إلى شروط شكلية (أولاً)، ثم شروط القبول (ثانياً)³².

أولاً: الشروط الشكلية:

وتنطبق هذه الشروط خصوصاً على النواب بعكس اللجان والحكومة، وتتمثل خاصة في:

1- أن يكون التعديل مكتوباً، وأن يتضمن حكماً قانونياً يندرج ضمن النص الذي يتعلق به سواء بحذف أو إضافة أو تبديل حكم من أحكامه، كما يشترط تسبيب التعديل ولو بصفة موجزة، وأن يحدد مكان التعديل بدقة.

2- أن يقدم اقتراح التعديل من عشرة نواب على الأقل، ويرى الأستاذ الأمين شريط أنه وإن كان لهذا الشرط جوانب إيجابية من الناحية العملية، فهو لا يتماشى مع دخول مرحلة التعددية الجزئية وظهور المجموعات البرلمانية والكتل البرلمانية داخل البرلمان الجزائري³³.

3- أن يكون التعديل موقعا من طرف أصحابه، أما بالنسبة للجنة فيشترط توقيع مقرّر اللجنة أو رئيسها فقط، وهذا الإجراء من شأنه أن يؤكد التزام النواب المبادرين بالتعديل بهذا التعديل بصفة رسمية من خلال توقيعاتهم، كما يسمح بمراقبة توافر العدد المطلوب وهو 10 نواب.

4- تقديم مقترحات التعديلات أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يقرر مدى توفر شروط قبولها، وكذا يتكفل بطبع وتوزيع التعديلات على النواب وتبليغها للحكومة.

ثانياً: شروط القبول:

وتجعل هذه الشروط مقترح التعديل مقبول أو غير مقبول أصلاً للمناقشة أمام الجمعية العامة، ويفصل في هذا الإجراء مكتب المجلس الشعبي الوطني، وتتشكل هذه الفئة من الشروط في: الشرط المالي، وشرط الاختصاص التشريعي.

1- الشرط المالي: وقد نصت عليه المادة 121 من الدستور الجزائري³⁴، رغم أن هذه الأخيرة لم تتطرق للتعديلات إلا أنه طالما اشترط هذا القيد في المبادرة بالقانون التي تشكل الكل، فإنه من البديهي أن تقيّد التعديلات بهذا الشرط طالما تعتبر جزء من المبادرة بالقانون.

ومن الناحية العملية هو شرط وجوبي وضروري يمكن للحكومة أو لمكتب المجلس التمسك به طالما أن الغاية منه هو المحافظة على المال العام، وعلى الموازنة العمومية للدولة.

2- شرط الاختصاص التشريعي: إن جميع الشروط والإجراءات التي سبق الإشارة لها تنطبق على القوانين العادية والقوانين العضوية معاً، إلا أن هذا الشرط الأخير يشكل نقطة الاختلاف بين القانونين العادي والعضوي، إذ يشترط في التعديلات المقدمة بخصوص نص قانون عضوي أن تكون ضمن المجالات التي حددتها المادة 123 من الدستور بصفة حصرية حتى يتم قبولها من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني³⁵.

إلا أنه قد يحدث أن يوافق مكتب المجلس على تعديلات تتعلق بقانون عضوي لكنها في الحقيقة لا تدخل في إطار ما جاءت به المادة 123 من الدستور، ففي هذه الحالة إذا ما صادق البرلمان على هذا التعديل لا بدّ للمجلس الدستوري أن يتصدى له على أنه مخالف لأحكام المادة 123 من الدستور وبالتالي يقرر عدم مطابقته له.

تبعاً لهذه الشروط يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول أو رفض التعديلات المقترحة³⁶، فالتعديل المقبول من طرفه يحال على اللجنة المختصة التي لها أن تقبله فتلغي ما اتفق عليه سابقاً، أو تدخل عليه تعديلات مقبولة من طرف أصحاب الاقتراح، أو ترفض تبني النص وفي كل الحالات فإن موقف اللجنة يبقى مرتبطاً بموافقة المجلس أو رفضه.

2.2 التصويت والمصادقة على مشروع القانون العضوي.

إن مشروع القانون العضوي لا يحصل على صفة القانون العضوي إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني، ثم مجلس الأمة عليه وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً (1.2.2)، وفي حالة ما ظهر أي خلاف بين الغرفتين فالمؤسس الدستوري وضع حلاً يتمثل في اللجنة المتساوية الأعضاء التي تسعى لحلّ الخلاف بتقديم حلّ توفيقي بين مختلف الآراء المطروحة (2.2.2).

1.2.2 آليات التصويت على مشروع القانون العضوي.

يعدّ التصويت التأشير التي تمنحها السلطة التشريعية لصالح المبادرات التشريعية التي أودعت لديها بغرض الدراسة والمناقشة والمصادقة، وتتخذ هذه العملية طرقاً ووسائل متعددة الأشكال، بشرط أن يكون التصويت صحيحاً ويتوفر على النصاب المطلوب³⁷.

وتجدر الإشارة إلى أن النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لم يحددا طريقة التصويت هل تتم بالمناقشة العامة أم مع المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة وتركاً ذلك للقانون العضوي المنظم للعلاقة بين الغرفتين وبينهما وبين الحكومة.

أما النسبة المطلوبة للتصويت فقد حددها الدستور³⁸ في المادتين: 3/120 منه، وكذا المادة 123 التي تتعلق بالقوانين العضوي والتي نصت: "...تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة."

وتنص المادة 03/120 من الدستور: "... يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه"، ويبدو من خلال نص المادتين أن النسبة المطلوب توافرها للتصويت على القانون العضوي من طرف المجلس الشعبي الوطني هي الأغلبية المطلقة للنواب أي (50 % + 1)، وفي هذا يختلف القانون العضوي عن القانون العادي، إلا أنهما يتفقان من حيث النسبة الواجب توافرها من مجلس الأمة، إذ إن هذا الأخير يوافق على جميع القوانين العادية منها والعضوية بنسبة ثلاثة أرباع من أعضائه، وهو ما أكدته المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بنصها: "لا تصح المصادقة لمجلس الأمة إلا بحضور ثلاثة أرباع أعضائه على الأقل".

في حالة عدم توفر هذا النصاب يحدّد مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية، تتم عملية مراقبة النصاب قانوناً قبل البدء في عملية التصويت، أي أن هذه النسبة واجبة في

جميع الأحوال³⁹ ولا تصح أي عملية تصويت بدون توفرها خاصة أن الفقرة الأخيرة من المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة اشترطت مراقبة النصاب القانوني قبل البدء في التصويت، والتي قرنت شرط مراقبة النصاب مع حالة عدم توفر النصاب في الجلسة الأولى وتحديد مكتب مجلس الأمة لجلسة ثانية بالتشاور مع الحكومة، وهو ما يدعم مبدأ ضرورة توافر النصاب المطلوب في الحالتين.

هذا فيما يتعلق بالنسبة المطلوب توافرها في مجلس الأمة، أما بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، فإن المادة 123 من الدستور الجزائري وإن أشارت إلى أن المصادقة على القانون العضوي تتطلب توافر الأغلبية المطلقة للنواب، إلا أنها لم توضح إن كان المقصود بذلك الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، أم الأغلبية المطلقة للنواب الحاضرين؟.

بالرجوع إلى المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁴⁰ التي نصت أنه: " تصح مناقشات المجلس الوطني الشعبي مهما يكن عدد النواب الحاضرين.

لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب في حالة عدم توافر النصاب تعقد جلسة ثانية ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين"، نجدها تتعلق بالتصويت على القوانين بصفة عامة وليس القوانين العضوية فقط وبالتالي فهي تطبق على هته الأخيرة كذلك، إذ إن الأغلبية المطلقة للنواب يقصد بها في هذه الحالة النواب الحاضرون عند التصويت وليس نواب المجلس الشعبي الوطني، وعليه لا بد للمؤسس الدستوري أن يوضح هذا اللبس بأن ينص صراحة على أن النسبة المطلوبة هي الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، هذا وقد حددت المادة 29 من القانون العضوي 02/99⁴¹ طرق التصويت، حيث نصت أن تدرس مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة (فرع أول)، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة (فرع ثان)، أو بدون مناقشة (فرع ثالث).

1.1.2.2 التصويت مع المناقشة العامة.

طريقة التصويت على القوانين مع المناقشة العامة لها هي الطريقة العادية المفترضة لدراسة المبادرات القانونية المقدمة، حيث تتم عملية المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة وقرر اللجنة المختصة ثم يفتح المجال للمتدخلين من النواب حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، هذا بالنسبة لمشروع القانون بما فيه القانون العضوي، أما في حالة اقتراح القانون، فيشرع في المناقشة بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى النواب المتدخلين حسب الترتيب وعلى اثر المناقشات يقرر المجلس التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة بمادة، بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة واللجنة المختصة.

وإذا ما قرر إتباع المناقشة مادة بمادة، يمكن للحكومة واللجنة المختصة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية حول النص.

وتنصب المناقشة العامة حول النص المبادر به إضافة إلى التقدير التمهيدي الذي تعده اللجنة المختصة، حيث تستهدف مداخلات النواب واقتراحاتهم إثراء المبادرة المطروحة للنقاش، وذلك بتقديم التعديلات المطلوبة والتي يتم على ضوءها إعداد التقرير التكميلي من طرف اللجنة المعنية بعدما تقوم بدراسة الاقتراحات والتعديلات وهذا بحضور الحكومة وأصحاب التعديلات، وعلى ضوء ذلك تتم إعادة النظر في صياغة نصوص المبادرة لتعرض مجددا مرفوعة بالتقرير التكميلي على الجلسة العامة للمناقشة والتصويت.

2.1.2.2 التصويت مع المناقشة المحدودة.

إن الأصل العام أن تتم المصادقة على القوانين بعد المناقشة العامة لها ، إلا أنه قد تفيد هذه القاعدة بإتباع طريقة المناقشة المحدودة، وفي هذه الحالة يحصر حق المناقشة على ممثل الحكومة، مندوب أصحاب اقتراح القانون، رئيس اللجنة المختصة أو مقررهما، وكذا مندوب أصحاب التعديلات، إذ يمنح لكل منهم وقتا محددًا (عشر دقائق) للمناقشة وتقديم الملاحظات والمبررات.

ويتم طبقا لأحكام المادة 37 من القانون العضوي 02/99⁴² اختيار هذا النوع من التصويت من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح، والأمر نفسه بالنسبة لمجلس الأمة الذي يقرر مكتبه طريقة المناقشة المحدودة بناء على طلب الحكومة أو اللجنة المحال عليها النص أو المبادرة المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني.

ويبدو أن هذه الطريقة في المناقشة والتصويت تتلاءم كثيرا مع حالة جدولة الكثير من القوانين خلال دورة واحدة وتصلح أكثر بالنسبة للقوانين العادية، خاصة أمام ظهور خصائص جديدة في البرلمان الجزائري فرضتها التعددية الحزبية، كالمجموعات البرلمانية والكتل⁴³، إذ تجعل النواب ملتزمين باتجاه المجموعة التي ينتمون إليها وبالتالي فإن الأمور تكون محسومة سلفا ولا جدوى ترجى من المناقشة العامة.

ويرى البعض⁴⁴ أن هذه الطريقة تجعل النواب في موقف حرج أمام ممثلي الحكومة، إذ غالبا ما يوافق النواب على التعديلات المقدمة من طرف الحكومة لعلمهم بأن المعارضة ستنتج عنها معارضة أخرى تتمثل في تقديم مشروع اللجنة الذي يطول أيضا نقاشه، ويجب على مقدمي التعديل إقناع النواب الآخرين بصحة وجهة نظرهم، وخطأ وجهة نظر الحكومة واللجنة المختصة، وهذا أمر صعب لأن المناقشة محدودة بمدة ومقتصرة على مندوب أصحاب التعديل مما يؤدي إلى إبعاد النواب في غالب الأحوال من التأثير في المبادرة التشريعية، ويحقق أولوية الحكومة على البرلمان في التشريع.

3.1.2.2 التصويت بدون مناقشة.

