الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الدكتور يحيى فارس * المدية *

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة الماستر

تخصص: دولة ومؤسسات

بعنوان:

مكانة القانون العضوي في هرم التشريع الجزائري

من تقديم الطالبتان:

بن عيسي كنزة

بلحلوش أمينة

تحت إشراف الأستاذة:

تواتي سهيلة

السنة الدراسية 2019/2018

كلمة شكر

الحمد لله رب العالمين نحمده حمد الشاكرين و نستجيب له استجابة الطائعين، و الصلاة و السلام على سيدنا و حبيبنا و قدوتنا و شفيعنا محمد "صلى الله عليه و سلم".....

لا يسعنا إلا أن نتقدم بالشكر الجزيل إلى كل معلم أفادنا بعلمه من أول المراحل الدراسية حتى هذه اللحظة ، كما نتقدم بالشكر الجزيل للأستاذة المشرفة "تواتي سهيلة " صاحبة الفضل بعد الله عز و جل على ما قدمته لنا من نصائح و توجيهات قيمة.

فلها منا كل التقدير و الإحترام.

و إلى كل من ساعدنا من قريب و من بعيد على إتمام هذا البحث خاصة

كما نتقدم بجزيل الشكر و العرفان إلى أعضاء لجنة المناقشة الذين وافقوا على مناقشة هذا العمل و تحملهم عناء القراءة و التصحيح.

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل إلى من قال فيهما الله عز و جل

أعوذ بالله من الشيطان الرجيم

(و قضى ربك ألا تعبد إلا إياه و بالوالدين إحسانا)

سورة الإسراء (23).

إلى التي رافقتني بدعواتها و سهرت لأجل إسعادي أمي الغالية حفضها الله و أطال في عمرها.

إلى من كرس حياته لأجلي و أهدى شقاء عمره لسعادتي أبي الغالي حفضه الله و أطال في عمره .

إلى زوجي و أولادي أيمن ، آنس، ملاك ، محمد و يوسف.

إلى إخوتي و أخواتي و أولادهم و كل العائلة "بن عيسى و آتشي "

إلى صديقاتي و زميلاتي.

إلى كل أساتذة و زملاء حلقة الماستر تخصص "دولة و مؤسسات" (2019/2018) كل باسمه و فقهم الله.

إلى كل من وسعهم قلبي و نسيهم قلمي

إلى هؤلاء جميعا يطيب لي أن أهدي هذا العمل تشريفا و تقديرا.

بن عيسى كنزة

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل إلى من قال فيهما الله عز و جل

أعوذ بالله من الشيطان الرجيم

(و قضى ربك ألا تعبد إلا إياه و بالوالدين إحسانا)

سورة الإسراء (23).

إلى التي رافقتني بدعواتها و سهرت لأجل إسعادي أمي الغالية حفضها الله و أطال في عمرها.

إلى من كرس حياته لأجلي و أهدى شقاء عمره لسعادتي أبي الغالي حفضه الله و أطال في عمره .

إلى زوجي و إلى أخي و أخواتي و أولادهم و إلى كل عائلة "بلحلوش "

إلى صديقاتي كل باسمها.

إلى كل أساتذة و زملاء حلقة الماستر تخصص "دولة و مؤسسات" (2019/2018) كل باسمه و فقهم الله.

إلى كل من وسعهم قلبي و نسيهم قلمي

إلى هؤلاء جميعا يطيب لي أن أهدي هذا العمل تشريفا و تقديرا.

بلحلوش أمينة

مقدمة

مقدمـــــــــــــــــــــــة

يحتوي النظام القانوني لمعظم الدول على مجموعة متكاملة من النصوص القانونية والتي تتدرج في شكل هرمي، تهدف بالأساس إلى ضبط وتنظيم مختلف العلاقات القائمة داخلها، سواء تعلق الأمر بالعلاقات القائمة بين الأفراد فيما بينهم، أو تلك التي تتضمن تنظيم السلطة القائمة في الدولة،

تستند هذه النصوص القانونية إلى أحكام الدستور بإعتباره المرجع الأساسي الذي يحدد المبادئ و القواعد و الأحكام العامة و التي من خلالها تتم إدارة دفة الحكم في دولة القانون.

و أحكام الدستور هي التي تحدد السلطات الرئيسية في الدولة و صلاحيات كل سلطة و العلاقة بين كل سلطة و أخرى.

كما تختلف النصوص القانونية من حيث موضوعها، ومن حيث درجة قوتها، أين نجدها تتدرج في شكل هرمي بحيث تحتل النصوص القانونية ذات الطبيعة الدستورية قمته، نظرا لطبيعة الموضوعات التي تتناولها، والتي يمكن تلخيصها في مجموعة النصوص القانونية المتعلقة بنظام الحكم في الدولة، والسلطات القائمة فيها، وطبيعة العلاقات القائمة بين هذه السلطات من جهة، وبينها وبين المواطن من جهة ثانية، وبالتالي فإنها تحتوى على الإطار القانوني المنظم للحقوق والحريات في الدولة، وهو ما يميزها، ويجعل منها نصوص قانونية ذات أهمية بالغة مقارنة بغيرها من النصوص القانونية الأخرى.

تدارك المؤسس الدستوري الجزائري بعض النقائص التي شابت الدساتير السابقة، في ظل دستور 1996 حيث أقر في هذا التعديل فكرة القوانين العضوية و التي استوحاها من الدستور الفرنسي لسنة 1958 و الذي خصص لها مكانة متميزة مختلفة بذلك عن القوانين العادية.

و قد لجأ الدستور الجزائري لتبني هذا النوع من القوانين، قصد تجنب بعض المواضيع المهمة التعديلات المتكررة ضمانا لاستقرارها، و بذلك فانه أخضعها لإجراءات معقدة تجعلها تتصف بنوع من الجمود، تتميز بذلك عن إجراءات إعداد القوانين العادية، لكنها بالمقابل لا تصل إلى صرامة الإجراءات المقرة لتعديل الدستور.

يعتبر القانون العضوي من المواضيع الهامة،نظرا لحيوية و أهمية الدور الذي يطلع به كأداة لإعادة التوازن العلاقات في إطار السلطات العامة، و ما يمكن أن ينتج عنه من محاولة حرة للتوازن الدستوري من جهة ، و المسائل ذات الطابع الدستوري الهام من جهة أخرى.

و من بين الإجراءات الصارمة التي سنها الدستور لإعداد القوانين العضوية، خضوعها لرقابة من قبل المجلس و يعد هذا منطقيا بالنظر إلى تعريفها حيث أنها تحمل قواعد قانونية دستورية و لتحديد مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري ،يتوجب علينا تحديد خصوصية هذه القوانين في النظام القانوني الجزائري ثم التطرق إلى مراحل إعدادها و إصدارها وصولا إلى مرحلة الرقابة التي يختص بها المجلس الدستوري

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية هذه الدراسة في معرفة الواقع الذي يحتله القانون العضوي ضمن هرم القوانين'إضافة إلى كون القانون العضوي يعتبر حاجز أمام ما يسمى:"التنسيب التشريعي"و بمعنى آخركما هو مفسر و مبسط للنص الدستوري,فهو أيضا يحمي الأحكام الدستورية، من التعديل المستمر،و ذلك بإجراء الرقابة السابقة لنشره من طرف المجلس الدستوري كمعيار تفرقة بينه و بين القانون العادي.

أسباب إختيار الموضوع:

يرجع اختيارنا لموضوع مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري للأهمية التي اكتسبتها هذه القوانين من خلال التعديلات الدستورية التي لحقت بدستور 28 نوفمبر 1996 و الذي حصر مجالات القوانين العضوية .

بالإضافة إلى قلة المراجع في هذا الموضوع لا سيما من قبل أصحاب الاختصاص الأصيل"نواب و أعضاء البرلمان بغرفتيه" إذ لوحظ جهل البعض منهم لواقع القوانين العضوية و ذلك من خلال جلسات مناقشة المجلس الشعبي الوطني و كذا مجلس الأمة لمشاريع القوانين العضوية.

الإشكالية:

يعد التطرق لموضوع القوانين العضوية من خلال تبيان خصوصية هذا النوع من القوانين و الإجراءات المتبعة في سنها و الرقابة الإجبارية المطبقة من طرف المجلس الدستوري عليها لوجوب مطابقتها للدستور ,إرتأينا وضع الإشكالية التالية:

كيف نظم المشرع الجزائري القوانين العضوية، و ما هي المكانة التي تحتلها في هرم التشريع الجزائري ؟

المنهج المتبع:

للإجابة على الإشكالية المطروحة،إعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي التحليلي و ذلك فيما يخص الجزئيات الخاصة بالقوانين العضوية , كما إعتمدنا على المنهج المقارن من خلال تمييز القانون العضوي بما يشابهه من القوانين و الأنظمة الأخرى.

خطة الدراسة:

إتبعنا في دراستنا على خطة مكونة من فصلين:

الفصل الأول بعنوان خصوصية القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري قسمناه إلى مبحثين إثنين، تناولنا في المبحث الأول ماهية القانون العضوي و في المبحث الثاني مجالات القوانين العضوية.

في حين الفصل الثاني تحت عنوان النظام القانوني الخاص بالقوانين العضوية قسمناه إلى مبحثين المبحث الأول تناولنا فيه مراحل إعداد القوانين العضوية أما المبحث الثاني خصصناه لعملية الرقابة الدستورية على القوانين العضوية.

الفصل الأول

الفصل الأول: خصوصية القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري

تقوم الأنظمة السياسية المعاصرة على أساس جوهري وهو مبدأ سيادة الشعب الذي يكمن أساسا في الإرادة العامة وذلك حسب ما ذهب إليه (جون جاك روسو) في كتابه العقد الاجتماعي، وتجد هذه الإرادة مصدرها وأساسها في التشريع أي صنع القانون الذي يعتبر الوسيلة الأساسية لاستظهار هذه الإرادة، وبالتالي ممارسة الشعب سيادته مباشرة أو تقوم السلطة التشريعية بممارسة السيادة نيابة عن الشعب وذلك تطبيقا للمبدأ الدستوري الذي يقضي بأن الشعب مصدر كل سلطة يمارسها مباشرة أو عن طريق ممثليه المنتخبين.

وتطبيقا لذلك جاء نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996 (يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه).

وهو ما حافظ عليه المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 112 منه التي من خلالها منح للبرلمان سيادة التشريع ولكن الدستور من جهة أخرى حصر المواضيع التي يشرع فيها البرلمان سواء بموجب القوانين العضوية أو العادية.

لقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 حاملا في طياته تعديلات مهمة أساسية على مستوى السلطة التشريعية حيث تبنى مبدأ الازدواجية البرلمانية باستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية بجانب المجلس الشعبي الوطني كغرفة أولى داخل البرلمان الجزائري و ذلك قصد توسيع السيادة التشريعية و هذا ما تفقده البرلمانات السابقة التي عرفتها الجزائر ،كما تم إحداث تعديلات في المجال التشريعي الممنوح له بتوسيع مجال القانون و إدخال طائفة جديدة من القوانين و التي تعرف بالقوانين العضوية.

هذه القوانين اكتست بقيمة خاصة في النظام القانوني الجزائري،و هو ما يبرر تميزها عن باقي القوانين,لهذا ارتأينا أن نقسم الفصل الأول إلى مبحثين أساسيين فخصصنا المبحث الأول منه بعنوان ماهية القانون العضوي و الذي عالجنا من خلاله مفهوم القانون العضوي و إبراز أهميته و تمييزه عن غيره من الأصناف القانونية ،أما المبحث الثاني فخصصناه لإبراز أهمية القانون العضوي، ومكانته في هرم التشريع الجزائري.

المبحث الأول: ماهية القانون العضوي

تتفق أغلب الدراسات الفقهية التي تبحث في موضوع القانون الدستوري على حاجة الدستور كوثيقة مدونة إلى قيم معيارية أخرى أدنى منه مرتبة تعمل على تكملته، ذلك أنه يستحيل أن يحمل محتوى الدستور كل المواضيع التي ترتبط بالقانون الدستوري.