وتنطبق هذه الطريقة من التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية استنادا للمادة 124 من الدستور، إذ تعرض على كل غرفة للموافقة عليها أو رفضها وهو ما أكدته المادة 38 من القانون العضوي 02/99، فيعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة، وعليه يبقى دور النواب مقيدا ومقتصرًا فقط على المصادقة أو الرفض، ويرى البعض⁴⁵ أن هذا الوجه من التصويت قيد جوهري على لب العمل التشريعي والذي يؤكد تفوق رئيس الجمهورية ومعه السلطة التنفيذية في سائر مراحل انتاج التشريع بل أن هذه الطريقة من التصويت، تتيح هامشا واسعا للرئيس للتدخل في المجال التشريعي، علما أن احتمال رفض النواب لهذه الأوامر مستبعد جدا لكون ظروف العمل البرلماني في الجزائر منذ بداية التعددية الحزبية أظهرت مدى التزام نواب الأغلبية البرلمانية بالموافقة على أعمال رئيس الجمهورية.

2.2.2 دور اللجنة متساوية الأعضاء في حل الخلاف بين المجلسين.

تقوم الأنظمة الدستورية الآخذة بنظام الغرفتين، والتي منها النظام الجزائري، على أساس الموافقة الثنائية للغرفتين على النصوص المحالة عليها بالصيغة نفسها أي العبارات نفسها والمضمون نفسه، ولكن قد يحدث أن تختلف حول هذه الصياغة بأن تقدم أحدهما تعديلات لا توافق عليها الغرفة الأخرى.

وتطبيق ذلك في النظام الدستوري الجزائري، ألا تتم مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بثلاثة أرباع أعضائه، ويتحقق ذلك إذا ما تم رفض حكم أو أحكام من النص المحال على مجلس الأمة سواء بتوصيات من اللجنة المختصة المعروض عليها مشروع القانون العضوي أو بعد المناقشة التي تتم في الجلسة والتي تنتهي بعدم المصادقة على حكم أو أحكام بالصيغة نفسها المحال بها النص⁴⁶.

ولحل الخلاف القائم بين المجلسين انقسمت الأنظمة الدستورية إلى ما يلي:⁴⁷

- 1- اعتماد نظام الذهاب والإياب بين المجلسين بشكل مستمر إلى غاية الوصول إلى حل يرضي المجلسين ومثال ذلك النظام المكسيكي.
- 2- اعتماد نظام الذهاب والإياب مع منح سلطة الفصل لأحد المجلسين بعد استيفاء عدد معين من القراءات، وغالبا ما تكون الغرفة السفلى.
- 3- اعتماد نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة للفصل فيه في حالة استمرار الخلاف.

فيما وضعت المادة 120 من الدستور الجزائري نظاما فريدا من نوعه في تنظيم العلاقة بين الغرفتين أثناء معالجة النص التشريعي، يبتعد عن الأوجه الثلاث المشار إليها أعلاه، فلم تعتمد نظام الذهاب والإياب بأي شكل من الأشكال المعروفة في الأنظمة الدستورية المقارنة، إذا

بمجرد وقوع الخلاف بين المجلسين، أي عدم موافقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني بثلاثة أرباع أعضائه يحال النص على اللجنة المتساوية الأعضاء.

وتبعاً لذلك نصت المادة 120 من الدستور في فقرتها الرابعة⁴⁸.

وعليه وجب التطرق إلى تشكيل وآلية عمل هذه اللجنة (1.2.2.2)، ثم إلى دور الحكومة في عمل هذه اللجنة (2.2.2.2).

1.2.2.2 تشكيل اللجنة متساوية الأعضاء وآلية عملها.

نظم تشكيل اللجنة متساوية الأعضاء وآلية عملها في المواد من 87 إلى 97 من القانون العضوي 04/99 الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان. وبناء عليه تتكون اللجنة متساوية الأعضاء من عشرة أعضاء في كل غرفة⁴⁹ طبقاً للمادة 88 من القانون العضوي 02/99، إذ يقوم المجلس الشعبي الوطني بتعيين ممثليه مع الحرص على أن يكون خمسة أعضاء احتياطيين، وهو ما أشارت إليه المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بنصها: " طبقاً لأحكام المادة 88 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة يعين مكتب المجلس الشعبي الوطني ممثلي المجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء، ويكون من بينهم خمسة أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها، ويعين خمسة أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب ."

ويعين مجلس الأمة نفس العدد أي عشرة أعضاء، مع الحرص على احترام التمثيل النسبي واحترام تمثيل أعضاء اللجنة المختصة، وهو ما أشارت إليه المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بنصها: " يضبط مكتب مجلس الأمة قائمة ممثليه العشرة بالإضافة إلى خمسة أعضاء احتياطيين بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقاً للتمثيل النسبي أصلاً مع احترام مبدأ تمثيل أعضاء اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف"، كما اشترطت الفقرة الثالثة من نفس المادة ألا يقل عدد أعضاء اللجنة المختصة عن خمسة أعضاء الذين يتم تعيينهم بواسطة الانتخاب من طرف زملائهم في اللجنة.⁵⁰

وتجدر الملاحظة أن المادة 67 من النظام الداخلي اشترطت عرض قائمة ممثلي المجلس والأعضاء الاحتياطيين على المجلس للموافقة عليها، بنصها: " يعرض مكتب مجلس الأمة هذه القائمة مع الاحتياطيين الخمسة على مجلس الأمة للموافقة عليها"، في حين لا يوجد مثل هذا الحكم في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وهذا النص في النظام الداخلي لمجلس الأمة وضع دون وجود تبرير منطقي له.

فإذا كان من الضروري أن يتولى المكتب الدائم في كل مجلس تعيين أعضاء كل من الغرفتين في اللجنة المستوية الأعضاء تحقيقاً للسرعة المطلوبة في اجتماع اللجنة دون أي تأخير، فإن عرض القائمة على المجلس ككل وليس فئة منهم فقط مما يستوجب إضافة فقرة مطابقة للفقرة الثانية من المادة 67 للنظام الداخلي لمجلس الأمة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تحقيقاً لنفس الغاية.

وتعقد اللجنة المتساوية اجتماعاتها على كل نص قانوني بالتناوب بين مقري المجلسين⁵¹، في حين أن المادة 90 من القانون العضوي 02/99 حددت كيفية عقد أول اجتماع بنصها: " يعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضائها سناً".

ولحسن سير أعمال اللجنة يتولى أعضاؤها انتخاب مكتب لها يتكون من رئيس للجنة يكون من بين الأعضاء الممثلين للمجلس الذي يعقد الاجتماع في مقره، ونائب الرئيس من أعضاء الغرفة الأخرى، ومقررين اثنين، على أن يكون مقرر لكل غرفة.⁵²

وللقيام بمهامها تطبق اللجنة المتساوية الأعضاء النظام الداخلي للجان الدائمة للغرفة التي تعقد اجتماعاتها في مقرها أثناء دراسة الأحكام محل الخلاف وهو ما أشارت إليه المادة 91 من القانون العضوي 02/99 بنصها: " تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحييت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها".

وتسعى اللجنة المتساوية الأعضاء من خلال أشغالها إلى الوصول إلى اقتراح نص يتعلق بالحكم أو الأحكام أو النص محل الخلاف بين المجلسين، ويمكن لها لأجل تحقيق ذلك أن تستمع لكل عضو في البرلمان، أو لأي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها، وفقاً لما أشارت إليه المادة 93 من القانون العضوي 02/99⁵³، على أن يرسل رئيس اللجنة طلبه حسب الحالة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة .

تنتهي أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء بإعداد تقرير يتضمن الاقتراحات المتوصل إليها للحكم أو الأحكام محل الخلاف بين المجلسين، على أن تقتصر النتائج المقترحة على تلك الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على مصادقة أعضاء مجلس الأمة بنسبة 3/4 أعضائه، أي الأحكام محل الخلاف فقط وهو ما يؤكد أن اللجنة المتساوية الأعضاء ليست برلماناً مصغراً إنما هي هيئة لتقريب الآراء واقتراح صيغة محددة لأحكام محل خلاف بين المجلسين.⁵⁴ بإنهاء أعمال اللجنة يقوم رئيسها بتبليغ التقرير النهائي لها إلى رئيس المجلس الذي يعقد الاجتماع بمقره، ويتولى هذا الأخير تبليغه إلى الوزير الأول.⁵⁵

2.2.2.2 دور الحكومة في تسيير عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.

جعل المؤسس الدستوري الجزائري حل الخلاف بين الغرفتين محصورا في آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، وجعل مصير اللجنة معلقا بيد الحكومة، فأعطى كامل السلطة التقديرية للوزير الأول في طلب اجتماعها من عدمه، وهذا الوضع يؤدي حتما إلى إقصاء البرلمان من العملية التشريعية.⁵⁶

فالوزير الأول غير ملزم بطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بعد قيام الخلاف بين الغرفتين مباشرة، وله كامل السلطة التقديرية في اختيار وقت طلب الاجتماع في حين أن اللجنة ملزمة بعقد اجتماعها خلال 10 عشرة أيام من طلب الوزير الأول المبلغ إلى رئيسي المجلسين، وهذا ما أشارت إليه المادة 87 من القانون العضوي 02 /99 بنصها: " يبلغ طلب الوزير الأول باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، طبقا للشروط المنصوص عليها في الفقرة 4 من المادة 120 من الدستور إلى رئيس كل غرفة تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال العشرة 10 أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب".

وتجدر الإشارة أن حكم استدعاء اللجنة من طرف الحكومة فرنسي الأصل، وتم نقله إلى الدستور الجزائري بتحريف في آلياته، كون الأمر في فرنسا يمثل إحدى الآليات لحل الخلاف، وليست الآلية الوحيدة، إذ النص في فرنسا يبقى في حالة ذهاب وإياب وعند استمرار الخلاف تستدعي اللجنة بطلب من الحكومة⁵⁷.

إذ كان على المؤسس الدستوري الجزائري، أن يجعل اجتماع اللجنة يتم بشكل تلقائي بمجرد حدوث الخلاف بين المجلسين، أو على الأقل كان عليه أن يقيد الوزير الأول بمهلة واضحة لطلب الاجتماع.⁵⁸

وقد أثبت العمل التشريعي في الجزائر أن الوزير الأول يقيد بهذه الطريقة العمل التشريعي، ويجعل البرلمان قاصرا على أداء عمله، وخير مثال على ذلك أن القانون الأساسي للقضاء مثلا، صادق عليه مجلس الأمة، مع تحفظ على خمس مواد في 16 مارس 1999 ولم تتم إحالته على اللجنة المتساوية الأعضاء إلا في 11 /09 /2002.

والملاحظة أن ما سبق عرضه، لا يشكل التدخل الوحيد في عمل اللجنة من طرف الحكومة، إذ أنه بعد انتهاء اللجنة من أعمالها وإعدادها للتقرير النهائي، تقوم الحكومة بعرضه على الغرفتين، وهو ما بينته المادة 95 من القانون العضوي 02 /99 بنصها: " تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من الدستور".

ويرى الأستاذ بوزيد لزهاري أن العرض معناه أن الحكومة تقوم بتبليغ تقرير اللجنة لكل من رئيس المجلسين، أما تقديم نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء فيكون من طرف مقرر تلك اللجنة في كل غرفة من الغرفتين⁵⁹.

ويبدو هذا الرأي صائبا، خاصة أن دور الحكومة داخل أعمال اللجنة دور ثانوي، فيقتصر على حضور ممثليها للأشغال، فالعملية برلمانية بالأساس وعرض نتائج عمل اللجنة يجب أن يكون من طرف مقرر كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء.

أما التدخل الأخير للحكومة في أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء، هو أنه بعد تقديم التقرير أمام غرفتي البرلمان، يجب المصادقة على الأحكام المقترحة بنفس الصيغة من الغرفتين، وفي حالة إضافة أي تعديلات على اقتراح اللجنة من أي من الغرفتين لا تتم الموافقة عليها إلا بعد موافقة الحكومة، وهو ما نصت عليه المادة 120 من الدستور فقرة خامسة بنصها: " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة."

ويظهر مما سبق أن المؤسس الدستوري منح دورا كبيرا في حل الخلاف بين المجلسين للحكومة، على غرار الدور الذي تلعبه في عملية التشريع ككل، ويبدو ذلك فيما يلي:

- 1- اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ولا يكون إلا بطلب الحكومة.
- 2- يجب موافقة الحكومة على أي تعديلات تدخلها الغرفتان على النص المقترح عن اللجنة.

وتجدر الإشارة أن الأحكام محل الخلاف إما أن تنتهي بالاتفاق على حل وسط وهو الحل الذي تقدمه اللجنة المتساوية الأعضاء، وإما أن يستمر الخلاف بين المجلسين وحينها تقوم الحكومة بسحب النص وفقا للمادة 120 فقرة ستة (6) من الدستور.⁶⁰

وحالات استمرار الخلاف تكون نتيجة:⁶¹

- 1- رفض المجلس الشعبي الوطني لاقتراح اللجنة بالأغلبية المطلقة.
- 2- رفض الحكومة للتعديلات المدخلة على النص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء.
- 3- رفض مجلس الأمة للنص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

3.2 رقابة مدى مطابقة مشروع القانون العضوي للدستور.

يستوفي القانون جميع مراحلها ويصبح جاهزا للتنفيذ على أراضي الجمهورية، بعد صيرورة كافة الإجراءات المشار إليها سابقا والتي تتوج بموافقة البرلمان بغرفتيه على المبادرة التشريعية، وبتوقيع رئيس الجمهورية على القانون ونشره في الجريدة الرسمية.

غير أن الدول الحديثة نتيجة اعتمادها مبدأ تدرج القوانين المؤسس على أن القاعدة القانونية العليا تحكم القاعدة الأدنى شكلا وموضوعا، أسست لإجراء آخر تجسيدا لهذا المبدأ، وهو رقابة مدى تلاؤم مشروع التشريع مع القاعدة العليا في النظام الدستوري للدولة وهو الدستور⁶².

ونتيجة لذلك، سعت الدول إلى تجسيد مبدأ سمو الدستور بإيجاد هيئات مكلفة بضمان رقابة مدى دستورية التشريعات المصوت عليها من طرف البرلمانات، واعتبر هذا الإجراء من الأركان الأساسية للنظام الدستوري فيها.

إن إجراء رقابة دستورية تشريع معين، تحرك بناء على إخطار من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان طبقا للدستور الجزائري بالنسبة للتشريعات العادية، أما القوانين العضوية فإن إجراء رقابة مطابقتها للدستور، هو إجراء وجوبي ميزها به المؤسس الدستوري الجزائري عن باقي التشريعات⁶³.

وعليه نتطرق في هذا المبحث إلى تنظيم المجلس الدستوري وآلية عمله (1.3.2)، ومضمون رقابته (2.3.2).

1.3.2: المجلس الدستوري الجزائري وآلية عمله.

ونتطرق في هذا المطلب الأول إلى تشكيلة المجلس الدستوري ووظائفه (1.1.3.2)، ثم إلى آلية عمله بخصوص رقابة مدى مطابقة القوانين العضوية للدستور (2.1.3.2).

1.1.3.2 تشكيلة المجلس الدستوري ووظائفه.

ظهر المجلس الدستوري لأول مرة في النظام الدستوري الجزائري بناء على دستور 1963، الذي نص على إنشاء مجلس دستوري بتشكيلة مختلطة تمثل فيها السلطات الثلاث في الدولة، وكان هذا الاتجاه يترجم أحد التوجيهات الأساسية لدستور تلك الفترة والمتمثل في ضمان ممارسة المشرع لصلاحياته في الإطار المحدد له دستوريا، كما كان أيضا بهدف التكفل بانشغال المؤسس الدستوري الرامي إلى إحاطة الحريات الفردية والجماعية التي كرسها دستور 1963 بضمانات قوية، ولكن هذه المؤسسة لم تنصب ولم تشرع في ممارسة مهامها⁶⁴.

وبعد تخلي دستور سنة 1976 عن فكرة الرقابة الدستورية، ظهر مرة أخرى هذا المجلس في دستور 1989، الذي نص على مجلس يتكون من سبعة أعضاء واثنان منهم يمثلون السلطة التنفيذية يعينهم رئيس الجمهورية، وعضوان يمثلان السلطة القضائية تنتخبهم الجمعية العامة لقضاة المحكمة العليا ورئيس المجلس الدستوري الذي يعينه رئيس الجمهورية، وعضوان ينتخبان من طرف السلطة التشريعية⁶⁵.

أصبح المجلس الدستوري الجزائري يتشكل منذ دستور 1996 من تسعة أعضاء موزعين كما يلي⁶⁶:

- ثلاثة أعضاء بما فيهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية، وأربعة أعضاء تنتخبهم غرفتا البرلمان على أساس عضوين لكل منهما، وعضو واحد ينتخبه قضاة المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه قضاة مجلس الدولة.

حرص المؤسس الدستوري على ضمان استقلالية أعضاء المجلس الدستوري⁶⁷ من خلال جعلهم يمارسون عهدة واحدة مدتها ست سنوات غير قابلة للتجديد، على أن يتم تجديد عضوية نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات، وأنه بمجرد اكتساب الشخص لصفة العضو في المجلس يمنع عزله من طرف الجهة المعينة أو المنتخبة طيلة مدة ولايته، هي أن يفصل المجلس الدستوري نفسه في القضايا التي تعتبر إخلالا خطيرا بالواجب من طرف العضو.

وأكدت المادة 164 فقرة (02) من الدستور أنه: " بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى"، وفي نفس الإطار نص النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 28 يونيو 2000 على مبدأ الالتزام بالتحفظ والامتناع عن اتخاذ مواقف علنية من قبل أعضائه، ولذات الغرض منع القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية أعضاء المجلس الدستوري من الانخراط في أي حزب سياسي أو على الأقل تجميد نشاطهم خلال فترة عضويتهم في هذه المؤسسة.

ويضطلع المجلس الدستوري بصلاحيات مختلفة نص عليها الدستور، إذ يتولى بصفة أساسية فحص مدى دستورية القوانين أو مدى مطابقتها للدستور، وكذلك فحص دستورية المعاهدات واللوائح، قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية.

كما يسهر على تطبيق القواعد المتعلقة بتوزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويسهر كذلك على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات⁶⁸.

2.1.3.2 الإخطار وسيلة عمل المجلس الدستوري.

حصر المؤسس الدستوري مباشرة المجلس الدستوري لعمله بخصوص الرقابة الدستورية للقوانين في آلية وحيدة هي الإخطار، وذلك في المواد: 165 فقرة 03، و166 من الدستور، كما حصر الأشخاص المخولين بإخطار المجلس الدستوري طبقا للمادة 166 منه في رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الوطني الشعبي، ورئيس مجلس الأمة بالنسبة لرقابة دستورية القوانين العادية، والمعاهدات والتنظيمات.

أما فيما يتعلق برقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور وكذا النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، فإن رئيس الجمهورية هو المختص بإخطار المجلس الدستوري طبقاً للفترتين 3، 4 من المادة 165 من الدستور.⁶⁹

فإذا كان الإخطار في الفئة الأولى جوازياً، متروكاً لتقدير الأشخاص المخولين بممارسته، فإن الإخطار في الفئة الثانية الذي ينفرد بممارسته رئيس الجمهورية هو عمل وجوبي لا يملك فيه هذا الأخير أي سلطة تقديرية، وهذا من مميزات القوانين العضوية عن غيرها من القواعد القانونية الأخرى.

حددت المواد من 09 إلى 23 من النظام المتضمن عمل المجلس الدستوري وتنظيمه إجراءات تحريك الرقابة الدستورية، والتي تتم كتابة أمام المجلس، وتبدأ بالإخطار المتمثل في رسالة توجه إلى رئيس المجلس الدستوري من قبل السلطات المخولة دستورياً⁷⁰.

-وفي حالة القانون العضوي يتولى رئيس الجمهورية هذا الإجراء مرفوقاً بالنص المراد عرضه على المجلس للنظر في مطابقة أحكامه للدستور، إذ تسجل هذه الرسالة لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري، وبمجرد ذلك تنطلق المدة الدستورية المحددة بعشرين يوماً لإصدار المجلس لرأيه أو إقراره بشأن النص المعروف عليه.

بمجرد تسجيل رسالة الإخطار، يعين رئيس المجلس الدستوري من بين أعضاء المجلس مقررًا أو أكثر يتكفل بالتحقيق في الملف ويتولى تحضير مشروع الرأي أو القرار، ويتمتع رئيس المجلس الدستوري بسلطة تقديرية في تعيين العضو المقرر الذي لا يعلن عن اسمه.

وبعد انتهاء المقرر من عمله يسلم إلى رئيس المجلس الدستوري المشروع المنجز مرفقاً بنسخة من الملف، ويسمح للعضو المقرر لأجل تحضير مشروع جمع كافة المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه والتي يراها ضرورية، كما يمكنه استشارة أي خبير يختاره أو يرى ضرورة للاستعانة به.⁷¹

يجتمع المجلس الدستوري في تشكيلته الوحيدة وهي الجمعية العامة، بناء على استدعاء من رئيسه، فتكون جلساته مغلقة، لاتصح فيها المداولات إلا بحضور سبعة أعضاء على الأقل، إذ يتخذ قراراته بأغلبية أعضائه مع ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات، وحرصاً على سرية المداولات، فإن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لا يسمح للعضو أو الأعضاء الذين لا يتفقون إما مع النتيجة التي توصلت إليها الأغلبية أو التحليل المعتمد في التوصل لتلك النتيجة ينشر رأياً مخالفاً.⁷²

والملاحظ أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، جعل إجراءات إخطار المجلس وتحريك رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور هي نفسها بالنسبة لكافة التشريعات، مما جعل آلية عمل المجلس الدستوري فيما يتعلق بالرقابة الدستورية بأنواعها هي آلية واحدة من حيث

التشكيلات والمراحل التي تمر بها إلى غاية صدور رأي المجلس لمدى مطابقة أو عدم مطابقة النص العضوي للدستور.

2.3.2 مضمون رقابة مطابقة مشروع القانون العضوي للدستور.

نتطرق في هذا المطلب الثاني إلى نطاق رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور (1.2.3.2)، ثم إلى مرجع رقابة دستورية القوانين العضوية (2.2.3.2)، ثم إلى نتائج هذه الرقابة (3.2.3.2).

1.2.3.2 نطاق رقابة مطابقة مشروع القانون العضوي للدستور.

يحرص المجلس الدستوري خلال فحصه مدى مطابقة القانون العضوي موضوع الإخطار للدستور، أن يذكر في أحكامه، ويعبر بأمانة عما ورد في المبادئ الدستورية المعتمد عليها، فكل نص عضوي يجب ألا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية حتى لا تتعارض مع روح الدستور ذاته⁷³.

ويهدف المجلس الدستوري من خلال ذلك إلى أداء دوره الدستوري في تقييد البرلمان في ممارسة اختصاصاته بما لا يسمح له بتخطي الإطار المرسوم له ضمن الدستور، طالما يحتمل أن تتضمن النصوص العضوية أو غيرها من النصوص القانونية أحكاما تتعارض مع الدستور نصا أو روحا، مما يقتضي إخضاعها لرقابة المطابقة بصفة شاملة وإجبارية، وذلك يهدف أيضا إلى ضمان وجود منظومة قانونية عضوية متجانسة مع الدستور لارتباطها وصلتها به، وعليه فإن عرض القانون العضوي بصفة كاملة على المجلس الدستوري، بخلاف النصوص الأخرى، يعتبر ضروريا وحتميا لبلوغ هذه الغاية⁷⁴.

وينتج عما سبق أن المجلس الدستوري خلال تفحصه لمطابقة القانون العضوي للدستور، يبحث عن كل مخالفة من النص العضوي للدستور، سواء كانت تلك المخالفة لموضوع الدستور نفسه، أي القواعد الموضوعية، أو لما يفرضه الدستور من أشكال وإجراءات يتعين أن تمر خلالها العملية التشريعية، أي القواعد الشكلية⁷⁵.

وعليه فإن العيوب التي قد تلحق بالنص العضوي فتجعله غير دستوري، إما أن ترتبط بشكل إصدار القانون وإجراءاته، وإما أن ترتبط بموضوع القانون نفسه، وهي العيوب التي يلخصها الفقه في النقاط التالية⁷⁶: عيب عدم الاختصاص، عيب الإجراءات، عيب مخالفة القواعد الدستورية – عيب محل التشريع- وعيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية.