كما أن مضمون الوثيقة الدستورية غالبا ما يكون عبارة عن أحكام ومبادئ عامة بدورها تحتاج إلى نصوص قانونية أخرى تضمن إيضاحها وتفصيلها، وضبط إطارها الإجرائي بقصد تفعيلها.

إن القوانين العضوية تعتبر أهم النصوص القانونية التي ترتب بعد هذه القيمة المعيارية مباشرة، وتختص بتنظيم مواضيع محددة تستقي أحكامها العامة مباشرة من الدستور، ينص على اختصاصها دون سواها من القيم المعيارية الأخرى في معالجتها، وتحويل المبادئ والاحكام العامة التي يحتويها ،إلى قواعد قانونية يمكن النظر فيها تحت طائلة الحكم بعدم دستوريتها، أن تكون وفق وفي حدود تطبيقها، فهي بذلك مصدر رسمي للنص الدستوري.

إن من أهم التعديلات الدستورية لسنة 1996 هو استحداث هذا النوع من القوانين- القوانين العضوية - و الذي يعتبر نوع جديد بجانب القوانين العادية لهذا ارتأينا أن نقسم المبحث إلى ثلاثة مطالب و التي نبرز من خلالها مفهوم القانون العضوي في المطلب الأول ثم تميزه عن غيره من الأصناف القانونية في المطلب الثاني، أما المطلب الثالث خصصناه لأهمية و مكانة القانون العضوي.

المطلب الأول: مفهوم القانون العضوي

حتى يتمكن لنا من معرفة الأهمية التي تحظى بها القوانين العضوية و تميزها عن باقي القوانين وجب علينا التطرق مسبقا إلى المفهوم الدقيق للقانون العضوي و ذلك بالتعريف بهذه القوانين في الفرع الأول، ثم تطورها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف القانون العضوي

يقصد بالقوانين العضوية (les lois organiques) القوانين التي تسنها السلطة التشريعية في موضوعات ذات طبيعة دستورية و هي القوانين التي تتعلق بكيفية ممارسة الحكم و تشكيل السلطات العامة في الدولة، و صلاحيات هذه السلطات و علاقتها ببعضها، أو هي عبارة عن قوانين خاصة الهدف منها تطبيق بعض أحكام الدستور،فهي بذلك تعتبر مكملة لوثيقة الدستور باعتبارها تتناول موضوعات بطبيعتها أو جوهرها دستورية لأنها تتعلق بتنظيم الحكم و السلطات العامة و سيرها وفقا لأحكام الدستور.

أولا: المعالجة الدستورية للقوانين العضوية

لقد اختلفت التسمية لهذه القوانين في دساتير الدول بين الجزائر و المغرب و موريتانيا و تونس على التوالي: العضوية، التنظيمية، النظامية، الأساسية ، لكن تبقى مضامينها وخصائصها مشتركة، فالبعض يركز في تحديد معنى القانون العضوي على المعيار الشكلـ ي، Le Critère Formel أي ، تعريفه إنطلاقا من الإجراءات الواجبة لتحضير ومناقشة وإصدار هذا القانون، والتي تميزه عن سائر المعايير القانونية الأخرى.

ومن بين هذه الدساتير الدستور الإيطالي الموافق لـ 27 ديسمبر 1947 الذي عرف القانون العضوي: ﴿....دون أن تكون تلك المتعلقة بالمراجعة الدستورية فان القوانين العضوية هي تلك المتضمنة لمواضيع دستورية تم إنشاؤها بموجب إجراءات متميزة عن تلك المتبعة في التشريعات العادية﴾[1].

بينمـا ينطلق البعض الآخر من زاوية المعيــار الموضـوعـ ي le Critère Objectif أو المعيار المادي le Critère Matériel أي ، تعريفه . إنطلاقا من طبيعة ومضمون و جوهر المواضيع التي ينظمها القانون العضوي.

---

[1] محمد أشركي. القوانين التنظيمية بالمغرب ،دراسة مقارنة،المجلة المغربية لقانون و اقتصاد التنمية،المغرب،العدد1،سنة 1982،ص.73

و مثال ذلك الدستور الإسباني الصادر في يوم 29 ديسمبر 1978 فقد حاول تعريف هذه الفئة من القوانين في المادة 81/1 : " القوانين التنظيمية تلك المتعلقة بالحقوق السياسية والحريات العامة وتلك التي تصادق على الأنظمة الداخلية لمناطق الحكم الذاتي وقانون الانتخابات العامة و باقي القوانين المنصوص عليها في الدستور ".

وتتطلب المصادقة على القوانين التنظيمية وتعديلها و إلغائها موافقة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب في تصويت نهائي على مجمل المشروع " .ومن القوانين التنظيمية تلك المتعلقة منها بشروط و إجراءات الاستفتاء (المادة 9/3)و المتعلقة بإبرام المعاهدات الدولية (المادة 93)و المحددة لوظائف قوات الأمن و المبادئ الأساسية (المادة 104/2). والمنظمة للسلطة القضائية (المادة 21/ 122) والقانون المتعلق بمبادئ ميزانية الدولة وكذلك القانون الذي ينظم عمل المحكمة الدستورية، و وضعية أعضائها وطرق رفع الدعاوى (المادة 105).

بينما عرف الدستور الفرنسي المؤرخ في04 اكتوبر 1958 و المعدل في 23 يوليو 2008 في المادة 46 القوانين العضوية على انها: " تلك القوانين التي أضفي عليها الدستور طابع القوانين العضوية و يصوت عليها و تعدل وفقا للشروط التالية... " و يتضح لنا من خلال هذا النص اعتماد المؤسس الدستوري الفرنسي في محاولة تحديد النظام القانوني للقوانين العضوية على المعيار الشكلي متخليا بذلك على المعيار المادي الذي كان سائدا قبل صدوره.

أما المشرع الجزائري فأول ملاحظة يمكن إبداؤها هي من حيث التسمية، أين تم اختيار اسم القوانين العضوية لهذا النوع من القوانين و تم تجنب استعمال مصطلح"أساسية"لأنه تم وصف الدستور في الديباجة بأنه القانون الأساسي الذي يتضمن الحقوق و الحريات.

أما عدم تبنيه لمصطلح "القانون التنظيمي" يعد تفاديا للتداخل الذي يمكن أن يقع فيه القارئ بين ما هو قانون عضوي و ما هو نص تنظيمي ،كمجموعة نصوص قانونية تعد من اختصاص رئيس الجمهورية طبقا لأحكام نص المادة 125 من دستور 1996 وبمفهوم أدق عدم الخلط بين التعريف العضوي والتعريف المادي للقانون[1].

[1]سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي في دستور 26 نوفمبر 1996، رسالة ماجيستر، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بين عكنون، 2002/2001 ص9.

و تعرض الدستور الجزائري لمصطلح القوانين العضوية في عدة مواد نذكر المادة 141 من دستور 2016 و التي تنص على مايلي: ﴿إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور, يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:.....

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الأمة.

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

و حسب ما نصت عليه هذه المادة يمكن القول أن المشرع الدستوري الجزائري قد انتهج نفس اتجاه نظيره الفرنسي حيث تطرق لمجالات القوانين العضوية إضافة إلى الجهة المخولة بسنها و أيضا إجراءات تعديلها دون أن يعطي تعريف صريح ومباشر للقوانين العضوية.

وهنا يظهر بأن المؤسس الجزائري قد ركز كثيرا على الجانب الشكلي أو الإجرائي أكثر من تركيزه على جوهر ومضمون القانون العضوي، أو بالأحرى الجانب الموضوعي. ولكن هذه المعالجة لا يمكننا التسرع في انتقادها، طالما أنه ليس من اختصاصات المشرع تقديم تعاريف نظرية لكن ذلك هو من صلب وظائف الفقه والقضاء بشكل عام.

ثانيا: التعريف الفقهي للقوانين العضوية

حاول العديد من الفقهاء إعطاء تعاريف للقوانين العضوية، فهناك من إعتمد على الجانب العضوي الشكلي أي الاعتماد على معيار الجهة المصدرة،و كذا الإجراءات المتبعة في إنشائها,بينما انطلق البعض الآخر من زاوية المعيار المادي الموضوعي و إلغائي للقانون العضوي،إلى ان توصل الفقه الحديث إلى بلورة مفهومه مشكلا بذلك مصدرا ماديا اعتمد عليه المشرع الدستوري في مختلف الأنظمة المعاصرة[1]

[1] نبيل أمالو،خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر ،كلية الحقوق يوسف بن خدة 2007/2006 ص11.

فقد ذهب الأستاذ فرانسوا لوشار ﴿françois luchair﴾في تعريفه للقوانين العضوية أنها تلك القوانين التي يجب أن تتوافر فيها ثلاث شروط:

1. الأول أن يعترف لها الدستور بتلك الصفة لتنظيم مجالات معينة غالبا ما تتعلق بتنظيم مؤسسات الدولة المختلفة.
2. أما الشرط الثاني فيتعلق بالشكل والإجراءات التي يجب مراعاتها في إعداد و إقرار القوانين العضوية ، بحيث لا يمكن التصويت عليها وإقرارها إلا طبقا لإجراءات خاصة.
3. أما الشرط الثالث فيتمثل في إعلان المجلس الدستوري لمطابقتها[1].

يعتبر الفقيه الفرنسي موريس دوفرجي ﴿Maurice Duverger﴾ على أن القوانين العضوية بأنها: ﴿تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي ميزها بها الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وبالرغم من أنها تخضع لنفس الإجراءات الشكليات التي يخضع لها القانون العادي إلا أن لها إجراءات خاصة بها و متميزة﴾[2]

هذا النوع من التعاريف الفقهية للقوانين العضوية اعتمد على المعيار المختلط - الشكلي و الموضوعي - في نفس الوقت ومثل هذا التعريف هو الأقرب إلى حقيقة معنى القانون العضوي إذا ما أضيفت لها عناصر أخرى مثل مكانته في سلم تدرج قواعد مصادر النظام القانوني في الدولة[3]

في حين ذهب الأستاذ عبد الغني بسيوني عبد الله في تعريفه للقوانين العضوية على أنها :"مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية سواء من تلقاء نفسها أو بتكليف من المشرع الدستوري والمتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة و اختصاصاتها،كيفية ممارستها لوظيفتها أي أنها تتصل بموضوعات دستورية في جوهرها[4].

---

[1]بركات عمر فاروق، بن قسمية محمد، القوانين العضوية في الدساتير الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ،كلية الحقوق ،جامعة المسيلة ،2017-2018 ص9.

[2]Maurice Duverger, institutions politique en droit constitutionnel, Paris, P.U.F, 9ème édition 1966, p617.

[3]عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 2، مارس 2003، ص53.

[4]عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم الدستورية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص315.

ويعرف الأستاذ ﴿سليمان محمد الطماوي﴾ القوانين العضوية على أنها: قوانين مكملة للدستور الصياغة الفنية السليمة توجب أن تقتصر مواد الدستور على الأصول الكلية التي لا تتوافر لها صفة الاستقرار الدوام النسبي وأن لا تعرض للتفاصيل المتغيرة حتى لا يكون الدستور عرضة لهاته التغيرات وهذا فتكتفي الدساتير المعاصرة بالمبادئ الكلية وتحيل بالنسبة إلى التفاصيل الخاصة لنظام الحكم إلى قوانين تعتبر مكملة للدستور على أن يتعين أن يحدد الدستور في صلبه ما يعتبر قانونا أو نظاميا أو أساسيا مما يرتب إخضاعه لإجراءات تختلف عن إجراءات القوانين العادية[1].

أما الأستاذ عمار عوابدي فقد عرف القانون العضوي بأنه: ﴿هو ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة و المجردة و الملزمة و أساسها الدستور، منحها طبيعة القانون الأساسي العضوي في حدود مجالها على سبيل الحصر ، و نص على وجوب سنها و صدورها في ظل مجموعة من الإجراءات و الشكليات العادية التي يخضع لها كل تشريع﴾[2]

و بناءا على التعريفات السابقة يمكن تعريف القانون العضوي بالاعتماد على المعايير التالية:

1. فمن الناحية العضوية تقوم بسنه وإصداره السلطة التشريعية، باعتبارها السلطة التي يخولها الدستور هذا الاختصاص.
2. ومن الناحية الموضوعية و التنظيمية فإنه يقوم بضبط ومعالجة مواضيع أساسية كاملة شبيهة تماما بتلك التي تضمنها الدستور.
3. أما من الناحية الشكلية أو الإجرائية فإنه يخضع في إعداده ومناقشته والمصادقة عليه لإجراءات خاصة يحددها الدستور، تكون أكثر تعقيدا من تلك المتعلقة بالقانون العادي وأقلها من نظريتها المتعلقة بالمعيار الأساسي.

ومنه نصل في الأخير أن مصطلح القانون العضوي ليس مجرد ثوب يكتسيه التشريع العادي و إنما هو صنف قانوني جديد يضاف إلى هرم تدرج المعايير القانونية. فالقوانين العضوية لم تعد مجرد فكرة فقهية فقط وإنما أصبحت واقع وحقيقة قانونية مما يدفعنا للتساؤل عن ظروف نشأتها وعن الأسباب التي جعلت المؤسس الدستوري الجزائري يتبناها في دستور 1996.

---

[1] سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الخامسة ،مطبعة عين شمس، ص209.

[2] عمار عوابدي، مرجع سابق، ص53 و54.

الفرع الثاني : تطور القوانين العضوية

نتطرق في هذا الفرع إلى نشأة القانون العضوي أولا ثم إلى أسباب تبني النظام الدستوري الجزائري للقانون العضوي ثانيا.

أولا : نشأة وتطور القانون العضوي

في الواقع فإن القانون العضوي يمثل فكرة قانونية مستحدثة نسبيا، ولعّل الدستور الفرنسي الصادر سنة 1848 هو أول من كرسها، مع أن السبب الحقيقي الذي وقف وراء هذا الاجتهاد اعتبر سياسيا أكثر منه دستوريا بعدها جاء الدستور الفرنسي الصادر في 1958 أكثر وضوحا في إجراءات سنها و صدورها و المجالات التي تعالجها حيث نصت حوالي 17 مادة منه على ضرورة صدور قوانين عضوية لتنظيم موضوعات ومسائل دستورية حيوية حددت بموجب أحكام هذه المواد الدستورية على سبيل الحصر، ومنحت القوانين العضوية لأول مرة في تاريخ الحياة الدستورية الفرنسية مكانة عدت فريدة من نوعها بتميزها عن التشريع العادي[1].

حيث وضح كل من فقه القانون العام الدستوري والإداري والقضاء الدستوري فكرة القانون العضوي بالتحديد والتفسير والتحليل والتأصيل و التنظير والتطبيق أين اقترنت جهود الفقه بظاهرة تطور وتقدم العقلنة العلمية ومناهج البحث العلمي. أدى كل ذلك إلى بلورة هذه الفكرة بصورة شاملة وكاملة واكتشاف الأهمية الحيوية لفكرة القانون العضوي في تكملة الدستور والمساهمة في تطبيق دولة القانون والمؤسسات بصورة سليمة و قانونية و مرنة[2] باعتبار الموضوعات المنصبة عليها هي موضوعات دستورية في جوهرها لتعلقها بتنظيم السلطة العامة في الدولة[3]

---

[1] Hubert Amiel, Les lois organiques, R.D.P, 100ème. n°01, 1984,p406.
[2] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص55.
[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص315.

و يمكننا حصر الأسباب التي أدت لإنشاء القانون العضوي و بموجب الدساتير الفرنسية فيما يلي:

1- أن الدساتير أصبحت أقل واقعية و التماسا لواقع الإدارة المحدد لهيئات الدولة، إذ أصبحت مثل هذه النصوص ضرورة لتحديد محتواها[1].

2- قواعد القانون العضوي تعد بمثابة الحل التحكيمي التوفيقي للبث في الصعوبات الممكنة قصد تحقيق عمل توازن الرؤى و هو ما أشار إليه السيد **(براي نيل** M,Bry Neel)خلال المناقشات التي جرت على مستوى اللجنة الاستشارية الدستورية بفرنسا،و التي أقر فيها: (عندما تتضمن مواد لصعوبات خطيرة لم يتم حلها من قبل الحكومة،سواء بسبب الاعتراضات من اليمين أو من الشمال سواء بسبب عدم إمكانية وجود حل أمثل،كنا نقول:سنقرر قانون عضوي للبث في المسألة) [2]

3- صرامة الدساتير الفرنسية، تم تلطيفها تقليديا بواسطة اللجوء إلى نصوص القانون العضوي، قصد تنظيم المؤسسات السياسية و المتعلقة بتنظيم و إعادة تهيئة الهيئات السياسية للدولة، عن طريق تعريف قواعد القانون العضوي كمجموع قوانين تنطوي حول تنظيم السلطات العامة[3].

ثانيا : أسباب تبني النظام الدستوري الجزائري القانون العضوي

يمكننا حصر هذه الأسباب فيما يلي:

1-يعتبر دستور 1996 الوثيقة الأساسية الجزائرية الأولى التي تضمنت هذا الصنف من القوانين، نظرا لتضخم المواضيع الدستورية من جهة، وكذا تردد المؤسس الدستوري في الإلمام بها بكل دقة في الوثيقة الأساسية أي كتاب الدستور من جهة أخرى، لهذا اكتفى بالنص عليها في المعيار الأساسي حتى تكتسب سمو شكليا.وترك تحديد تفصيلاتها للقوانين العضوية.

---

(1) JEAN Pierre Camby, la loi organique dans la constitution du 1958, revue de droit publique, tome 105, 1989 ,P1402.

(2) BERRANDANE Abdelkhaleq, « La loi organique et l'équilibre constitutionnel », revue de droit publique, tome 109, 1993,P724.

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

من هذا المنظور فإن الدستور لم يعد يحتكر بمفرده معالجة المواضيع الأساسية، بل أصبح يشاركه في ذلك القوانين العضوية وهذا الحل الذي سوف يسمح - مستقبلا - (بالتخفيف من اختناق الدستور).

2-إن أحكام الدساتير - بصفة عامة - تتميز بالعمومية والتجريد والاقتضاب في صياغتها لدرجة الغموض والإبهام. والقانون العضوي هو وحده الكفيل والقادر على تحقيق التكييف، التفصيل والتجسيد والتفسير والتوضيح و الملائمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لأحكام الدستور.وهكذا فإنه يضمن الواقعية والمرونة دون إهدار القيم الدستورية الثابتة والمستقرة[1] لأن القانون العضوي - ونظرا لطبيعته الدستورية الخاصة والإجراءات الصارمة والدقيقة التي يخضع لها في عملية سنه وإصداره - فإنه يتميز بالثبات، والاستقرار والجدية والصرامة في تفسير وملائمة وتكييف أحكام الدستور وتحضير إجراءات وشروط وظروف وعوامل تطبيقه بصورة سليمة[2] من هذا المنظور فإن القانون العضوي قد أصبح يمثل الإطار الأساسي الأمثل لتحديد محتوى وأهداف الدستور[3].

3-إن تطبيق بعض المواد الدستورية الهامة التي تتطلب وجود قانون عضوي وليس قانون عادي، يعمل على توسيع مصادر الشرعية في دولة على نحو كلما كثرت المصادر القانونية في الدولة، كلما ضمن تحقيق أهدافها السامية في حماية المصالح. العليا للأمة والدولة معا[4].

4-إن إدراج القانون العضوي ضمن التعديل الدستوري 2016 ، كان الغرض منه تجنيب بعض المواضيع الهامة التعديلات المتكررة وعلى الخصوص المواضيع السياسية مما ينبئ بتهديد الإستقرار القانوني في الدولة، وتسبيب العمل التشريعي وما يمكن أن يترتب عنه من نتائج[5].

---

[1] عمار عوابدي، مرجع سابق، ص59.
[2] نفس المرجع، ص59.
[3] Jean Pièrre comby, op, cit, p 1402.
[4] غزلان سليمة، مرجع سابق، ص21.
[5] جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة إدارة، المجلد العاشر، العدد 02، الجزائر 2000، ص50.

و منه نستنتج أن الدستور لم يعد يحتكر معالجة المواضيع الأساسية، بل أصبح يشاركه في ذلك القوانين العضوية، و القانون العضوي هو وحده الكفيل القادر على التفصيل و التفسير و التجسيد مع الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية لأحكام الدستور فوظيفة القوانين العضوية تتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية، ذلك أن القانون العضوي يوجد في مرتبة أسمى من القانون العادي، الهدف منه هو الحد من صلاحيات البرلمان فالمؤسس الدستوري عمل عمدا على تقييد البرلمان بحصره لمجالات تدخل المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

المطلب الثاني: تمييز القانون العضوي عن غيره من القوانين

تقوم كل دولة على أساس ما يعرف بالهرم أو السلم القانوني كنظام تعتمده خلال القيام بوظائفها المختلفة حتى تعد تصرفاتها تصرفات قانونية وشرعية، وكما رأينا فالقانون العضوي هو مجموع قواعد قانونية تساهم في تكوين الهرم القانوني تكوينا تسلسليا مما يحتم علينا أن نميزه عن غيره من النصوص القانونية و التنظيمية في نطاق تحديد مفهومه كفكرة تستحق الاهتمام بها من حيث تميزها عن غيرها من النصوص القانونية، وعليه نتناول تمييز القانون العضوي عن الدستور في الفرع الأول وتمييزه عن القانون العادي في الفرع الثاني الثالث و تمييزه القانون العضوي عن التنظيم في الفرع.

الفرع الأول : تمييز القانون العضوي عن الدستور

تقوم كل دولة على سلم قانوني يكون الدستور فيه هو الأعلى وهو حامي الحقوق و الحريات الفردية منها و الجماعية ولاشك أن القانون العضوي امتداد لمحتوى الدستور ويقرر كل ما من شأنه ضمان هذه المبادئ التي يحميها الدستور ، وكل ذلك يجعل عملية التمييز بين القانون العضوي و الدستور عملية معقدة وجد صعبة نظرا للتداخل و التشابك نتناول المعيار الشكلي[1] للتمييز بين القانون العضوي والدستور أولا و المعيار المادي ثانيا.

[1] الإعتماد على المعيار العضوي و الشكلي في تمييز القانون العضوي عن الدستور هنا هو التركيز و الإعتماد على صحة الهيئة أو السلطة التي اصدرت وكذا طبيعة وصفة الشكليات التي صدر في نطاقها وقالبها للحكم على هويته. للمزيد أنظرعمار عوابدي ، القانون الإداري النشاط الإداري ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2000 ص100 أما المعيار المادي الموضوعي فهو الغوص في طبيعة العمل ومادياته ومضمونه لتحديد هويته من دون النظر و الإهتمام بصفة الجهة أو الهيئة أو السلطة التي صدر في قالبها. للمزيد انظر عمار عوابدي ، نظرية القرارات بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، دار هومة للطباعة الجزائر 1999 ص27. حيث حصر المؤسس الدستوري عملية إنشائها في السلطة التشريعية و المتمثلة في البرلمان أصلا بالإضافة الى مشاركة الوزير الأول وفقا لأحكام المادة 136 من الدستور.

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

بالإستاد على المعيارين العضوي و الشكلي ، فالعمل القانوني لا يعتبر عملا عضويا إلا إذا ما صدر عن السلطة المختصة وتم حصرها في التعديل الدستوري 1996 في السلطة التشريعية وفقا للمادة 98 منه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه.

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

أمّا عن تعديل الدستور فطبقا لنص المادة 208 و 209 من الدستور فيمنح حق المبادرة بتعديل الدستور لرئيس الجمهورية الذي يجب أن يعرضه فيما بعد على استفتاء الشعب باستثناء ما نصت عليه المادة 210 بحيث إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان و المواطن و حرياتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع ¾ أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.

---

[1] سعيد بوشعير ، القانون الدستوري و النظام السياسية المقارنة ، الجزء الأول ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1999 ، ص 173.