يشكل العيبان الأول والثاني وجه الرقابة الدستورية الخارجية، فيما يشكل العيبان الثالث والرابع وجه الرقابة الدستورية الداخلية⁷⁷.

أولاً: الرقابة الدستورية الخارجية:

ويقصد بهذا الوجه مخالفة النص المعروض على المجلس الدستوري لقواعد الاختصاص، إيجاباً أو سلباً، وكذا مخالفة الإجراءات الجوهرية الواجبة الإتباع في الإعداد والمصادقة على النص.

أ- عيب عدم الاختصاص:

ويقصد به عدم اختصاص الهيئة التشريعية (البرلمان) بوضع قانون معين، والذي يمكن أن يأخذ صورتين مختلفتين:

1/ عيب عدم الاختصاص الإيجابي:

ويشمل تدخل الهيئة التشريعية للتشريع في مجال لا يدخل في اختصاصاته، أو عند التشريع في مجال يؤول إليه ولكن ليس في الفئة المعنية، إذ يفرق المؤسس الدستوري بين التشريع في مجال القوانين العادية ومجال القوانين العضوية، ويحتفظ لكل منهما بمجاله الخاص الذي يسعى لمراقبة مدى احترامه، فيصرح بعدم دستورية القوانين العضوية التي تتضمن أحكام قانونية ذات طبيعة عادية، وكذا بعدم دستورية القواعد العضوية الصادرة في مجال يؤول للتنظيم المكفول لرئيس الجمهورية والوزير الأول.

وقد أثار المجلس الدستوري هذا الوجه في العديد من آرائه ومن أمثلتها:

أن المجلس الدستوري اعتبر المادة 24 من القانون العضوي 11/05 المعروض عليه لإبداء مدى مطابقته للدستور، هذه المادة التي نصت على إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة، والتي اعتبر فيها أن الهيئة التشريعية خرجت عن موضوع اختصاصها. ذلك أن إمكانية إنشاء هيئات قضائية أقرها الدستور بمقتضى المادة 122 مطة 06 منه، وخول المشرع دون غيره صلاحيات إنشائها بقانون عاد وليس بقانون عضوي، وأنه بنص هذه المادة يكون المشرع قد أدخل بالمبدأ الدستوري المتعلق بتوزيع مجالات الاختصاصات المستمد من المادتين 122-123 من الدستور.

2/ عيب عدم الاختصاص السلبي:

ويقصد به أن يبقى المشرع خارج الاختصاص المقرر له، بأن يتمتع عن ممارسته أو يفوضه لغيره، كأن يتضمن قانوناً عضوي الإحالة في أحكام جزها المؤسس الدستوري له على التنظيم المخول للهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول. وفي كلتا الحالتين فإن المجلس الدستوري يراقب، ويستبعد كل تفويض للصلاحيات من المشرع لباقي السلطات والهيئات إدارية كانت أم لا، لتعارضه مع أحكام الدستور المتعلقة بالاختصاص التشريعي للبرلمان.

ومن أمثلة هذا العيب في الاجتهاد الدستوري للمجلس الدستوري:

- أن المادة 24 من نفس القانون العضوي 11/05 تضمنت حكماً يترتب على تطبيقه تحويل صلاحيات إنشاء الهيئات القضائية إلى المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول طبقاً للمادة

125 من الدستور فيما يتعلق بتطبيق القوانين، وهو ما يعتبر مساسا بأحكام المادة 122 / 06 التي عهدت الاختصاص للهيئة التشريعية، وعليه اعتبر المجلس الدستوري أن المشرع عند إقراره إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة وتنازله عن صلاحيات إنشائها لتنظيم، يكون قد تجاوز مجال اختصاصه، وخالف أحكام المادة 122 / 06 من الدستور.⁷⁸

- اعتبر المجلس الدستوري أيضا في المادة 29 من نفس القانون العضوي المذكور أعلاه، أن المشرع تنازل عن اختصاصه، وذلك حينما نص على أن تصنيف الجهات القضائية يتم بموجب قرار من وزير العدل حافظ الأختام، رغم أن ذلك يعتبر قاعدة من قواعد التنظيم القضائي التي تعود صلاحيات وضعها للبرلمان بموجب قانون عاد طبقا للمادة 122 / 06 من الدستور، واعتبر المجلس الدستوري هذا النص مخالفة صريحة للحكم الوارد في المادة 122 / 06 من الدستور.⁷⁹

- اعتبر المجلس الدستوري كذلك أن المادة 28 فقرة 2 من القانون العضوي المتعلق بالمحكمة العليا، أن المشرع تنازل عن اختصاصه، وذلك حينما نص على أن كفاءات عمل مكتب المحكمة العليا واختصاصاتها الأخرى تحدد في نظامها الداخلي، رغم أن تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها يخضع لقانون عضوي طبقا لنص المادة 153 من الدستور، واعتبر المجلس المادة مخالفة للنص الدستوري.

ب - عيب خرق الإجراءات:

ويقصد بهذا العيب، عدم استفتاء النص العضوي المعروض على المجلس الدستوري، للأوضاع الإجرائية التي يتطلبها الدستور لسنه، سواء ما ارتبط منها باقتراح النص العضوي أو إقراره، أو إصداره، أو ما ارتبط منها بالشروط التي يفرضها الدستور لتصويت البرلمان على النص.⁸⁰

فرقابة الإجراءات الشكلية للنص العضوي تهدف إلى بحث مدى استيفاء النص للأوضاع الشكلية والإجراءات المنصوص عليها في الدستور سواء اتصل ذلك باقتراح النص أو التصويت عليه أو مراحل نظره أو إقراره أو إصداره، فإذا خرج النص عن أي من هذه الأشكال اعتبر غير دستوري.⁸¹

يبحث المجلس الدستوري حين فحصه للقواعد الشكلية، عن مدى احترام المشرع عند وضع القانون العضوي لتسميته وكذا توفيقه في وضع التأثيرات المتعلقة فعلا بالقانون المعروض عليه، بالإضافة لاحترام مقتضيات المواد 119، 120، 123، من الدستور الجزائري المعدل والمتمم. فإذا كان النص العضوي جاء بطريقة الاقتراح من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، يفحص مدى توافر النصاب القانوني لتقديم الاقتراح، وأما إذا كان بناء على مشروع قدمته الحكومة، فيفحص مدى موافقة مجلس الدولة، ومجلس الوزراء على المشروع، وكذا إن تم التصويت على النص بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، وبثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، وفقا لما يقتضيه الدستور.

إذ أن المجلس الدستوري أثار عند رقابة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالمحكمة العليا للدستور، مدى تعبير تسميته ومادته الأولى عن مقتضيات المادة 153 من الدستور، إذ جاء في رأيه أن القانون العضوي موضوع الإخطار والمادة الأولى منه جاء فيما يتعلق بكلمة "الاختصاص" في صيغة المفرد مخالفة لنص المادة 153 ويتعين استدراكها⁸².

واعتبر المجلس أيضا عدم الاستناد لنصي المادتين 120، 125 من الدستور في تأشيريات نفس القانون مخالفة يتعين استدراكها.

كما اعتبر في إطار رقابة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي المخطر بشأنه في مارس 2003 أن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين والمصادقة عليها، حين بادرت باستبدال الأمر 278 /65 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي، بقانون عضوي قبل تنصيب مجلس الدولة المنشأ بموجب دستور 1996، تكون قد خالفت الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 180 المطة الأولى، و 119 الفقرة الأخيرة من الدستور.⁸³

إذ أن النص المعروض على المجلس الدستوري المتعلق بالتنظيم القضائي، لم يراع فيه ضرورة عرضه على مجلس الدولة لأخذ رأيه بخصوصه طبقا للمادة 199 فقرة أخيرة من الدستور من جهة، كما لم تراعى أحكام المادة 180 المطة الأولى من الدستور من جهة، والتي تؤكد سرية مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية، إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وهو ما تناقض مع الأوضاع التي عرض خلالها النص المشار إليه على المجلس الدستوري، إذ لم يتم فيه أخذ رأي مجلس الدولة الذي لم يكن منصبا عند تقديم المشروع للبرلمان وهي مخالفة لقواعد إجرائية شكلية دستورية جعلت هذا القانون العضوي غير دستوري.

ثانيا: الرقابة الدستورية الداخلية:

ويقصد بها المخالفات الموضوعية لمضمون قاعدة واردة في نص من نصوص الدستور،⁸⁴ فيصبح النص التشريعي العضوي معيبا بعبء موضوعي كلما خالف مضمون قاعدة واردة في نص من نصوص الدستور أيا كانت تلك المخالفة.

فالمخالفات الموضوعية تتعلق بعدم مطابقة أو عدم مراعاة المشروع، أثناء سنه للقانون العضوي، لكل قاعدة من القواعد الواردة في نصوص الدستور، إما مخالفة صريحة واضحة أو مخالفة روح النصوص الدستورية وما تهدف إليه في سياق عام.

وقد حاول بعض الفقهاء⁸⁵ تحديد المخالفات الموضوعية، واعتبروها نفس الأوجه التي يعتمد عليها في القضاء الإداري في دعاوى الإلغاء، إذ يستند القضاء في إلغاء القرارات الإدارية من حيث الموضوع على عيب مخالفة الدستور (الأحكام الموضوعية)، الانحراف في استعمال السلطة التشريعية.

أ- عيب مخالفة محل التشريع للدستور:

ويقصد به أن يكون محل التشريع العضوي أو موضوعه متفق مع مضمون الدستور، ملتزما بالضوابط والقيود التي تضعها القواعد الدستورية. رغم أن المتعارف عليه أن للمشرع سلطة التشريع طبقا للمواد 98، 119، 120، 122، 123 من الدستور، إلا أن هذه السلطة لا تمكنه من تجاوز القواعد الدستورية في تشريعاته، بل عليه مراعاة كل الضوابط المقررة دستوريا.

ومن صورته أنه إذا قرر المؤسس الدستوري مثلا حقا معيناً، فلا يحق للمشرع عند وضعه للقواعد المنظمة لهذا الحق أن ينقص أو يقيد منه، فسلطة المشرع مهما اتسعت لا تصل إلى حد إهدار أصل الحق الذي قرره الدستور أو حتى الانتقاص منه. ومثال ذلك ما ذكره الأستاذ الدكتور يحيى الجمل⁸⁶، أنه إذا قرر المؤسس الدستوري أن حرية الرأي مكفولة ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون، فإن المشرع إذا يتعرض لتنظيم الحق في حرية الرأي يجد نفسه مقيدا بما فرضه الدستور، وإذا تجاوز تنظيمه هذا الحق حدود التنظيم إلى الانتقاص من الحق ذاته أو إهداره فإنه عندئذ يكون تشريعا معيبا ويصرح بعدم دستوريته.

وفي فرنسا، يراعى احترام الدستور بمفهومه العام، يراقب المجلس الدستوري احترام المشرع للحقوق والحريات المتضمنة في جميع النصوص التي لها قيمة دستورية وهي: إعلان الحقوق والحريات 1789، المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية، والمبادئ الضرورية للوقت الحالي⁸⁷.

فالمجلس في فرنسا يراقب أن المشرع لم يرتكب أي خطأ في تقدير الوقائع وظروفها التي على أساسها وضع القانون، أو أنه أخطأ في تفسير المبادئ الدستورية التي اعتمد عليها في سن التشريع (مخالفة القانون ومخالفة الوقائع).

ومن أمثلة مخالفة محل التشريع العضوي للدستور نذكر ما يلي:

1- ما جاء في القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، من أحكام تخول عضو الحكومة إمكانية الامتناع عن الإجابة عن سؤال لأسباب ذات مصالح إستراتيجية للبلاد، وتقر إمكانية عدم الرد عن السؤال، إذ اعتبر المجلس الدستوري أن ذلك إخلالا بأحكام الفقرة 2، 3 من المادة 134 من الدستور التي يستنتج منها أن عضو الحكومة لا يمكنه الامتناع عن الرد لأي سبب كان، وأنه ملزم بالإجابة عن السؤال وفق الشروط والأجال المحددة في هذه المادة حتى وإن كان السؤال متعلقا بمصالح إستراتيجية للبلاد.⁸⁸

وعليه فإن المجلس الدستوري منع الانتقاص من الحق المقرر دستوريا للنواب في تقديم أي سؤال لأعضاء الحكومة وفقا للإجراءات والشروط والآجال المحددة لذلك، واعتبر هذه الأحكام مخالفة للدستور.

2- ما جاء في القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي⁸⁹، من أحكام المواد 5، 6، 7، 8، 27، 28، والتي تدخل في المجال المحدد في المواد 153، 122 من الدستور، إذا اعتبر المجلس الدستوري أنه على المشرع عند ممارسته لصلاحياته التشريعية أن يراعي مجال ومضمون النص المعروض عليه كما هو محدد في الدستور، بحيث لا يدرج فيه أحكاما أو مضامين تعود دستوريا لمجالات نصوص أخرى، وأقر المجلس الدستوري بالنتيجة، أن المشرع بإدراجه في القانون العضوي الموضوع الإخطار أحكاما وضعها المؤسس الدستوري أو خصها بقوانين أخرى، يكون قد أخل بالمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع مجالات الاختصاصات.

وعليه فالمجلس الدستوري اعتبر خروج المشرع عند ممارسته لصلاحياته التشريعية بقانون عضوي في إطار المادة 123 من الدستور بوضع قواعد تشريعية تدخل في مجال محدد بمواد أخرى كالمادة 153، 122 منه، قد مس بدستورية التشريع، وأقر بعدم مطابقة هذه الأحكام للدستور، وبذلك يكون قد اعتمد على عيب محل التشريع في ذلك.

ب - عيب الانحراف في استعمال السلطة:

ويقصد به أن يراقب المجلس الدستوري الغاية التي يتوخاها المشرع في سن القانون، إذ يجب أن يقصد التشريع تحقيق الحاجيات العامة دون غيرها من الحاجيات الفردية أو الفئوية أو الحزبية، أو بهدف الإضرار بفرد أو فئة معينة.⁹⁰

ولم نجد في الاجتهاد الدستوري الجزائري أي إشارة لهذا العيب، وحتى في فرنسا، لا يوجد أي قرار اعتمد صراحة في إقرار عدم دستورية نص قانوني، على هذا العيب الذي يستوجب مراقبة المجلس أن المشرع استعمل سلطاته في تحقيق الأهداف التي وضع لأجلها وليس لتحقيق أغراض أخرى، فالمجلس إذا ما اعتمد هذا المعيار سيهاجم الهيئة التشريعية بشكل تشخيصي، فهي إدانة معنوية عن اتهام المشرع بقصد التشريع لأهداف ضد مصلحة البلاد.⁹¹

ومع ذلك، فإن اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي بهذا الخصوص جاء معقدا، إذ أنه في سنة 1984 طلب النواب من المجلس مراقبة دستورية قانون (Fillioud) استنادا لعيب الانحراف باستعمال السلطة التشريعية، إذ أن القانون وضع لغاية ظاهرة هي الحد من مركزية مؤسسات الإعلام، لكنه بنظرهم لم يهدف تحقيق الفائدة العامة، ولكنه سن بغرض التضيق على أهم مجموعة إعلامية معارضة، مؤسسين إدعاءهم على عدة شواهد دعمت طرح أن القانون سن لغاية سياسية ووجه ضد شخص واحد هو (Robert Hersant).

إلا أن المجلس لم يستند على هذا العيب صراحة، لكنه يستنتج من سياق التعليل أنه يتجانس ويقترب من ذلك المعتمد في إبراز عيب الانحراف في استعمال السلطة، ذلك أنه أوضح أن المشرع يجب أن يهدف من خلال سن القانون إلى أحد الأمرين: وضع حد لوضعية اللامساواة في ممارسة الحق، أو لإعادة التعددية الإعلامية التي تكاد تندثر، ولكون القانون محل الطعن لا يهدف لتحقيق أي من هذين الغايتين، فإنه أعلن أنه غير مطابق للدستور لأنه يهدف لإخضاع مجمع (Hersant) لقواعد جديدة تحد من سيطرته على القطاع.

ونجد أيضا أن القضاء الدستوري المصري، لم يأخذ بهذا العيب بصفة واضحة، ذلك أنه بمناسبة الانتخابات التشريعية لسنة 1984، رفض ترشح بعض الأشخاص الذين تم محاكمتهم في محكمة الثورة في قضية مراكز القوى عام 1971، والذين منعوا من ممارسة الحقوق السياسية مدى الحياة بموجب قانون حماية الجبهة الداخلية 1978، إذ بناء على طعون أمام مجلس الدولة في القرارات الإدارية، وبموجب الطعن بعدم دستورية المادة 04 من القانون المذكور، رأى المجلس أنه لا يجوز للمشرع عند ممارسته لاختصاصه في تنظيم الحقوق والحريات أن ينحرف عن الغرض الذي قصد إليه الدستور، وهو كفالة ممارسة هذه الحقوق والحريات في حدودها الموضوعية دون الانتقاص منها بحجة تنظيمها، واعتبرت ذلك عيب الانحراف في استعمال السلطة⁹².

إلا أن المحكمة الدستورية العليا حينما عرض عليها الأمر لم تناقش هذا العيب لكونه عيبا احتياظيا باعتبار أن عدم دستورية النص واضحة لتعارضه مع نصوص دستورية واضحة.

2.2.3.2 مرجع رقابة مطابقة مشروع القانون العضوي للدستور.

يقتضي مناقشة هذه الفكرة الإجابة على السؤال التالي:

ما هو مرجع المجلس الدستوري حين نظره في رقابة مطابقة القانون العضوي للدستور؟
بالنسبة للفقهاء الدستوري الفرنسي، يعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أن الكتلة الدستورية التي يرجع إليها في رقابة دستورية قانون معين، تشمل وجوبا⁹³: النصوص الدستورية المتضمنة في الوثيقة الدستورية، إعلان 1789، المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية، المبادئ الخاصة الضرورية للعصر الراهن المتضمنة في ديباجة دستور 1946، والمبادئ التي لها قيمة دستورية.

في حين أن المجلس والفقهاء الدستوري الفرنسي مختلفان بشأن مدى اعتبار القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، مرجع لرقابة مطابقة القوانين للدستور.

ويتفق الفقهاء الدستوري المصري⁹⁴ على أن المحكمة العليا الدستورية تستند على نصوص الدستور لتقرير مطابقة قانون ما له، إلا أن الخلاف يظهر بالنسبة لجواز اعتماد المحكمة الدستورية من عدمه على المبادئ العليا الدستورية غير المكتوبة، بيد أن غالبية الفقهاء يرجحون أن هذه المبادئ لا تعد مرجعا لرقابة مطابقة القوانين للدستور.

وهو نفس موقف المحكمة الدستورية في كل من إيطاليا وألمانيا⁹⁵، إذ تحرص هذه المحاكم على الالتزام بأن تقتصر رقابتها على بحث مدى تعارض القوانين مع نصوص الدستور وليس مع المبادئ العليا الدستورية التي يستوحىها الدستور.

وعليه نتطرق إلى: الوثيقة الدستورية باعتبارها المرجع الأساسي لرقابة المطابقة (أولاً)، ثم مقدمات الدساتير وإعلانات الحقوق والحريات والعرف الدستوري (ثانياً)، الاتفاقيات والمعاهدات الدولية (ثالثاً)، القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان (رابعاً).

أولاً: الوثيقة الدستورية:

الواضح من عنوان هذه الرقابة، أن الوثيقة الدستورية بما تتضمنه نصوصها من أحكام تشكل المرجع الذي يعتمد عليه المجلس الدستوري للقول بمطابقة نص عضوي للدستور.

إذ أن الوثيقة الدستورية بما تتضمنه من مواد تشكل مجموعها الكتلة التي يرجع إليها المجلس الدستوري لتقدير مطابقة قانون عضوي للدستور، فإذا اتفق النص مع المواد الدستورية شكلاً ومضموناً عدت مطابقة، وفي الحالة العكسية عدت غير مطابقة، وذلك ما تواترت عليه آراء المجلس الدستوري بخصوص مطابقة قانون عضوي للدستور، إذ كلها تتضمن في ديباجة الرأي (أنه بناء على الدستور لاسيما المواد)، وبالتالي فالمرجع الوحيد المعترف به من طرف المجلس الدستوري هو الوثيقة الدستورية نفسها.

ثانياً: مقدمات الدساتير وإعلانات الحقوق والحريات والعرف الدستوري:

أما فيما يتعلق بمقدمات الدساتير، بالنسبة للمواثيق وإعلانات الحقوق المشار إليها في الدستور، فإنها وإن كانت من الوثيقة الدستورية، إلا أنها لا تتضمن مواد أو أحكام، بل تتضمن نصوصاً إنشائية توضح الفلسفة العامة للوثيقة الدستورية، وبالتالي إن اقتصرنا على ذلك فقط لا يمكن اعتبارها مرجعاً، ولكن من الناحية النظرية إن تضمنت مبادئ واضحة تعطي حقوقاً أو ترتب واجبات، فإنه يمكن اعتبارها مرجعاً دستورياً⁹⁶.

والعرف الدستوري وإن كان من مصادر القانون الدستوري، إلا أنه لا يمكن اعتباره مرجعاً للمجلس الدستوري حين رقابته لمطابقة قانون عضوي للدستور، فبطبيعته يحتاج لوقت طويل للقول بوجوده واستقراره ومن ثمة يصعب أن يقال أنه مرجع، كما أنه أمر مستبعد بالنسبة للدساتير الجامدة.

ثالثاً: الاتفاقيات والمعاهدات الدولية:

ذلك أن المواثيق والمعاهدات الدولية المصادق عليها وفقاً للدستور تسمو على القانون، ولكنها لا ترقى إلى قوة النصوص الدستورية حتى تكون مرجعاً لرقابة مطابقة مشروع القانون العضوي للدستور، خصوصاً أن أغلب المعاهدات الدولية التي تصادق عليها الجزائر لا تعرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه بخصوص دستوريته، فلا يمكن اعتماد نص يحتمل أن يكون مطابقاً للدستور، مرجعاً لبحث مطابقة مشروع قانون عضوي لهذا الأخير⁹⁷.

إلا أن نص المادة 132 من الدستور بشكله الحالي لا يمنع من اعتماد المعاهدات والاتفاقيات الدولية كمرجع لرقابة المطابقة، خصوصاً أن المجلس الدستوري الجزائري رجع في قرار سابق بمناسبة رقابة دستورية قانون الانتخابات 13/89 المؤرخ في 1989/08/07، وقرر أن بعض أحكامه غير دستورية، لعدم مطابقة الحكم المعني المتعلق بالجنسية الجزائرية الأصلية دون تلك المكتسبة لأحكام اتفاقيات دولية صادقت عليها الجزائر⁹⁸، طبقاً لنص المادة 123 من دستور 1989 قبل تعديلها لتصبح المادة 132 الحالية، وأنه لا يوجد ما يمنع المجلس للعودة والأخذ بهذا التوجه حالياً⁹⁹.

وفي الحقيقة تثير هذه المسألة، جدل دستوريا خلقتة أحكام المادة 132 من الدستور، اعتباراً أن ما يفرضه مبدأ التدرج القانوني من ضرورة أن يكون القانون العضوي، مطابقاً للمعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها طبقاً للدستور لكونها أسمى منه مرتبة، ولعل الحل يكمن في ضرورة إضافة فقرة جديدة في نص المادة 132 من الدستور لإخضاع المعاهدات والاتفاقيات الدولية للرقابة القبلية الإلزامية للدستور قبل المصادقة عليها، حتى يتفادى التناقض بين ما قد ينتج من تطبيق الأحكام الحالية.

وتجدر الملاحظة أنه في النظام الدستوري الفرنسي دار جدل عميق بخصوص اعتبار المعاهدات الدولية من مركبات الكتلة الدستورية، فقبل التعديل الدستوري المؤرخ في 25 يونيو 1992 لم يكن يقبل بكونها ضمن الكتلة الدستورية، ومن ذلك قرار المجلس الدستوري المرجعي بتاريخ: 1975/01/15 بخصوص الإجهاض إذ رفض أن يعتبر قانوناً مخالفاً لاتفاقية أن يكون بذلك مخالفاً للدستور، ورفض إجراء رقابة في ذلك على أساس المادة 55 من الدستور التي تجعل من المعاهدات والاتفاقيات المصادق عليها أو المبرمة بشكل نظامي أعلى من القوانين¹⁰⁰.