وباعتماد المعيار الشكلي فقد حددت المادة 141 من الدستور ، إجراءات وضع القانون العضوي ، و التي تختلف اختلافا واضحا عن تلك المتبعة في إنشاء الدستور فعلى الرغم من طبيعة المسائل الدستورية التي تحتويها قواعد القانون العضوي و التي يستوجب المؤسس الدستوري الإستفتاء بشأنها كشكل من أشكال إقرارها بإعتبارها نصوص دستورية من الناحية المادية الموضوعية غير أنه نتيجة لعدم نص الدستور على طريقة الإستفتاء الشعبي للمبادرة بها تماشيا مع المبدأ القائل: (أن كل شيء غير مسموح به صراحة هو ممنوع) يمكننا القول بوجود تمايز شكلي وعضوي بين العمل القانوني العضوي و الدستوري.

إلا أن ما نستطيع ملاحظته هو انه يمكن للسلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان المبادرة بالدستور بواسطة اقتراح تعديل الدستور بموجب أحكام المادة 211 و بواسطة ¾ أعضاء غرفتيه ليعرضه بعد ذلك على رئيس الجمهورية و الذي بدوره يعرضه على استفتاء الشعب و يصدره في حال الموافقة عليه كما قد يساهم رئيس الجمهورية بالمبادرة بالقانون العضوي بحسب نص المادة 213 من الدستور بواسطة أوامر خلال المرحلة الانتقالية التي يغيب فيها صاحب العمل الحقيقي وفقا لنص المادة 214 من الدستور هذا من شأنه أن يبرز لنا اختلاط و امتزاج وتداخل في السلطات و الاختصاصات بما يوضح سهولة وبساطة المعيار العضوي من جهة وعم نجاحه في عملية التمييز بين القانون العضوي من جهة و الدستور بصورة قاطعة جامعة مانعة[1].

ثانيا : المعيار المادي كأساس للتمييز بين القانون العضوي و الدستور

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

---

[1] غزلان سليمة، مرجع سابق، ص41.

[2] كقواعد و إجراءات الانتخاب الخاصة بأعضاء البرلمان بحيث يحيل تنظيمها لقانون الانتخابات الذي يصدر من قبل السلطة التشريعية على هيئة قانون عضوي وليس قانون عادي.

فتعريف الدستور وتبعا للمعيار المادي لا يرتكز على الوثيقة الدستورية بل بالنظر الى انه مجموعة من القواعد القانونية المتعلقة بالسلطة السياسية والتي تعد في موضوعها وجوهرها من المسائل الدستورية .ومما سبق يتضح أن العمل القانوني العضوي عملا دستوريا بطبيعته وجوهره اي الغرض منه تطبيق وتكميل المبادئ الدستورية ، بينما يكون العمل القانوني دستوريا بطبيعته لتضمنه واتصاله بالأسس و المبادئ العامة للمسائل الدستورية.

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

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

---

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

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

(3)ما يؤكد التمييز بينهما ما جاء في حيثيات رأي المجلس الدستوري الجزائري 02/ر.ق.ع/04 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور فيما يخص المادة 31منه حيث اعتبر نقل حكم من الدستور مع "المادة 48"وإضافة مصطلح "وحياده"إلى القانون العضوي من قبل المشرع العضوي لا يشكل عملا تشريعيا وبذلك فهو تجاوزا لصلاحياته .للمزيد اطلع على أحكام الفقة الدستوري، نشرية المجلس الدستوري،رقم9،2004،ص42-43.

الفرع الثاني: تمييز القانون العضوي عن القانون العادي

من خلال تنويع المجال التشريعي العائد للبرلمان بموجب التغييرات التي أحدثها دستور 1996 وذلك بإدخال زمرة أخرى من القوانين وهي القوانين العضوية إلى جانب القوانين العادية، وبإضافة الدستور لهذا النوع الجديد من الأعمال القانونية أضحى لزاما إقامة مفارقة بين القوانين العضوية والقوانين العادية.

ولتمييز القانون العضوي عن القانون العادي يجب الاعتماد على المعيار الشكلي القائم على شكل العمل القانوني و الإجراءات المتبعة في إعداده و المعيار المادي القائم على فحوى ومواضيع ومجالات العمل القانوني دون المعيار العضوي باعتبار كلا القانونين صادرين من نفس الجهة،مما يجعلنا نستخلص وحدة الهيئة أو السلطة التي يصدران عنها والمتمثلة في السلطة التشريعية طبقا للمادة 122و123 من دستور 1996. فتكمن التفرقة بين القانونين قي الجانب الشكلي والمادي.

أولا : المعيار الشكلي كأساس للتمييز بين القانون العضوي و العادي.

عمد المؤسس الدستوري إلى إحاطة إعداد القانون العضوي باحتفالية كبيرة على حد تعبير الأستاذ جبار عبد المجيد ، وتطويقها بتشكيلة يصعب تجاوزها[1].

فيختلف القانون العضوي عن القانون العادي في إجراءات صدوره، ذلك انه يشترط لإنشاء القوانين العضوية إتباع أساليب خاصة، تم النص عليها في المادة 141 من الدستور.

[1] جبار عبد المجيد،الرقابة على دستورية القوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات ،مجلة الإدارة ،المدرسة الوطنية للإدارة ،الجزائر،المجلد10،العدد02،2000،ص54.

تتولى السلطة التشريعية في الجزائر سن التشريع بنوعية العادي و العضوي ، غير انه وإعمالا لنص المادة 138 من الدستور: (يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه ...).

و المؤسس الدستوري من خلال هذه المادة لم يحدد الأغلبية المطلوبة للتصويت ضمن المجلس الشعبي الوطني – بل نص فقط على نصاب المصادقة ضمن مجلس الأمة غير أن النظام المعمول به على مستوى المجلس الشعبي الوطني للتصويت على القوانين هو نظام الأغلبية[1].

حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشاريع واقتراحات القوانين العادية المعروضة عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين وبالتالي فالنص الذي يحصل على عدد من الأصوات الإيجابية أكثر بصوت واحد من الأصوات السلبية يعتبر قد حاز على موافقة المجلس واذا لم يتحقق هذا النصاب يتم إلغاؤه.

بينما حددت المادة 141 من الدستور هذه النسبة متى تعلق موضوع التصويت بقانون عضوي بقولها :" تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الأمة ".ومن هنا يشير البعض إلى أن اختلاف أسلوب التصويت و الإجراءات المتبعة للمصادقة على القوانين العضوية يمثل أحسن ضابط للتفرقة بينها وبين القوانين العادية[2].

ونشير في هذا الصدد، أنه كان يجدر بالمؤسس الدستوري أن يخص القوانين العضوية بإجراءات اشد صرامة من تلك المخصصة للقوانين العادية، فبالإضافة إلى تحديد نسبة معينة للتصويت عليها كان من الضروري أن يشترط ضرورة عرض مشروع القانون العضوي على البرلمان لمدة 15 يوم قبل مناقشته وذلك حتى يسمح لأعضاء البرلمان مناقشته بصورة كافية قبل إبداء الرأي بشأنه وهذا على غرار ما فعل كل من المؤسس الدستوري الفرنسي و المغربي.

---

[1] سعاد عمير ،السلطة التشريعية لمجلس الأمة ،دار بلقيس ،الجزائر ،بدون سنة نشر ،ص112.
[2] جبار عبد المجيد، مرجع السابق،ص54.

هذا الأخير الذي أحاط القوانين التنظيمية باهتمام خاص، بحيث لا يمكن لمجلس النواب التداول في شأن أي مشروع أو اقتراح قانون تنظيمي إلا بعد مضى 10 أيام من تاريخ إيداعه[1].

أما مؤسس الدستور الفرنسي فقد أشار في المادة 46 من دستور 1958 إلى انه لا يجوز مناقشة أي قانون أساسي إلا بعد مرور 15 يوم من إيداعه أمام الجمعية الوطنية وتعد هذه الحالة الوحيدة التي يشترط فيها الدستور الفرنسي مرور مدة معينة لمناقشة مشروع أو اقتراح قانون ، و ذلك نظرا لأهمية الموضوعات التي ينظمها، و حسب المفهوم الذي أخذ به المجلس الدستور الفرنسي في القرار (85-195 بتاريخ 1985/04/11 فإنه يكون التصويت على المشروع من المجلسان (الجمعية الوطنية ، مجلس الشيوخ) في الآجال عينها[2].

هذا بالإضافة إلى إجراء شكلي آخر حيث لن تكتمل عملية التمييز إلا بالتطرق إليه ومتمثل في الرقابة التي تمارس على نصوص القانون العضوي قصد التحقق من مدى مطابقتها للدستور قبل صدورها وكذا طابع هاته الرقابة (الإجباري الضيق و المحصور من طرف رئيس الجمهورية فقط)[3].

---

[1] عبد العزيز النويضي ،المجلس الدستوري بالمغرب ،منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية،الطبعة 1، 2001،ص46.

[2] المادة 46 من الدستور الفرنسي 1958:

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

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

بحيث يتوقف نفاذها على رأي المجلس الدستوري على خلاف القانون العادي الذي تخضع نصوصه إلى رقابة (ذات طابع جوازي و المتسع النطاق لكل من رئيس الجمهورية ، رئيس المجلس الشعبي الوطني وأخيرا رئيس مجلس الأمة) و يبقى التساؤل حول حتمية الرقابة السابقة بالنسبة فقط للقوانين العضوية دون القوانين العادية؟

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

كما رأينا سابقا فالمعيار المادي يرتكز على جوهر العمل و طبيعته ومكوناته الداخلية وكذا التركيز على مضمون ومحتويات الشيء مع إغفال كافة الشكليات و الإجراءات الخارجية و بالتالي فأخذ بعين الاعتبار المجال المخصص لكل منهما، حيث خص المشرع الدستوري الجزائري القانون العضوي بمواضيع محددة على سبيل الحصر في المادة 141 من الدستور، كما خص كذلك التشريع العادي بمواضيع محددة على سبيل الحصر في المادة 140 من الدستور.

و بالرجوع إلى المادة 46 من الدستور الفرنسي 1958 نجد: (القوانين العضوية هي تلك القوانين التي أضفى عليها الدستور الطبيعة الدستورية) فالدستور هو الذي يضبط ويحدد طبيعة القانون العضوي.

و بالاعتماد على طبيعة تكوينه ومضمون القانون العضوي و العادي نجد ان كل ما يتعلق بتنظيم السلطات العامة يقوم على أساس أداة تشريعية عضوية في حين أن كل ما ليس له اتصال بهذا التنظيم تم إقراره بواسطة أداة تشريعية عادية[1] وهو أسلوب اعتقدته الدساتير الفرنسية السابقة على الدساتير اللاحقة لإصدار القانون العضوي حيث كانت مجالاته قرينة على طابعه المادي و الخاص مستبعدا كل اختلاف في الإجراء.

وقد ساعد المجلس الدستوري في التباين بين القانون العضوي و العادي وهو ما نستشفه من رأيه و المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للدستور[2].

---

[1] شمس الدين مزغلي علي، المبادئ الدستورية، النظم السياسية ،منشاة المعارف ، الإسكندرية 1978 ص 134 ، 135.

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

حيث اكتفي المشرع في سنه للقانون محل الإخطار باستعماله مصطلح: (القانون الأساسي للقضاء في المادتين (2/4 و 20) وذلك دون إضافة القانون العضوي المتضمن ...) ونفس الشيء بالنسبة للمواد 3/11، 2/18، 37، 1/38، 1/39، 40 باستعمال مصطلح (هذا القانون) فقط دون إضافة مصطلح (عضوي) حيث جاء في تعليقه كما يلي:

اعتبار أن المؤسس الدستوري ميز القوانين العضوية عن القوانين العادية من حيث الاصطلاح الدستوري و الإجراءات الواجب احترامها عند الإعداد و المصادقة وكذا المجال المخصص لكل منهما .

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

واعتبارا بالنتيجة، فإن استعمال مصطلح (هذا القانون) دون إضفاء صفة (عضوي) عليه في المواد المذكورة أعلاه يعد نقصا يتعين تداركه.

و يمكن القول أنه من خلال عملية التمييز بين القانون العضوي و العادي هو أن كل من المعيار الشكلي و المادي من شأنهما أن يجتمعا في ما يمكن تسميته بالمعيار المركب و الذي يقيم التميز على أساس الشكل و ما يحتويه من اختلاف في الإجراءات، و على الموضوع و ما يحتويه من اختلاف في المجالات.

الفرع الثالث: تمييز القانون العضوي عن النصوص التنظيمية

قبل التطرق لعملية التمييز لا بد أن نعرج عن المقصود بالنصوص التنظيمية حيث يوجد نوعان : النصوص التنظيمية المستقلة وهي مجموع القواعد القانونية التي يصدرها رئيس الجمهورية باعتباره القائد الإداري الأول و يتمتع بالسلطة التنظيمية المستقلة بموجب المادة 143 من الدستور،أي التشريع عن طريق مراسيم رئاسية في المسائل الغير مخصصة للقانون[1].

[1] المادة 1/143 و2 من الدستور.

و يعود تطبيق القوانين في المجال التنظيمي إلى الوزير الأول أو ما يعرف في لغة القانون صلاحيته في إصدار المراسيم التنفيذية ومنه يسهل على رجل القانون التمييز بين القانون العضوي كعمل قانوني تشريعي و التنظيم. فلا داعي للتطرق للمعيار الشكلي نظرا لوضوح الاختلاف والتمايز بين التنظيم والقانون العضوي من حيث الإجراءات المتبعة في إعدادهما وإصدارهما[1]

أولا : المعيار العضوي للتمييز بين القانون العضوي و التنظيم

بما أن المعيار العضوي ينصب على الاهتمام بالهيئة مصدرة العمل نجد ان هناك وحدة العضو المصدر لكل من العمل الحكومي التشريعي أو التنفيذي للقانون العضوي ، فالقانون العضوي صادر عن البرلمان طبقا للمادة 141 واستثناءا يمكن لرئيس الجمهورية إصدار نصوص قانونية بصفة عامة ، بواسطة أوامر رئاسية طبقا لنص المادة 142 من الدستور[2] بينما يصدر التنظيم دائما عن السلطة التنفيذية باختلاف الجهة التي أصرته كما سبق بيانه.

كذلك ما يلفت الانتباه أنه مثلما للوزير الأول دور في تطبيق وتنفيذ القانون بوجه عام فهو يشارك أيضا في عملية إنشاء القانون العضوي من خلال المبادرة التي نصت عليها المادة 136 من الدستور[3]وهذا ما دفعنا للتساؤل عن كيفية التمييز بين العمل الحكومي التشريعي و العمل الحكومي التنفيذي للقانون العضوي؟

---

[1] حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية (الشكل والاجراء)،الجزائر،1996 ،ص10 فما بعدها.
[2] المادة 142:"لرئيس الجمهورية ان يشرع باوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني او بين دورتي البرلمان ...".
[3] المادة 136 من الدستور:"لكل من الوزير الاول والنواب حق المبادرة بالقوانين..."

ثانيا : المعيار المادي للتمييز بين القانون العضوي و النصوص التنظيمية

وبالتركيز على طبيعة العمل كأساس للمعيار فيمكن اعتبار القانون العضوي عملا قانونيا عضويا إذا كان تشريعيا بطبيعته ومضمونه ومتصل بالوظيفية التشريعية في آلية المبادرة بالمشروع[1] أي أن يكون هذا العمل القانوني مرتبط بوظيفة تنظيم السلطات العامة و المجالات الحيوية المنصوص عليها بموجب أحكام المادة 141 من الدستور وغيرها، على خلاف العمل الحكومي فيعد عملا تطبيقيا تنفيذيا بطبيعته مرتبط بالوظيفة الحكومية التنفيذية المتضمنة أعمالا حكومية خارج عن إطار العمل القانوني العضوي.

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

[1] غزلان سليمة،المرجع السابق ،ص 51.

المطلب الثالث : أهمية و مكانة القانون العضوي

بالرجوع إلى النظرية القانونية الخالصة " la théorie pur de droit " التي قدمها الفقيه النمساوي"هانز كلسن Kelsen Hans " فإن المعايير القانونية مرتبة ، ومصنفة ومتدرجة ومتسلسلة في شكل هرمي في اتجاه نحو الأعلى حسب قوة كل معيار ومكانته ودرجة تأثيره في النظام القانوني بشكل عام.

حيث أن تحديد مكانة ومرتبة كل معيار على حدى مرهونة بتقدير ظروف وإجراءات تحضيره وإصداره وكذا تقدير أهمية الموضوعات التي يعالجها و ينظمها وهذا ما يعرف بهرم تدرج المعايير القانونية والتي يحتل فيها القانون العضوي مكانة متميزة، ولتبيان تلك الأهمية وجب علينا التطرق إلى نقطتين أساسيتين وهما تحديد أهمية في الفرع الأول و مكانة القانون العضوي في الفرع الثاني.

الفرع الأول:أهمية القانون العضوي

يعتبر القانون العضوي ذا أهمية لتقرير مبادئ القانون العام في الدولة وتتجلى هذه الأهمية أيضا من حيث فعاليتها لتنظيم كيان الدولة و هذا من شأنه أن يؤدي إلى توسيع دائرة فهم جوانب و عناصر تحديد الصفة العضوية على قوانين دون الأخرى،صفة اقترنت و من دون شك بأهمية المجالات التي يحتويها هذا القانون و الذي يدل على أهميتها بدورها لا سيما و أن لكل مجال قانون بحسب قوته و أهميته.

كما أن دراسة فكرة القانون العضوي تحقق فهم الجوانب والأحكام القواعد القانونية التي تحكم موضوع هذا القانون و كذا فكرة مصير المواضيع التي ينظمها، ونذكر على سبيل المثال تلك المحددة للعلاقات ،كالعلاقات بين البرلمان و الحكومة تبعا لأحكام نص المادة 132 من الدستور [1]،حيث اعتقد أعضاء مجلس الأمة حقيقة الأهمية التي تنطوي عليها نصوص القانون العضوي حينما أقرّوا: «أن البرلمانيين لا تهمهم التعويضات التي نص عليها القانون الأساسي لعضو البرلمان بقدر ما تعنيهم القيمة التي تعطى للمجلس من خلال القانون العضوي ،و بأن لا قيمة للبرلماني و لا لمجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني بدون هذا القانون».

(1) المادة 132 من الدستور.

و لقد جاء هذا على إثر الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان بسبب القانون العضوي المحدد للعلاقات فيما بينها و بين الحكومة، الذي بقي مجمدا لدى الغرفة الأولى للمجلس الشعبي الوطني، قرابة 07 أشهر، إلى أن طلبت من خلاله الغرفة الثانية للبرلمان (مجلس الأمة) على ضرورة التعجيل بمناقشته والمصادقة،عليه، سيما و أن المادتين 4 و 7من القانون الأساسي لعضو البرلمان قد أشارتا لهذا القانون العضوي بشكل يجعل من عملية أو محاولة تجميده إضفاء القيمة الشكلية لمفهوم البرلمان غير،ناهيك عن الخلافات التي قد تنشأ في كل مرة لسبب أو لآخر و من دون حل بيّن و جلي، و المتمثل حتما في تجميد القانون العضوي[1]،تلك كانت عينة من العينات المتعددة لتحديد أهمية القانون العضوي باعتباره نص قانوني لتنظيم المجالات الهامة و المحددة دستوريا، كما تتجلى أهمية القانون العضوي ابتدءا من التاريخ الذي وضع فيه المشرع منشأ هذا القانون في حدود صارمة لإصداره كنص قانوني ذو طبيعة دستورية، و هو ما حاول المجلس الدستوري تأكيده في كل عملية رقابية في هذا المنظار،مثل رأيه حول مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور حيث جاء:

«إن تدخل المشرع، خاصة في مجال الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية،يجب أن يهدف إلى ضمان فعلية للحق أو الحرية المعترف بهما دستوريا».

وتبدوا أهمية القانون العضوي أيضا من زاوية إرادة المؤسس الدستوري دائما، في وضع مؤسسات هامة ثقيلة الوزن، في ضل تواجد هذا النوع من القوانين،باعتباره تذكرة ضرورية لاحتوائه ونذكر في سبيل المثال القانون العضوي المنظم لمجلس الدولة و محكمة التنازع و عملهما،اختصاصاتهما الأخرى[2] وإلى جانب مؤسسات أخرى كانت متواجدة كالمحكمة العليا[3] ،أكثر من ذلك الدور الفعال الذي تضطلع به نصوص القانون العضوي قصد التكفل و ضمان توحيد الاجتهاد القضائي بين المحكمة العليا و مجلس الدولة في جميع أنحاء البلاد للسهر على تجسيد احترام القانون[4].

---

[1] مقال موجود على مستوى مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة: وجها لوجه، مساومات مصدرها تجميد القانون العضوي، صدر في جريدة الأحرار، العدد 233، صفحة الوطن، الموافق ل 30-11-1998، ص رقم 3.
[2] المادة 172 من الدستور.
[3] المادة 172 من الدستور.
[4] المادة 173 من الدستور.

كما تبدو الأهمية في الركيزة الأساسية القائمة على إضفاء صفة القانون العضوي, باعتباره دلالة على المجالات المنظم لها و ليس على طائفة القوانين,مجالات تعتبر و تعد تفصيلا للدستور و امتدادا له من زاوية[1].

ومن زاوية أخرى يعتبر القانون العضوي بمثابة خلفية للتشريع العادي,هذا الأخير الذي و هو ينظم بعض المجالات كالأحزاب و الإعلام مثلا و غيرهما ثم الهيمنة عليه و لم يعد كافيا لحماية الصرح الدستوري,باعتبار أن القانون ما هو إلا تطبيق للقواعد الدستورية و آليات حمايته محفوظة بالمخاطر و لأن نصوص القانون العضوي حضت بطابع خاص و متميز من الإنشاء و التعديل ،بالإضافة إلى الحصانة المؤكدة فيها قبل تنفيذها بحسب أحكام المادة 186 الفقرة 02 و الفقرة 03 من الدستور،و مراعاتها هو مراعاة للتوازن بين مختلف المصالح و إبعادها عن التعديلات المتكررة و المسيرة لها بحسب الأهواء، مما يحقق استقرارها مع ما يضمن استقرار مصدرها الأساسي بمعنى الدستور من جهة و المجالات محل التنظيم من جهة ثانية، من ثم الاستقرار القانوني و السياسي من جهة ثالثة.

حقيقة أن نصوص القانون العضوي ليست جزءا من الدستور من المفهوم الضيّق لكنها تشاركه العمل على نحو لا ينازعه فيه أحد لبناء الصرح المؤسساتي من خلال تنظيم هذه المجالات حيث أنها تتناول موضوعات هامة تفردها بإجراءات خاصة، تختلف عن إجراءات القوانين العادية. كما أنها تعتبرا مصدرا للقواعد الدستورية، بجانب قواعد الدستور المكتوبة، و ذلك من حيث المدلول الموضوعي للدستور، فإذا كان المدلول الشكلي للدستور ينصب على وثيقة الدستور، فإن المدلول الموضوعي يتسع ليشمل كل القواعد المتعلقة بنظام الحكم و السلطات العامة، سواء وردت في الدستور، أو في القوانين التي تسنها السلطة التشريعية.

[1] الأستاذ محمد أشركي، المرجع السابق، ص 74.

الفرع الثاني: المكانة القانونية للقانون العضوي

تختلف الآراء في تحديد مرتبة القانون العضوي في الهرم القانوني نحو الأعلى، و بالعودة إلى النظرية القانونية الخالصة للفقيه النمساوي هانز كلسن، فان المعايير القانونية تكون على شكل متسلسل في شكل هرمي حسب قوة و تأثير النظام القانوني.