إلا أنه بعد هذا التاريخ والذي أعقب التوقيع على اتفاقية مستريخت أصبح المجلس الدستوري يفرق بين نوعين من القانون الدولي: القانون الدولي الكلاسيكي، والقانون الأوروبي والمجموعة الأوروبية، إذ بقي المجلس مصراً على رأيه بشأن النوع الأول، استناداً إلى أن الاتفاقية الدولية والمعاهدة تأخذ المعيار الدولي كصفة عارضة ونسبية، وهي مرهونة التطبيق ومقترنة بتطبيقها من الطرف الآخر الموقع عليها، فلا يمكن أن يراقب القانون انطلاقاً من قاعدة ذات مضمون متغير وذو قيمة غير مؤكدة¹⁰¹.

أما بالنسبة للنوع الثاني، اعتباراً من نص المادة 88-2 من الدستور التي ضمت بشكل صريح المعاهدة المتعلقة بالإتحاد الأوروبي (معاهدة مستريخت، وشنغن)، فتحت النقاش لفتح الكتلة الدستورية أمام القانون الأوروبي انطلاقاً من أنها تأخذ نفس المكانة التي يحتلها نص ذكر في الدستور، كممثل إعلان حقوق الإنسان والمواطن أو ديباجة دستور 1946، وذكر الفقهاء أن ذلك يعني كل القانون المشتق من هذه الاتفاقيات والمعاهدات، وهو ما أخذ به المجلس الدستوري الفرنسي اعتماداً على المادة 8 -ب فقرة ثانية من معاهدة مستريخت، في 02/09/1992، حينما اعتبر أن القانون العضوي الذي نصت عليه المادة 88-3 من الدستور، المرتبطة بحق تصويت الأجانب، يجب أن يراعي ما فرضته المجموعة الأوروبية في هذه المعاهدة¹⁰².

رابعاً: القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان:

لا تزال مسألة اعتبار القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان مرجعاً للرقابة الدستورية، خلافاً بين الفقه والقضاء الدستوريين.

بالنسبة للمجلس الدستوري الجزائري لم نجد في آرائه ما يمكن أن يعزز الاعتقاد باعتبارهما مرجعاً للرقابة المطابقة، فحتى حينما يتعرض للرقابة الدستورية الخارجية يعتمد على نصوص الدستور التي تحدد هذه الإجراءات دون الإشارة لنصوص القانون العضوي 02/99 مثلاً، أو إلى أحد نظامي الغرفتين.

في فرنسا، يرجع عدم إدراج القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ضمن الكتلة الدستورية، إلى سبب رئيسي هو أن هذه النصوص-القوانين العضوية- في حد ذاتها لم تخضع للرقابة الدستورية، ذلك أن الحكومة قامت بإصدار أغلبها مباشرة خلال الأربعة أشهر الأولى لإصدار الدستور تطبيقاً لنص المادة 92 منه المتعلق بالوضع حيز التطبيق للمؤسسات الجديدة، إذ أن البرلمان لم يساهم في إصدار هذه القوانين، والمجلس الدستوري الذي لم يكن منصباً بعد لم يبسط رقابته عليها.

لكن كل من البرلمان والمجلس الدستوري قاما بدورهما بمناسبة تعديلات هذه القوانين فيمكن من الناحية النظرية الاستناد إلى الأحكام المعدلة في فحص الرقابة الدستورية دون الأحكام الأصلية.

وقد ظهر في بعض المناسبات اعتماد المجلس الدستوري على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لفحص الرقابة الدستورية، إذ أنه اعتبر التصريح بدستورية قوانين المالية يكون بالنظر إلى مطابقتها للدستور وكذا للأمر المتضمن القانون العضوي المؤرخ في 02/01/1959، فجعل القوانين العضوية على قدم المساواة مع الدستور وأدخلها الكتلة الدستورية، باعتبارها عامل تكميلي في بسط الرقابة.

كما أكد المجلس الدستوري، في قراره المؤرخ في: 23/07/1975، أنه يعود له فحص النص المعروض عليه في الشق المتعلق باحترامه للقواعد ذات القيمة الدستورية المرتبطة بالإجراءات التشريعية، علماً أن أهم هذه الإجراءات منصوص عليها في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان¹⁰³.

واعتباراً لذلك لخص الفقهاء حالات إدراج المجلس الدستوري للقوانين العضوية والأنظمة ضمن الكتلة الدستورية، وكمراجع للرقابة، فقط حينما تعبر عن مبدأ دستوري.

3.2.3.2 نتائج رقابة القانون العضوي للدستور.

وضع المؤسس الدستوري الإطار العام للنتائج المترتبة عن بسط المجلس الدستوري لرقابته على نص تشريعي أو تنظيمي معين في المادة: 169 من الدستور المعدل والمتمم، وذلك حينما نص: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس".

وقد بينت المواد: 02، 03 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري آليات تطبيق هذه المادة على مستوى آراء المجلس فيما يتعلق برقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور.

نصت المادة 02 منه أنه: "إذا صرح المجلس الدستوري أن النص المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، لا يتم إصدار هذا القانون".

ونصت المادة 03 منه أنه: "إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور، دون أن يلاحظ في ذات الوقت بأن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون، باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص، وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبته مطابقتها للدستور".

يتبين من النصوص المذكورة أعلاه، أن المجلس الدستوري عند اضطلاعهم بمهمة رقابة مدى مطابقة قانون عضوي للدستور، يمكن أن يصل إلى حالة من الحالات التالية¹⁰⁴:

1/ أن يجد المجلس أن النص المعروض عليه لا يتضمن أي أحكام غير مطابقة للدستور فيقر بمطابقته له، ويصدر هذا القانون بعد استيفاء باقي الإجراءات التشريعية.

2/ أن يجد المجلس أن النص المعروض عليه تضمن حكما أو أكثر غير مطابق للدستور، وأنه لا يمكن فصله عن باقي أحكام القانون، فيقرر أن القانون ككل غير مطابق للدستور ولا يتم إصداره.

3/ أن يجد المجلس أن النص المعروض عليه تضمن حكما أو أكثر غير مطابق للدستور، وأنه يمكن فصله عن باقي أحكام القانون المعروض عليه، فيقر بمطابقة النص للدستور بعد استبعاد هذا الحكم غير المطابق. وفي هذه الحالة الأخيرة تكون أمام إحدى الحالتين:

- أن يصدر القانون بعد استيفاء باقي الإجراءات التشريعية بعد حذف الحكم أو الأحكام التي قرر المجلس أنها غير مطابقة للدستور.

- أن يطلب رئيس الجمهورية من البرلمان قراءة جديدة للنص المصوت عليه سابقا من طرفه، وعندئذ يعاد عرض النص من جديد على المجلس الدستوري لرقابة مطابقته للدستور.

إلا أنه في هذه الحالة الأخيرة، نجد أحكام المادة 127 من الدستور¹⁰⁵ هي التي تتطرق وحدها لطلب رئيس الجمهورية من البرلمان إجراء مداولة ثانية على قانون معين تم إقراره، وتشترط هذه المادة موافقة ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض للتصويت، فهل تطبق في هذه الحالة أحكام الفقرة الثالثة من المادة 123 من الدستور التي تشترط موافقة الأغلبية المطلقة للنواب، أم أحكام المادة 127 منه.

إن هذه المسألة مهمة كون النص العضوي سيعاد عرضه مجددا أمام المجلس الدستوري لفحص رقابته، والذي يتطرق في الرقابة الدستورية الخارجية للنص كما تم توضيحه آنفا- لفحص الشروط الشكلية لسن القانون العضوي والتي منها التأكد من نسبة التصويت.

لم نجد في آراء المجلس الدستوري الصادرة بشأن رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور مثل هذه الحالة، إلا أنه من الناحية النظرية يبدو أن نص المادة 127 هو الذي يطبق باعتبار أننا نكون أمام حالة خاصة نظمها هذا النص وليس أمام الحالة العامة العادية التي تنظمها المادة 123 من الدستور وفقا لقاعدة الخاص يقيد العام.

خلاصة الفصل 2

تطرقنا في الفصل الثاني لتبيان مراحل العمل التشريعي المتعلقة بالقانون العضوي، منذ أن يكون كفكرة، يتم بلورتها في مصالح الحكومة أو عند النواب لتصبح مبادرة، ويتم دراستها على مستوى اللجنة المختصة، وإحالتها على التصويت باعتبارها مشروع قانون عضوي، وعرضها على مجلس الأمة وما يتبع ذلك من إمكانية اختلاف المجلسين والانتقال لحل اللجنة المتساوية الأعضاء، ثم فحص المشروع من طرف المجلس الدستوري سواء يبحث الرقابة الخارجية للنص أو الرقابة الداخلية أو هما معا، وذلك بالرجوع إلى أحكام الوثيقة الدستورية، مع التطرق إلى ما تثيره الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المصادق عليها، وكذا القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان من جدال فقهي، انتهاء بصدور رأي المجلس الدستوري بشأن مدى مطابقتها للدستور.

ويتضح من كل ذلك، أن إجراءات العمل التشريعي هو نفسه تقريبا بالنسبة لاستصدار قانون عادي أو عضوي، إلا أن التفاوت يظهر في مسألة أغلبية التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وكذا في رقابة المطابقة الإلزامية والقبلية التي تسند للمجلس الدستوري قبل إصدار القانون العضوي.

إن هذه الإجراءات من شأنها أن تعزز تميز فكرة القانون العضوي وتقوي مركزها في العمل التشريعي بصفقتها مكتملة لأحكام الدستور ومفسرة لإرادة المؤسس الدستوري في الحالات التي أحال إليها للتشريع بقانون عضوي.

وأن رأي المجلس الدستوري الإلزامي القبلي بما تفرضه رقابة مطابقة القانون العضوي للدستور، من شأنه أن يدعم خلق منظومة قانونية متجانسة فيما بينها ومطابقة للدستور، ويحمي من جهة أخرى من الانحراف بما قصده المؤسس الدستوري بفكرة القوانين العضوية، سواء من حيث محاولة استعمالها لخرق أحكام الدستور نفسه تعديلا أو إلغاء أو زيادة في بعض أحكامه، من جهة ومن جهة أخرى، بتعزيز رقابة الهيئة التشريعية من الخروج عن الإطار المحدد لها خلال ممارستها للعمل التشريعي.

ويبقى أن نشير إلى أنه بعد صدور رأي المجلس الدستوري بمطابقة القانون العضوي للدستور يتولى رئيس الجمهورية التوقيع عليه وإصداره في خلال ثلاثون يوما من تاريخ تسلمه طبقا لنص المادة 126 من الدستور المعدل والمتمم.

- ¹ سعاد عمير: "الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر"، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2009، ص: 90، 91، 92.
- ² د/ سعيد بو الشعير: " مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس"، الفصل الثاني (المبادرة بالتشريع)، مجلة إدارة، عن المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد (02)، عدد (02)، 1992، ص: 31، 32. أيضا: سعاد عمير: مرجع سابق، ص: 90.
- ³ أنظر التعليم رقم 41 مؤرخة في 11 ديسمبر 1994 عن رئيس الحكومة، تتعلق بإجراءات إعداد النصوص والمصادقة عليها.
- ⁴ مبروك حسين: " تحرير النصوص القانونية"، (القوانين، المراسيم، القرارات الإدارية) ط/2، دار هومة، الجزائر، 2007، ص 70.
- ⁵ د مبروك حسين: المرجع السابق، ص 71.
- ⁶ المواد/21، 22 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر 15 سنة 1999.
- ⁷ كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها، ويعلم مجلس الأمة والحكومة بذلك.
- ⁸ أنظر المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتمم، ج ر: 14/53، 97/46، 2000/99.
- ⁹ د/ السعيد بو الشعير: " مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس"، الفصل الثاني (المبادرة بالتشريع)، ص 34.
- ¹⁰ المادة 2/119: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون نائبا".
- ¹¹ سعاد عمير: مرجع سابق، ص: 92.
- ¹² المادة 121 من الدستور: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".
- ¹³ د/ سعيد بو الشعير: " مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس"، الفصل الثاني (المبادرة بالتشريع)، ص 45.
- ¹⁴ أ- عقيلة خرباشي: مرجع سابق، ص: 160.
- ¹ أنظر: نشرات الفقه الدستوري، الصادرة عن المجلس الدستوري لسنوات 1999 إلى غاية 2005.
- ¹⁶¹⁶ المادة 20 من القانون 02/99: "زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور، يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا، أن يرفق بعرض أسباب، وأن يحرر نصه في شكل مواد".
- ¹⁷¹⁷ المادة 24 من القانون العضوي 02/99: "لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير لمشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر شهرا".
- ¹⁸ المادة: 25 من القانون العضوي 02/99: "يبلغ فوراً إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقاً لأحكام المادة 23 أعلاه. تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز شهرين. وإذا لم تبدي الحكومة رأيها عند انقضاء أجل الشهرين، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته. لا يقبل أي اقتراح قانون تم رفضه عملاً بنص المادة 121 من الدستور".
- ¹⁹ المادة 98 من الدستور الجزائري: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ...".
- ²⁰ د/ الأمين شريط: " حق التعديل في النظام البرلماني"، مداخلة أقيمت في ملتقى الأوراسي المنظم من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان يومي 06، 07 ديسمبر 2004، غير منشورة، ص 01.
- ²¹ أ/ سعيد مقدم: " قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري و نصوصه التطبيقية"، مداخلة أقيمت في ملتقى الأوراسي المنظم من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان يومي 06، 07 ديسمبر 2004، غير منشورة، ص 04.
- ²² عقيلة خرباشي: مرجع سابق، ص 33.
- ²³ أ/ سعيد مقدم: المرجع السابق، ص 02.
- ²⁴ د/ الأمين شريط: " حق التعديل في النظام البرلماني"، المرجع السابق، ص 09، 10.
- ²⁵ المرجع نفسه ص 09، 10.
- ²⁶ قدمت هذه الإحصائيات من طرف أ/ سعيد مقدم في مداخلة "قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل"، المرجع السابق، ص 12.
- ²⁷ رأي المجلس الدستوري رقم 4 لأن (د أ م د / 98) بتاريخ 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور ج ر 08 المؤرخة بنفس التاريخ.

- 28 عقيلة خرباشي: مرجع سابق ، ص 34 .
- 29 د-الأمين شريط: مرجع سابق، ص: 13،15
- 30 أ- سعاد عمير: مرجع سابق، ص: 173
- 31 أ- عقيلة خرباشي: مرجع سابق، ص: 137
- 32 أنظر د/ الأمين شريط: "حق التعديل في النظام البرلماني"، المرجع السابق، ص 12 إلى 19.
- 33 أنظر د/ الأمين شريط: المرجع السابق ص 13 .
- 34 المادة 121 من الدستور: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو في توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".
- 35 أنظر في اختصاصات البرلمان للتشريع بقانون عادي أو قانون عضوي المادتين: 122، 123 من الدستور.
- 36 أنظر د/ سعيد بوالشعير: "مجالات القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس"، الفصل الثاني (المبادرة بالتشريع)، المرجع السابق، ص57 .
- 37 أسعاد عمير: مرجع سابق، ص: 102، 103
- 38 أنظر المادتين: 120 ، 123 من الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم .
- 39 أ/ نصر الدين معمري : " التشريع عن طريق المبادرة " ، مقال منشور في مجلة النائب التي يصدرها المجلس الشعبي الوطني ،مجلة دورية ، العدد الرابع ، 2004 ، ص28 .
- 40 أنظر المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتمم .
- 41 انظر المادة 29 من القانون 02/99 المتضمن " تنظيم المجلس الشعبي الوطني وجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 42 أنظر المادة 37 من القانون العضوي 02/99 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 43 سعاد عمير: مرجع سابق، ص: 106
- 44 أنظر أ/ نصر الدين معمري: "التشريع عن طريق المبادرة"، المرجع السابق، ص: 31، أيضا: أ/ العيد عاشوري: "كيفية إقرار قانوني الانتخابات والدوائر الانتخابية في المجلس الوطني الانتقالي"، مقال منشور في مجلة النائب التي تصدر دوريا عن المجلس الشعبي الوطني، السنة الثانية، العدد 04، ص: 20، 21
- 45 أنظر أ/ نصر الدين معمري: المرجع السابق، ص 31، أيضا: أ/ العيد عاشوري: المرجع السابق، ص 21
- 46 د. بوزيد لز هاري: " الدور التشريعي لمجلس الأمة"، المرجع السابق، ص 11، 12.
- 47 أنظر أ/ عقيلة خرباشي: "العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان"، المرجع السابق، ص48، 49.
- 48 المادة 120 فقرة 04 من الدستور: " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".
- 49 أنظر أ / مراد بقالم: مرجع سابق، ص248.
- 50 أنظر المادة 67 ف 3، 4 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 51 أنظر المادة 98 من القانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 52 أنظر المادة 90 فقرة 2، 3 من القانون العضوي 02/99.
- 53 أنظر المادة 93 من القانون العضوي 02 /99 .
- 54 أنظر المادة 94 من القانون العضوي 02 /99 .
- 55 أسعاد عمير: مرجع سابق، ص: 132
- 56 أنظر أ/ مراد بقالم: مرجع سابق، ص258.
- 57 أ/ عبد السلام سالم: " نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري"، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، الجزائر، سنة 2006، ص91.
- 58 أنظر أ/ مراد بقالم: المرجع السابق، ص 258.
- 59 أنظر د. بوزيد لز هاري: "الدور التشريعي لمجلس الأمة"، مرجع سابق، ص19.
- 60 أسعاد عمير: مرجع سابق، ص: 132، 133 .
- 61 أنظر د. بوزيد لز هاري: "الدور التشريعي لمجلس الأمة"، مرجع سابق، ص23 .
- 62 أنظر د. يحيى الجمل: " القضاء الدستوري في مصر" ، دار النهضة العربية، سنة 2006، مصر، ص 43،

- 63 أنظر المادة 166 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.
- 64 أنظر د. شربال عبد القادر: "مكانة المجلس الدستوري في النظام المؤسساتي الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، دورية فصلية عن مجلس الأمة، العدد 12، أفريل 2006، ص 88.
- 65 أنظر د. مسعود شيهوب: "المجلس الدستوري الجزائري"، تشكيله ووظائفه، مجلس النائب، السنة الثانية، سنة 2004، العدد 04، ص 09، 10.
- 66 أنظر المادة 164 من الدستور الجزائري، المعدل والمتمم.
- 67 أنظر د. شربال عبد القادر: المرجع السابق، ص 89.
- 68 أنظر المواد: 163، 164، 165، 166 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.
- 69 أنظر المواد: 163، 164، 165، 166 من الدستور الجزائري المعدل.
- 70 أنظر المواد: 09 إلى 23 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 28 يونيو 2000، المعدل والمتمم.
- 71 أ/ نفيصة بختي، د/ عمار عباس: "تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه"، دراسات قانونية، دورية فصلية عن مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد الثاني، سبتمبر 2008، الجزائر، ص 29، 30.
- 72 أنظر د. شربال عبد القادر: المرجع السابق، ص 90.
- 73 المرجع نفسه، ص 91.
- 74 المرجع نفسه، ص 91.
- 75 W- laggome: "La Conception du contrôle de Constitutionnalité en Algérie". IDARA. Revue de L' E.N.A . v6 . v2. 1996. P 11. 12. S
- 76 DOMINIQUE ROUSSEAU; opcit p: 137, 140
- 77 W. laggoune. Op cit p.11,12
- 87 أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 01/ ر ق ع / م د / 05 المؤرخ في 17 يونيو سنة 2005 والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر 51 سنة 2005 .
- نص المادة 24 منه: " يمكن إنشاء أقطاب قضائية متخصصة ذات اختصاص إقليمي موسع لدى المحاكم ، يتحدد الاختصاص النوعي لهذه الأقطاب حسب الحالة ، في قانون الإجراءات المدنية، أو قانون الإجراءات الجزائية.
- 79 نص المادة 29 من القانون العضوي محل الرأي المذكور أعلاه: " تصنف الجهات القضائية المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، يتم التصنيف بموجب قرار من وزير العدل حافظ الأختام ، بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء."
- 80 أنظر د/ يحيى الجمل: "القضاء الدستوري في مصر"، مرجع سابق، ص 189، 190، 192.
- 81 DOMINIQUE ROUSSEAU; op, cit, p 141
- 82 أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 11/01 المؤرخ في 06 يوليو 2011 ج ر 42 لسنة 2011.
- 83 أنظر د/ شربال عبد القادر: "مكانة المجلس الدستوري في النظام المؤسساتي الجزائري"، المرجع السابق، ص 99.
- 84 أنظر د. يحيى الجمل: "القضاء الدستوري في مصر"، المرجع السابق، ص 194.
- 85 المرجع نفسه، ص 194 وما يليها: " ذكر الدكتور يحيى الجمل في نفس المرجع، ص 207 وما بعدها أن الأستاذ الدكتور عبد الرزاق السنهوري من أوائل من عالجوا هذا الموضوع في إطار القانون الدستوري في مقال له بعنوان: مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، فعيب الانحراف التشريعي بتعلق أساسا بالغاية من التشريع، ذلك أن التشريع يتعين أن يستهدف المصلحة العامة ، فإذا تغيا التشريع غير هذه المصلحة لكي يحقق مصلحة فردية أو مصلحة حزب من الأحزاب أو مجموعة من الأشخاص تحقق هذا العيب وأصبح التشريع غير دستوري.
- 86 المرجع السابق، ص 202، 203، 205.
- 87 DOMINIQUE ROUSSEAU: opcit, p: 142
- 88 أنظر د- شربال عبد القادر: المرجع السابق، ص 99.
- 89 أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 01/ ر ق ع / م د / 05 المؤرخ في 17 يونيو 2005 والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، للدستور، ج ر 51 سنة 2005.
- 90 د- يحيى الجمل: مرجع سابق، ص: 207
- 91 DOMINIQUE ROUSSEAU: opcit, p: 143, 144
- 92 د- يحيى الجمل: مرجع سابق، ص: 210، 211.

⁹³ DOMINIQUE ROUSSEAU: op cit, p: 113, 121

⁹⁴ د/ عبد العزيز محمد سالمان: "قيود الرقابة الدستورية"، مكتبة نهضة القانون، القاهرة، جمهورية مصر العربية، سنة 1998، ص: 61 إلى 77. أيضا: د/ عبد العزيز محمد سالمان: "رقابة دستورية القوانين"، دار الفكر العربي، مدينة نصر، ط/ 1، جمهورية مصر العربية، سنة 1995، ص: 97 إلى 104.

⁹⁵ د/ محمد رفعت عبد الوهاب: "رقابة دستورية القوانين"، دار الفكر العربي، القاهرة، جمهورية مصر العربية، ص: 177.

⁹⁶ د-يحيى الجمل: مرجع سابق، ص: 184

⁹⁷ رأي قدمه: د-شربال عبد القادر، بمناسبة مناقشة هذه المذكرة بتاريخ: 2012/12/16 كلية الحقوق والعلوم السياسية بالبلدية.

⁹⁸ أنظر: القرار رقم: 01 -ق- ق- م د مؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات، إذ جاء في تعليل الفقرة ثالثا (ونظرا لكون أية اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها، تندرج في القانون الوطني، وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة السمو على القوانين، وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية، وهكذا الشأن خاصة بالنسبة إلى ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1966 المصادق عليه بالقانون رقم: 08/89 المؤرخ في 25 أبريل 1989 الذي انضمت إليه الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 67/89 المؤرخ في 16 مايو سنة 1989، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المصادق عليه بالرسوم رقم 37/87 المؤرخ في 03 فبراير 1987، فإن هذه الأدوات القانونية تمنع منعا صريحا كل تمييز مهما كان نوعه. .. وبناء على ما تقدم، يصرح المجلس الدستوري بأن اشتراط الجنسية الأصلية للمترشح للانتخابات التشريعية، غير مطابق للدستور)، وهو نفس الحكم بالنسبة للفقرة الرابعة التي تخص زوج المترشح لرئاسة الجمهورية المادة 108 من النص. نشر بالجريدة الرسمية العدد 36 بتاريخ: 1989/08/30.