و بما أن القانون العضوي يتميز في إعداده بإجراءات خاصة تجعله متميزا عن القانون العادي القانونية تعالج موضوعات دستورية، أو بالمعنى الأصح تعتبر قواعده مكملة للدستور مما يجعلها في مرتبة أعلى من القانون العادي من تشريعات و تنظيمات، ومراسيم، إلا أنها لا تعلو إلى مرتبة الدستور، لما يتميز به هذا الأخير بما أنه مصدر كل النشاطات القانونية في الدولة، باحتوائه على قواعد أساسية تستمد منها جميع القوانين، و هو من الناحية الشكلية يتصف بالجمود و يظهر الخلاف حول مرتبة القوانين العضوية، بالمقارنة مع المعاهدات الدولية، بحيث يمكن تحديد مرتبتها مقارنة بهذه الأخيرة، في أن القانون العضوي مستبعد تماما عن الكتلة الدستورية المطبقة بالنسبة للالتزامات الدولية، و بالتالي يحتل القانون العضوي مرتبة أدنى من المعاهدات الدولية تشكل بالمقابل المعاهدات الدولية مرجعية للقانون العضوي. اعترف المجلس الدستوري الجزائري، بسمو القوانين العضوية عن العادية، و هذا بتضمين القانون العضوي إلى الكتلة الدستورية .و يقصد بالكتلة الدستورية، مجموعة النصوص القانونية و الوثائق التي يستند إليها المجلس الدستوري، لقياس مدى دستورية النص التشريعي المعروض عليه لقد أدرج المجلس الدستوري القوانين العضوية ضمن الكتلة الدستورية، كقواعد مرجعية يستند عليها في إصدار . آراءه و قراراته فالقوانين العضوية إذا، و من الناحية القانونية، تعتبر أعلى من القوانين العادية، و لكنها أدنى من قواعد الدستور. لأنه ينظر في مطابقتها له، أي يعد بالمقابل قاعدة مرجعية لها[1].

لم يقدم المشرع الدستوري الجزائري مباشرة مكانة القوانين العضوية في سلم تدرج المعايير القانونية ،فهي مكانة ضمنية مستنتجة من أهمية الضمانات التي ينظمها و كذلك الإجراءات المعقدة المتبعة في إنشاءه.

[1] ليديا دوفان، آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية-قوانين الإصلاح السياسي ،مذكرة ماستر أكاديمي،جامعة قاصدي مرباح،كلية الحقوق،ورقلة،2012 ،2013

ففي تعديل 2016 نجد أن كل التفصيلات قد تناولها القانون العضوي، فأسباب تبني القوانين العضوية وبروزها في هرم القواعد القانونية تكمن في أسباب وأهداف وجودها في النظام الدستوري الجزائري، وغرضها الحفاظ على هذه القوانين لتجنب التعديلات المتكررة لبعض القوانين والتي غالبا ما تؤدي بدورها إلى تهديد الاستقرار القانوني وتعطيل العمل التشريعي, مما نستنتج أن الدستور لم يعد يحتكر معالجة المواضيع الأساسية، بل أصبح يشاركه في ذلك القوانين العضوية، هذا راجع بأن الدستور يتميز بالعمومية و التجريد و القانون العضوي هو وحده الكفيل القادر على التفصيل و التفسير و التجسيد مع الأوضاع. الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية لأحكام الدستور فوظيفة القوانين العضوية تتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية، ذلك أن القانون العضوي يوجد في مرتبة أسمى من القانون العادي، الهدف منه هو الحد من صلاحيات البرلمان فالمؤسس الدستوري عمل عمدا على تقييد البرلمان بحصره لمجالات تدخل المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

المبحث الثاني : مجالات القوانين العضوية

إن عملية تحديد مجال تطبيق القانون العضوي تعد استكمالا لعملية تحديد مفهوم فكرة القانون العضوي لذلك يتطلب علينا أن نتطرق إلى مفهوم مجال القانون العضوي في المطلب الأول ثم إلى مجال القانون العضوي على أساس أحكام الدستور في المطلب الثاني.

المطلب الأول : مفهوم مجال القانون العضوي

المقصود بتحديد مجال القانون العضوي هو تحديد المسائل و الموضوعات التي يستقل بتنظيمها و أحكامها القانون العضوي حيث تعتبر نصوص و قواعد القانون العضوي كمجموعة طوائف من المجالات و ليست طائفة من القوانين و هو ما جاءت به بعض الدراسات من أن الحكومة الفرنسية أرادت من وراء إنشاء القانون العضوي إنشاء إجراء جديد و ليس طائفة من القوانين أصلا على أن العكس هو الذي حدث[1].

[1] غزلان سليمة،المرجع السابق ،ص 70.

ويتميز مجال القانون العضوي بميزة التباين و التداخل بحيث تتباين المهمة الموكلة للقانون العضوي كمجموعة طوائف من المجالات،تفصيلا للدستور و توسيعا لقواعده الدستورية بصفتها مجالات تطبيقية، تشكيلية،متداخلة بحيث نتناول مجال القانون العضوي التطبيقي في الفرع الأول و مجال القانون العضوي التشكيلي في الفرع الثاني و مجال القانون العضوي المتداخل في الفرع الثالث.

الفرع الأول:مجال القانون العضوي التطبيقي

يكون مجال القانون العضوي مجال تطبيقي إذا عمل على بيان أسلوب و نطاق تطبيق النص الدستوري الآمر كحالة بيان إجراءات الواجبة التطبيق,ففي حالة وفاة أحد المرشحين للانتخابات الرئاسية أو حدوث مانع خطير له بعد موافقة المجلس الدستوري على قائمة المرشحين و نشرها في الجريدة الرسمية فهنا يتم تأجيل تاريخ الاقتراع لمدة أقصاها 15 يوم و لا يقبل و لا يعتد بانسحاب أي مرشح بعد موافقة المجلس الدستوري على الترشيح إلا في حالة حصول مانع خطير يثبته المجلس الدستوري قانونا و ذلك تطبيقا لأحكام نص المادة 103 من الدستور.

ويكون القانون العضوي تنظيميا بحكم أنه يلعب دور بيان كيفية تنظيم بعض القواعد كما في حالة التنظيم المؤسساتي لغرفتي البرلمان و كذا العلاقة الوظيفية التي تربط بينهما و بين الحكومة التي نص عليها دستور 2016 في نص المادة 132 منه.

الفرع الثاني: مجال القانون العضوي التشكيلي

يكون القانون العضوي تشكيليا إذا جاء بتشكيل هيئة بوضع القواعد القانونية و ذلك حسب المهام الموكلة لهذه الهيئة و بتحديد تنظيم هيئة و تحديد طريقة تشكيلها إضافة إلى بعض القواعد الأخرى التي تهدف مجتمعة إلى تبسيط و شرح و تفصيل كيفية تطبيق النص الدستوري, كما في الحالة التي وردت بشأن حق المحكمة العليا في نص المادة 211 من الدستور حيث صدر القانون العضوي رقم 11-12 المؤرخ في 26 يوليو سنة 2011 و الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا و عملها و اختصاصها في الجريدة الرسمية رقم 42 لسنة 2011[1].

[1] المادة 211 من الدستور.

الفرع الثالث:مجال القانون العضوي المتداخل

الأصل أن يكون لكل قانون عضوي مجال مستقل محدد مسبقا بنص دستوري,إلا أن الظاهر عكس ذلك إذ قد تتدخل قواعد القانون العضوي بتنظيم نفس المجالات التي تعد من اختصاص القانون العادي و هذا ينطبق على ما جاء في المجال القضائي و تنظيمه حيث نصت المادة 6/140 من الدستور و المتعلقة بالتشريعات العادية حيث نصت على : « يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور, و كذلك في المجالات الآتية : ...القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية...»[1].

و في المقابل نصت المادة 141 من الدستور على ما يلي:" إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور, يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية ...القانون الأساسي للقضاء , و التنظيم القضائي....» أي أن نفس الجهة التي تشرع في نفس المجال لكن بآليتين مختلفتين تشريع عادي و قانون عضوي.

المطلب الثاني : مجال القانون العضوي على أساس أحكام الدستور

نتناول في هذا المطلب تحديد مواضيع القانون العضوي على أساس النص الدستوري في الفرع الأول و تحديد مواضيع القانون العضوي على أساس الموضوع في الفرع الثاني.

الفرع الأول : تحديد مواضيع القانون العضوي على أساس النص الدستوري

نص الدستور في عدت مواد منه على مجالات القوانين العضوية و التي تم تحديدها بشكل حصري و صريح في المادة 141 و التي نصت على[2] : « إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور,يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجلات الآتية:

---

[1] المادة 6/140 من الدستور.

[2] المادة 141 من الدستور.

- تنظيم السلطة العمومية و عملها,

- نظام الانتخابات,

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية,

- القانون المتعلق بالإعلام,

- القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي,

-القانون المتعلق بقوانين المالية.....

إضافة إلى ذلك فقد تم ذكر القوانين العضوية و توكيلها بتنظيم مجالات متفرقة نورد منها :

- ترقية و تطوير تمازيغت كلغة وطنية و رسمية حسب نص المادة 04 من الدستور[1].

- ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة حسب نص المادة 35 من الدستور[2],

- تحديد شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات حسب نص المادة 43 من الدستور[3].

- تحديد الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية حسب نص المادة 92 من الدستور[4].

- تحديد كيفيات تطبيق الأحكام المتعلقة بوفاة أحد المرشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو تعرضه لمانع شرعي حسب نص المادة 103 من الدستور[5].

---

[1] المادة 04 من التعديل دستوري 2016.
[2] تم إضافتها بموجب التعديل دستوري 2008.
[3] قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان هذا القانون متضمن ضمن مجالات القانون العادي
[4] تم إضافتها بموجب التعديل دستوري 2016.
[5] تم إضافتها بموجب التعديل دستوري 2016.

- تحديد كيفيات انتخاب النواب،و انتخاب أو تعيين أعضاء مجلس الأمة،و شروط انتخابهم و نظام عدم قابليتهم للانتخاب و حالات التنافي، و نظام التعويضات البرلمانية حسب نص المادة 103 من الدستور [1]

- تنظيم حالة الطوارئ،وحالة الحصار حسب نص المادة 106 من الدستور

تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه حسب نص المادة 125 من الدستور.

- تحديد شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة الشغور حسب نص المادة 129 من الدستور.

- تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة حسب نص المادة 132 من الدستور.

- تحديد شروط نشر مداولات جلسات البرلمان حسب نص المادة 133 من الدستور.

- كيفيات تطبيق الأحكام المتعلقة بكل ما قد يضر بأداء مهمة القاضي، أو يمس بنزاهة حكمه حسب نص المادة 166 من الدستور [2].

- تنظيم المحكمة العليا و مجلس الدولة و مجلس الدولة و محكمة التنازع و عملهم و اختصاصاتهم حسب نص المادة 172 من الدستور.

---

[1] تم إضافتها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008

[2] تم إضافتها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

- تشكيل المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته,و ضمانات استقلاليته حسب نص المادة 176 من الدستور.

- تشكيلة المحكمة العليا للدولة و تنظيمها و سيرها, و الإجراءات أمامها حسب نص المادة 177 من الدستور.

- شروط و كيفيات تطبيق آلية الدفع بعدم الدستورية حسب نص المادة 188 من الدستور [1].

- الأحكام المتعلقة بالهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات حسب نص المادة 194 من الدستور [2].

وورد أيضا في باب الأحكام الانتقالية في المادة 213 من نفس الدستور دائما أنه يستمر سريان مفعول القوانين العادية التي حولها هذا الدستور إلى قوانين عضوية إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات الدستورية[5].

المطلب الثالث: تحديد مواضيع القانون العضوي على أساس الموضوع

إن إثارة هذه النقطة توصلنا إلى وجوب التطرق إلى حقيقة جوهر الطبيعة الدستورية للقانون العضوي فرغم الإجراءات المتميزة التي تسبق صدور القانون العضوي إلا أن فقهاء القانون الدستوري قد انقسموا حول صحة أن القانون العضوي ذو طبيعة دستورية ,فالبعض أقر بدستورية القوانين العضوية و البعض الآخر ذهب إلى طبيعة القانون العضوي هي فقط شبه دستورية و لكل منهم أسباب و دلائل , و هذا الخلاف يوصلنا بطبيعة الحال إلى تحديد مكانة القانون العضوي في ما يسمى بالكتلة الدستورية و هي مجموعة القوانين ذات الطبيعة الدستورية و المتمركزة في قمة هرم تدرج المعايير دون أن ننسى حقيقة أن السلطة التأسيسية هي من تضع الدستور و ليس السلطة التشريعية.