⁹⁹ أشارت إلى هذه الفكرة: د-مسراتي سليمة عند مناقشة هذه المذكرة بتاريخ: 2012/12/16 بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سعد دحلب بالبلدية.

¹⁰⁰ هنري روسيون: "المجلس الدستوري"، ترجمة د-محمد وطفه، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2001، ص: 70، 71

¹⁰¹ DOMINIQUE ROUSSEAU. Op, cit, p 115

¹⁰² هنري روسيون: نفس المرجع، ص: 73. أيضا: DOMINIQUE R; op, cit; p; 116

¹⁰³ DOMINIQUE ROUSSEAU; op, cit, p 112

¹⁰⁴ هنري روسيون: مرجع سابق، ص: 45، 46. أيضا: DOMINIQUE ROUSSEAU; op, cit, p 155, 157

¹⁰⁵ تنص المادة 127 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم: " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما (30) الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة، وإجابة على الإشكالية المطروحة في مقدمة البحث، يتبين لنا أن خصوصية القوانين العضوية وتميزها يكمن في كونها تقنية تشريعية تجمع بين ما يتطلبه الفقه من استقرار في القواعد القانونية، وما يتطلبه المجتمع من مرونة نسبية للتأقلم مع الحاجيات الجديدة له من جهة، وتساهم بفعالية في خلق منظومة قانونية متجانسة فيما بينها، ومطابقة للدستور من جهة أخرى.

ويمكن لهذه الفئة من القوانين بهذه الخصوصية أن تساهم فعلا في تحقيق الدور المنوط بها، خصوصا إذا ما اعتمد عليها من طرف المساهمين في الآلية التشريعية بشكل فعال ومناسب في المجالات التي كفلها لها الدستور.

وهذا ما يتأكد من خلال أن أغلب مشاريع الإصلاحات السياسية التي باشرت بها الحكومة تنفيذا لتعليمات السيد رئيس الجمهورية الموجهة منذ خطابه في شهر أفريل 2011، جاءت بقوانين عضوية، خصوصا أنه منذ إقرار هذه التقنية في التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 لم يتم إصدار إلا حوالي خمسة قوانين عضوية، في حين بادرت الحكومة إلى طرح حوالي أربعة مشاريع قانونية خلال أقل من ستة أشهر (بداية من الثلاثي الثاني لسنة 2011) وتتعلق كلها بالإصلاحات السياسية والتي منها: قانون الأحزاب، قانون الانتخابات، قانون الإعلام، قانون توسيع تمثيل المرأة في الهيئات المنتخبة.

وبعد تحليل هذا الموضوع، ومناقشة جوانبه المختلفة يتبين أنه لا يمكن الحكم بمدى فعالية هذه التقنية التشريعية في الجزائر، إلا بعد منحها الفرصة الكافية خصوصا مع تزايد اللجوء إليها في الآونة الأخيرة، وهو ما يدفعنا لرفع التوصيات التالية:

-الإسراع في إصدار القوانين العضوية المنصوص عليها في الدستور لاسيما القانون العضوي المحدد لكيفيات وشروط تطبيق أحكام المادة 89 من الدستور، تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار، قانون الإعلام، قانون الأمن الوطني، القانون المتعلق بقوانين المالية.

ذلك أن هذه القوانين التي نص عليها المؤسس الدستوري هي جزء من أحكام الدستور لأنها تكمل أحكامه في المسائل التي أحال فيها للقانون العضوي، طالما لم يتم استكمالها فإن أحكام الدستور نفسه غير مستكملة.

-توسيع مجالات القوانين العضوية بضم مواضيع أخرى مثل: حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين. القواعد

المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية. قواعد الإجراءات الجزائية، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون. التقسيم الإقليمي للبلاد. القواعد لعامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية لقوات المسلحة. قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص. قانون البلدية والولاية.

خصوصا أن هذه المجالات تدخل في مجملها أصلا في أحكام المادة 123 من الدستور، وهي طبقا للمفهوم الموضوعي للقوانين العضوية مواضع من طبيعة دستورية.

قائمة المراجع:

الدساتير:

-دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963.

-دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976.

-دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 المعدل والمتمم.

الأنظمة الداخلية:

-النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المصادق عليه بتاريخ: 28 يونيو 2000 المعدل والمتمم.

-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتمم.

النصوص القانونية:

-الأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم.

-الأمر 09/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

-القانون العضوي رقم: 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم.

-القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس: 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

آراء المجلس الدستوري:

- رأي رقم 04/98 بتاريخ 10 فيفري 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

- رأي رقم 05/01 بتاريخ 17 يونيو 2005 المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور.

-التعليمات:

التعليمة رقم: 41 بتاريخ 11 ديسمبر 1994 عن السيد رئيس الحكومة تتضمن إجراءات إعداد النصوص والمصادقة عليها.

-الكتب:

أولاً/ باللغة العربية:

1-د/ ابراهيم عبد العزيز شيجا: " النظام الدستوري اللبناني"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، سنة 1983.

2-اندرية هوريو: " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الجزء الأول، ط 4، بدون دار نشر، سنة 1977.

3-اندرية هوريو: " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الجزء الثاني، ط 2، بدون دار نشر، سنة 1977

4-د/ بوكرا إدريس: " الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، دار الكتاب الحديث، الجزائر، سنة 2003

5-د/ سليمان محمد الطماوي: "السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي"، دراسة مقارنة، ط 2، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1973

6-سعاد عمير: "الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر"، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2009

7-د/ سعيد بوالشعير: " القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة"، الجزء الأول، (النظرية العامة للدولة والدستور)، ديوان المطبوعات الجامعية والمؤسسة الوطنية للكتاب، ط 2، سنة 1992

8- د/ رمزي طه الشاعر: " النظرية العامة للقانون الدستوري"، بدون دار نشر، الكويت، سنة 1972

9- د/ طعيمة الجرف: " مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون"، مكتبة القاهرة الحديثة، سنة 1963

- 10-د/ عبد الغني بسيوني: " المبادئ العامة للقانون الدستوري"، الدار الجامعية، بيروت، سنة 1985
- 11- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله: " النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي"، (الدولة، الحكومة، الحقوق والحريات العامة)، الدار الجامعية، بيروت، بدون تاريخ نشر
- 12-د/ عبد الفتاح ساير داير: " القانون الدستوري"، مطابع دار الكتاب العربي، مصر، ط1، سنة 1959
- 13-د/ عبد الهادي بوطالب: "المرجع في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الجزء الأول، دار البيضاء، المغرب، سنة 1976
- 14-د/ عمار عوابدي: " القانون الإداري"، الجزء الثاني، (النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، ط سنة 2000
- 15-د/ عبد العزيز سالمان: "قيود الرقابة الدستورية"، مكتبة نهضة القانون، القاهرة، جمهورية مصر العربية، سنة 1998
- 16-د/ عبد العزيز سلمان: "رقابة دستورية القوانين"، دار الفكر العربي، مدينة نصر، ط/ 1، جمهورية مصر العربية، سنة 1995
- 17-أ/ عقيلة خرباشي: " العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان"، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007
- 18-د/ فتحي بكري: "القانون الدستوري"، (المبادئ الدستورية العامة، دستور 1971، الكتاب الأول)، دار النهضة العربية، سنة 1997
- 19-- د/ فوزي أوصديق: "الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري"، الجزء الثاني، (النظرية العامة للدساتير)، ط 1، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1994
- 20-د/ قزو محمد آكلي: " دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية"، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، سنة 2003
- 21-د/ مبروك حسين: " تحرير النصوص القانونية"، (القوانين، المراسيم، القرارات الإدارية)، ط 2، دار هومة، الجزائر، سنة 2007
- 22-د/ محمد أرزقي نسيب: " أصول القانون الدستوري والنظم السياسية"، دار الأمة، سنة 1998
- 23-أ/ مراد بقالم: " نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته"، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، ط 1، الاسكندرية، مصر، سنة 2009
- 24-هنري روسيون: "المجلس الدستوري"، ترجمة د-محمد وطفه، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2001

25-د/ يحيى الجمل: "القضاء الدستوري في مصر"، دار النهضة العربية، مصر، سنة 2006.

المذكرات:

1-غزلان سليمة: "فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2002/2001

2-عبد السلام سالمى: "نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري"، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، سنة 2006

3-أحمد حميودة: "مبدأ تدرج القواعد القانونية وأثاره على الوظيفة القضائية"، مذكرة لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة الرابعة عشر، 2006/2003

الدوريات والملتقيات:

1-د/ الأمين شريط: "حق التعديل في النظام البرلماني"، مداخلة أقيمت في ملتقى الأوراسي المنظم من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان يومي 06، 07 ديسمبر 2004

2-أ/ العيد عاشوري: "كيفية إقرار قانوني الانتخابات والدوائر الانتخابية في المجلس الوطني الانتقالي"، مقال منشور في مجلة النائب التي تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، مجلة دورية، السنة الثانية، العدد 04، سنة 2004

3-د/ بوزيد لزهاري: "الدور التشريعي لمجلس الأمة"، مداخلة أقيمت في ملتقى الأوراسي المنظم من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان يومي 06، 07 ديسمبر 2004

4-أ/ جبار عبد المجيد: "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات"، مجلة إدارة، عن المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 10، عدد 02، سنة 2000

5-د/ سعيد بوالشعير: "مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس"، الفصل الثاني، (المبادرة بالتشريع)، مجلة إدارة، عن المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، سنة 1992

6-د/ سعيد بوالشعير: "وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11/01/1992، وحل المجلس الشعبي الوطني"، مجلة إدارة، عن المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 03، عدد 01، سنة 1993

- 7-أ/ سعيد مقدم: " قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري ونصوصه القانونية"، مداخلة أقيمت في ملتقى الأوراسي المنظم من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان يومي 06، 07 ديسمبر 2004
- 8-د/ شربال عبد القادر: "مكانة المجلس الدستوري في النظام المؤسساتي الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، دورية فصلية عن مجلس الأمة، العدد 12، أبريل 2006
- 9-د/ عمار عوابدي: "فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها"، مجلة الفكر البرلماني، دورية فصلية عن مجلس الأمة، العدد 02، مارس 2003
- 10-د/ عمار عباس، أم نفيسة بختي: "تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه"، دراسة قانونية، دورية فصلية عن مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، العدد الثاني، سبتمبر 2008
- 11-د/ مسعود شيهوب: " المجلس الدستوري الجزائري"، (تشكيلته ووظائفه)، مجلة النائب، دورية فصلية عن المجلس الشعبي الوطني، السنة الثانية، العدد 04، سنة 2004
- 12-مراد بدران: " الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر"، مجلة إدارة، عن المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 10، العدد 02، سنة 2000
- 13-أ/ بساعد علي: "مجموعة محاضرات في المالية العامة"، ملقاة على طلبة السنة الأولى من التكوين الإعدادي، الدفعة الخامسة عشر، المدرسة العليا للقضاء، فيفري 2005.

ثانياً: باللغة الفرنسية.

Les ouvrages.

- 01- Ali Bissad: "droit de la comptabilite", Ed Houma, 2004
- 02- Burdeau Georges: "droit constitutionnel et institutions politiques", 15 ed, Paris, 1972, L G D J
- 03- Dominique Rousseau: Droit du contentieux constitutionnel, Ed DELTA, Beyrouth, Liban, Ed Montchrstien, Paris, 2006
- 04- Guillaume Drago: "Procedures du contrôle de constitutionnalité", ed du Juris, classeur, 1996

05- Jean Oaul Jacque: " droit constitutionnel et institutions politiques 5 ed, Dalloz,2003

Les articles.

01-A-Boussaha: "la notion de lois organiques dans le projet", ^ó
Elwatan, lundi 1996/11/25

02-Hubert Amiel:" les lois organiques", in revue de droit public, ed
1973

03-W- Laggone:" la conception du contrôle de constitutionnalite
en Algerie", IDARA, revue de l' E N A, v6, V2, 1996