[1] تم إضافتها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016
[2] تم إضافتها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الأول: الطبيعة الدستورية و الشبه الدستورية للقانون العضوي

ذهب أنصار الطبيعة الدستورية للقانون العضوي من الفقهاء إلى أن القانون العضوي ذو طابع دستوري يتناول مسائل متعلقة بالمؤسسات الدستورية و حجتهم في ذلك أن:

- مجالات القانون العضوي مستمدة من نصوص الدستور حيث أن الدستور يضع الخطوط العريضة للموضوع و يترك أمر الشرح و التفصيل للقانون العضوي مع وجوب مطابقة دستورية القانون العضوي لأحكام الدستور و هذا ما أكده دستور 2016 في نص المادة 141 منه و التي نصت آخر فقرة فيها على وجوب إخضاع القانون العضوي لمراقبة مطابقته مع أحكام الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.

- القوانين العضوية ذات صبغة دستورية تحيطها الدساتير بإجراءات أشد من الإجراءات التي تخضع لها التشريعات العادية لتضمن للدستور قدسيته و تجعله في منأى عن التعديلات الميسرة لخطورة ذلك.[1]

في حين ذهب أصحاب الرأي القائل بالطبيعة الشبه دستورية للقوانين العضوية إلى أن حتى و إن كانت القوانين العضوية تعالج موضوعات ذات أهمية كبيرة و فيهم حتى من أقر أن بعض نصوص القوانين العضوية تعالج موضوعات دستورية بامتياز لكن هذا لا يجعلها تصل إلى حد إضفاء الطبيعة الدستورية عليها و حججهم في ذلك:

- القول بالطبيعة الشبه دستورية لمجالات القانون العضوي هي ظاهرة لتمييزه عن الدستور من جهة و عن التشريعات العادية من جهة أخرى على نحو يجعل من قواعد القانون العضوي قوانين تكميلية متميزة في عملية تنظيم الدستور، و عن التشريعات العادية من حيث الأساليب التقليدية التي خصها المؤسس الدستوري لنصوص القانون العضوي و مجالاته.

- أن المؤسسات الدستورية منظمة بواسطة الدستور و كذا بواسطة الآلية التطبيقية العضوية إلا أن هذا لا يكفي لإثبات دستوريتها لعدم توفر شرطي الشكل و الموضوع المتلازمان و المتحققان في الدستور, فالموضوع و إن تحقق بحكم أن القانون العضوي يعالج موضوعات دستورية في الشكل كتوافق وحدة العضو و الإجراء الخاص بالسلطة محل الاختصاص و التي هي السلطة التأسيسية في عملية الإنشاء غير متوفر لأن القانون العضوي تسنه السلطة التشريعية دون سواها.[1]

---

[1] سليمان محمد الطماوي,مرجع سابق,ص117.

وعليه و حسب رأينا الخاص فالرأي الذي ذهب إلى الطبيعة الشبه دستورية لمواضيع القانون العضوي هو الأقرب للصواب فهي قوانين مكملة للدستور ،بحكم أن لو اعتمدنا العكس لكان قد وصلنا إلى فكرة إمكانية إصدار السلطة التشريعية لأحكام دستورية و هذا يعتبر تعدي خطير و انتهاك صريح لمبدأ الفصل بين السلطات لأن سن الأحكام الدستورية هي من اختصاص السلطة التأسيسية و ليس السلطة التشريعية.

الفرع الثاني: مكانة مواضيع القانون العضوي داخل الكتلة الدستورية

انقسم الفقهاء في هذه النقطة أيضا إلى مؤيد لإدراج القوانين العضوية ضمن الكتلة الدستورية و إلى معارض لهذه الفكرة, حيث ذهب أنصار تأييد إدراج القوانين العضوية ضمن الكتلة الدستورية إلى أن إدراج القانون العضوي ضمن الكتلة الدستورية يعتبر حماية للدستور من الأسف و هو ما يبرر وجوب مطابقة نص القانون العضوي لأحكام الدستور،أما المعارضون لهذه الفكرة فقد ذهبوا إلى أنه ما دام قواعد القانون العضوي لا تشكل جزءا من الدستور بالمفهوم الضيق لأنها عبارة عن مرجع متميز عنه و تشاركه فقط بمساهمتها و بدون منازع في بناء الصرح الدستوري فإنه من غير المنطقي إدراجها في الكتلة الدستورية.

وهو الأمر الذي ذهب إليه المشرع الدستوري الجزائري فمختلف الظواهر توحي بسريان التعديل الدستوري في الجزائر نحو معارضته لعملية الإدراج القانوني لمجالات القانون العضوي داخل الكتلة الدستورية بالاستناد إلى المبررات التالية :

أن المؤسس الدستوري وضع حاجز و حد بين الدستور و القانون العضوي حدا يستوجب على هذا الأخير عدم تخطيه، و هو ما عمل على تأكيده المجلس الدستوري في عدة مناسبات نذكر على سبيل المثال رأي المجلس الدستوري فيما يخص مطابقة القانون العضوي المتعلق بتنظيم الانتخابات للدستور حيث جاء في أحد حيثيات الرأي من حيث الموضوع : « اعتبار أن كل قانون لاسيما العضوي منه يجب ألا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية حتى لا تتعارض مع روح الدستور ذاته »[1].

سليمة غزلان,مرجع سابق,ص68- 69

الفـــصل الثـــانـي

الفصل الثاني: النظام القانوني الخاص بالقوانين العضوية

تعد الرقابة على دستورية القوانين النتيجة الطبيعية لسمو أو علو النصوص الدستورية أو بمعنى آخر النتيجة الطبيعية لسيادة مبدأ سمو الدستور،ذلك المبدأ الذي يجعل من قواعد القانون الدستوري إطار قانونيا عاما تدور أو يجب أن تدور في فلكه جميع أوجه النشاطات القانونية في الدولة، إذ أن من المسلم به أن إنشاء المجلس الدستوري يعتبر في حد ذاته تدعيما للتوجه الديمقراطي و تكريسا لدولة القانون, لما يخول لهذه الهيئة من صلاحيات تخدم هذه الأهداف.

وما يلاحظ على المجلس الدستوري الجزائري هو الصلاحيات الواسعة الممنوحة له التي عهد بها إليه من قبل الدستور و من أهمها السهر على احترام الدستور بتوليه صلاحية التحقيق في مدى تطابق السلطات التشريعية و التنفيذية في عملية إعداد النصوص القانونية الخاصة بهما و خاصة مراقبة و احترام هاتين السلطتين مجال اختصاصهما في حدود الدستور،وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل تحت عنوان النظام القانوني الخاص بالقوانين العضوية والذي قسمناه إلى مبحثين أساسيين تطرقنا في المبحث الأول إلى مراحل إعداد القانون العضوي أما المبحث الثاني فخصصناه لعملية الرقابة الدستورية على القوانين العضوية.

المبحث الأول:مراحل إعداد القانون العضوي

لإعداد التشريع العضوي لا بد من المرور بمراحل قانونية ،لازمة ومتتابعة ومتداخلة يجب اتخاذها وإتباعها على نحو سليم ،قانوني وشرعي ،وذلك من اجل تحقيق الوجود القانوني للقوانين العضوية حتى يصبح عملا قانونيا مولدا ومنتجا لجميع أثاره القانونية شانه شان باقي القواعد القانونية الأخرى ،وعليه نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب نتناول في المطلب الأول المرحلة التحضيرية، والمطلب الثاني مرحلة المناقشة والتصويت والمطلب الثالث مرحلة إصدار القانون.

المطلب الأول:المرحلة التحضيرية لإعداد القانون العضوي

تعد المرحلة التحضيرية والمتمثلة في مرحلة المبادرة بالقوانين أول لبنة في تكوين القانون العضوي وسنه ،وهي مرحلة ضرورية لتحقيق الوجود القانوني لأي قانون سواء كان عاديا أو عضويا ويشترط أن يكون موضوع الاقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقا لدستور الدولة، كما يشترط أن تكون المبادرة ممن ينيط به الدستور هذه المهمة.

و قد نصت بعض الدساتير منها الجزائر على اشتراك السلطتين التنفيذية و التشريعية[1] فيما يخص المبادرة بالقوانين و هذا ما نصت عليه المادة 136 من التعديل الدستوري 2016: (لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين)[2].

و نلاحظ أن المشرع الدستوري الجزائري لم يميز بين التشريع العادي و التشريع العضوي عند مرحلة المبادرة حيث عمل على توحد الشكل التشريعي عندها فلا فرق بين عملية المبادرة القانونية بالقانون العضوي أو تلك المتعلقة بالقانون العادي ما عدا ما يتعلق بمحتوى المجال[3].

---

[1] المادة 186من التعديل الدستوري لسنة 2016.
[2] المادة 136 ،من التعديل الدستوري 2016.
[3] غزلان سليمة ،مرجع سابق،ص 78.

وتتضمن المبادرة إيداع نص قانوني لدى البرلمان قصد مناقشته و التصويت عليه غير أن النص المقدم من قبل المؤسسة التنفيذية يسمى مشروع قانون على خلاف ما يقدم من المؤسسة التشريعية يسمى اقتراح قانون.

وبذلك نستنتج وجود ازدواج واشتراك في المبادرة بالقوانين العضوية من قبل الحكومة والنواب وعليه فالمبادرة بالقوانين العضوية حق دستوري تتقاسمه السلطة التنفيذية والتشريعية مما يدفع إلى توضيح هذا الازدواج في الفرع الأول والآثار الناجمة عنه بين الحكومة والنواب في الفرع الثاني.

الفرع الأول:الازدواج في المبادرة بالقوانين العضوية

يتضح من خلال المادة136 السابقة الذكر من التعديل الدستوري 2016 انه يوجد طريقين أو شكلين للمبادرة بالقوانين أولا مبادرة الحكومة بالقانون العضوي في شكل مشروع قانون، وثانيا مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني بالقانون العضوي.

أولا :مبادرة الحكومة بالقانون العضوي في شكل مشروع قانون

كانت المبادرة بالمشاريع القانونية حقا مباشرا لرئيس الجمهورية وذلك في دستور 1963 ودستور 1976 إلا أن دستور 1989 نقل هذا الحق إلى رئيس الحكومة وبموجب التعديل الدستوري 2008 تغيرت هاته التسمية وأصبحت الوزير الأول ،فقد أصبح له حق دستوري مكفول كما رأينا في المادة 136 من التعديل الدستوري 2016، تعرض مشاريع القوانين العضوية على مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني وهو ما تضمنته أحكام المادة 3/119 تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني[1].

بالإضافة إلى ذلك يشترط في مشروع القانون ليكون مقبولا أن يرفق بعرض الأسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد وهو ما تضمنته أحكام نص المادة 20من القانون العضوي 99-02المؤرخ في 08مارس 1999.

حيث تخضع مرحلة المبادرة بالقانون العضوي في شكل مشروع قانون لمراحل تقنية قانونية من شانها أن تجعل من المشروع التمهيدي وبعد إتمام عملية المراقبة مشروع قانون[2].

---

[1] المادة 136 من الدستور.

[2] غزلان سليمة ،مرجع سابق،ص78.

ويمكن تقسيم هذه المراحل إلى:

أ -تحضير مشروع النص التشريعي على مستوى الوزير الأول:

من المعلوم انه يمكن لكل وزير ضمن الطاقم الحكومي أن يبادر بتحضير مشاريع النصوص القانونية في إطار صلاحيته وتطبيقا للسياسة المرسومة ضمن برنامج عمل الحكومة إلا وانه من حيث المبدأ وقبل الشروع في عملية الإعداد يستوجب على القطاع الوزاري المعني ما يأتي[1]:

- الغاية التي تريد الحكومة تحقيقها من النص التشريعي .

- الآثار الايجابية والسلبية التي يمكن أن تترتب عن تطبيق النص والآليات المطلوبة لتنفيذه.

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

- الفوائد المحتمل تحقيقها من النص بين مختلف فئات المجتمع.

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

ب-على مستوى الأمانة العامة للحكومة:

بعد استكمال إعداد المشروع التمهيدي للنص التشريعي من طرف القطاع المعني ،يرسل مصحوبا بعرض الأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى مهمة دراسة النص وتهيئته من الناحية القانونية مع العلم أن الأمانة العامة تعد الهيكل التنظيمي الذي يتولى وظيفة صياغة القانون كونها تمثل الجهة المختصة في هذا الميدان وهي تقوم بذلك نيابة عن الوزارات والأجهزة الحكومية.

[1] يحيي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله،مجلة مجلس الدولة،العدد 10،منشورات الساحل،2012،ص10.

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

وبعد مصادقة الحكومة على المشروع التمهيدي يقترح الأمين العام تسجيل المشروع في جدول الأعمال اجتماع الحكومة ليعرض على مجلس الدولة لإبداء رأيه الاستشاري[1].

ج- على مستوى مجلس الدولة ومجلس الوزراء:

يرسل مشروع النص إلى مجلس الدولة الذي يخطر وجوبا بجميع مشاريع القوانين ،ويعرض مشروع هذا النص على مجلس الوزراء حيث تكون الكلمة الأولى والأخيرة لرئيس الجمهورية الذي يرأس المجلس[2]،وبالتالي فيمكن اعتبار مرور مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ممر إجباري[3] حتى تحوز على رضا وموافقة رئيس الجمهورية الذي لديه الحق من جهة أخرى رفض تلك المشاريع.

وبعد استيفاء كل هاته الشكليات يودع الوزير الأول مشروع القانون عن طريق أمينه العام لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 136 ويتلقى مجلس الأمة نسخة من مشروع القانون للإطلاع عليه.

---

[1] سامية بعلي الشريف ،مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ،كلية الحقوق ،جامعة باتنة ،2014-2015،ص48.

[2] المادة 4/77 من التعديل الدستوري 1996.

[3] نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، العدد 04،2004، ص 23.

ثانيا: مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني بالقانون العضوي

يمارس نواب المجلس الشعبي الوطني حقهم الدستور في المبادرة باقتراح القوانين و شرط أن يكون الاقتراح موقعا من قبل 20 نائبا على الأقل و أن يرفق بعرض الأسباب و يحرر نصه في شكل مواد إضافة إلى شروط أخرى.

وما يثير الانتباه التناقض الموجود بين المادة 112 والمادة 136 فمن جهة يعترف المشرع الدستوري في المادة 112 بان السلطة التشريعية يمارسها برلمان متكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ويقر له بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه إلا انه في المادة 136 يقصر حق المبادرة بالقوانين لنواب المجلس الشعبي الوطني ودون أعضاء مجلس الأمة و ذلك من خلال استعماله مصطلح "نواب" و الذي لا ينصرف على أعضاء مجلس الأمة و نتيجة ذلك لا يتمتع أعضاء مجلس الأمة بحق المبادرة.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن الازدواج في المبادرة بالقوانين العضوية

المبادرة تتمثل في إيداع نص قانوني لدى البرلمان قصد مناقشته والتصويت عليه ،وقد حدد الدستور الجهة المنوط بها ممارسة هذا الحق فهي حق للسلطتين التشريعية والتنفيذية فالأولى مصطلح اقتراح قانون والثانية مصطلح مشروع قانون، و بذلك فالمبادرة بالقوانين العضوية حق مزدوج تشترك فيه الحكومة و نواب المجلس الشعبي الوطني ، إلا أن هذا الاشتراك قد نجمت عليه أثار مردها إلى القيود الواردة على سلطة النواب في المبادرة بالقوانين العضوية مما أدى إلى عدم المساواة في الأدوار بينهما و بالتالي تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هذه المرحلة[1].

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

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

[1] سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص52.

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

-اشتراط تقديم الاقتراحات من طرف 20 نائبا على الأقل وهو ما يشكل عائق على نشاطات النواب في المجال التشريعي ومكبحا حقيقيا للمجلس[1]، أو عائقا أخر يضاف لطمس فكرة الديمقراطية و الأقلية، حيث تم استبعاد المبادرة الفردية و فرض فكرة التكتلات.

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

- الاعتراض على الاقتراح البرلماني من قبل مكتب المجلس بحيث بوسعه قانونا باعتباره يملك القرار الفصل في قبول الاقتراحات و ترجع له صلاحية رفضها بحيث تصبح كأن لم تودع أصلا[2]. فيراقب مدى احترام النواب للشروط و الشكليات التي تستوجب توفرها في اقتراح أي قانون عضوي.

- إمكانية اعتراض الحكومة على أي اقتراح بموجب المادة 139 السابقة الذكر و هذه المادة يجمع الباحثون أنها تجميد نهائي للمبادرة البرلمانية، حيث يستحيل تقريبا وضع قانون لا يكون له انعكاسات مالية إذا ما تعلق خاصة بالدولة و تسييرها ، خاصة و أن التدابير التي تستهدف في الزيادة في الإيرادات و توفير النفقات ليس بالأمر السهل على النواب ضمانه، و لذا فإن النواب لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة.

ثانيا : امتيازات مشاريع القوانين على حساب الاقتراح البرلماني

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

[1] نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص24.
[2] المادة 27من القانون العضوي (02-99).

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

وقد سبقت الإشارة إلى هاته النقطة من خلال التطرق للمادة 17 من القانون العضوي (99-02)، و نستشف من هذه المادة أن الحكومة تمارس سياسة القفز العالي[1] على جميع المبادرات البرلمانية مستندة في ذلك إلى مبرر الاستعجال الذي يمنح مشاريعها التسجيل الآني و الآلي في جدول أعمال الدورة الجارية دون المرور على باقي الإجراءات التي تطول نسبيا، ضف إلى ذلك طلب أولوية مشروع قانون عضوي و الإلحاح في استعجاله و تقرير الصفة الاستعجالية تبدو في متناول الحكومة.

ب- حضور أعضاء الحكومة لأشغال اللجان البرلمانية:

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

المطلب الثاني: مرحلة المناقشة والتصويت على القانون العضوي :

بعد المرحلة التمهيدية لتكوين القانون العضوي و التي في حقيقة الأمر لم نجد أي تمييز بين المبادرة بالقانون العضوي مقارنة بالمبادرة بالقانون العادي، لتأتي المرحلة الثانية و التي تعتبر مرحلة الإجراءات المتميزة على مستوى البرلمان و التي تتجلى من خلال المناقشة و التصويت من قبل المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة حسب الحالة أين سنتطرق لخصوصية المصادقة و دور اللجنة متساوية الأعضاء التي تجنبنا الانسداد التشريعي حيث تناولنا مناقشة و تعديل القانون العضوي في الفرع الأول و التصويت و المصادقة على القانون العضوي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مناقشة و تعديل القانون العضوي

يباشر المجلس الشعبي الوطني مناقشة النص المعروض عليه بعد سماع تقرير ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح و ممثل اللجنة المختصة و بعد اخذ ورد يلجأ إلى التصويت، و يجدر الإشارة انه استنادا إلى نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فلا يمكن أن تسجل في جدول أعمال الجلسة مشاريع أو اقتراحات قوانين بصفة عامة إذا لم يتم توزيع التقرير التمهيدي بشأنها و المعد من طرف اللجنة الدائمة المختصة ثلاث أيام قبل تاريخ الجلسة.

[1] نصر الدين معمري ،المرجع السابق ،ص25.

وقد استثنت نفس المادة في فقرتها الأخيرة مشروع قانون المالية من هذا الإجراء حيث أن مشروع قانون يسجل في جدول أعمال الجلسة حتى ولو لم يوزع تقرير اللجنة بشأنه على النواب و هو استثناء مردة إلى الأهمية البالغة للقانون فبتسيير مصالح الدولة كما سبق ذكره إضافة إلى أن المناقشة و المصادقة عليه محددة دستوريا بمدة معينة[1].

من هذا المنطق، سنتناول الجهات التي تملك حق التعديل وفق النظام الدستوري الجزائري و كذا الشروط و الضوابط الواجب تفرها في تقديم أي اقتراح لتعديل اقتراح أو مشروع قانون عضوي.

أولا: الأطراف التي تملك حق التعديل

حدّد القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة وحسن نص المادة 1/28 منه التي نصت على، مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، أنه يحق للجنة المختصة و للحكومة و لنواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون مجال على اللجنة المختصة لدراسته.

إضافة إلى شرط تقديم التعديل من قبل 10 نواب ليتم قبوله[2]، و كذا 10 أعضاء من مجلس الأمة إذا كان الاقتراح مودعا من طرفهم مع مراعاة المادة 137 من الدستور حسب أخر تعديل له[3].

ثانيا: شروط و ضوابط تقديم التعديل:

إن المتصفح لأحكام القانون العضوي 16-12 و كذا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان نجد أن هناك شروط يجب مراعاتها عند تقديم أي تعديل على النص المعروض للمناقشة وهي:

وجوب تقديم التعديل من طرف 10 نواب أو 10 أعضاء من مجلس الأمة و ذلك حسب الحالة و الذي يعد:

- شرط قاسي و يعيق دور البرلماني، كما يجب أن تكون التعديلات موجزة و معللة و تنحصر في مادة من مواد النص المقدم للمناقشة.

---

[1] بركات عمر فاروق ،المرجع السابق،ص35.
[2] المادة 61من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
[3] المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

- تودع التعديلات في ظرف 24 ساعة من تاريخ الشروع في المناقشة و هو تضييق من حيث المدة بحيث أن النائب أو العضو من الصعب عليه تقديم تعديلات تتماشى و التشريع الساري المفعول[1].
- حسب نص المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي نصت على أنه لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي إلا إذا أدرج في مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابعا عضويا.
- لا يمكن قبول تعديلات يمكن أن تحدث خللا في التوازنات المالية[2].

حسب نص المادة 1/34من القانون العضوي رقم 16-12 و التي نصت على إمكانية تقديم تعديلات شفوية أثناء المناقشة مادة بمادة من طرف ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون على سبيل الحصر أي أن باقي النواب ليس لهم الحق في التعديلات الشفوية.

الفرع الثاني: التصويت و المصادقة على القانون العضوي

يعتبر التصويت إجراء جوهري في انجاز العمل التشريعي إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب[3] وهو التأشيرة أو الرخصة التي يمنع من خلالها البرلمان للحكومة تنفيذ بأحكام القانون المصوت عليه و ينفذ التصويت أشكال معينة.

و من خلال نص المادة 29 من القانون العضوي 16-12 نجد أن مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين عضوية كانت أو عادية تخضع لثلاث طرق من التصويت وهي:

أولا :التصويت مع المناقشة العامة: نصت عليها المادة 32 من القانون العضوي 16-12 على أن التصويت مع المناقشة العامة هي الإجراء العادي لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين، و تجري في مرحلتين متتاليتين هما: المناقشة العامة و المناقشة مادة بمادة

(1)عبد الله بوقفة،الدستور الجزائري نشاة و تشريعا و فقها،دار الهدى للطباعة و النشر،2005،عين مليلة
(2)المادة 139من الدستور، مرجع سابق.
(3)سعاد عمير، السلطة التشريعية لمجلس الأمة ،دار بلقيس، بدون سنة النشر ،بدون بلد النشر، ص96.

و نجد أن هذه الطريقة هي المعتمدة فعليا من طرف البرلمان الجزائري كونها تنطوي على مبدأ دستوري في المشاركة الواسعة للبرلمانيين في سن التشريعات و التصويت عليها[1].

ثانيا:التصويت مع المناقشة المحدودة: نصت عليها المادة 36 من القانون العضوي السالف الذكر و التي اقتصرت حق المناقشة على جهات معينة و هم ممثل الحكومة، مندوب أصحاب الاقتراح، رئيس اللجنة الدائمة المختصة، و أثناء المناقشة مادة بمادة يضاف لهم مندوبو أصحاب التعديلات.

ثالثا: التصويت دون مناقشة: و هو ما نصت عليه المادة 37 من نفس القانون العضوي السالف الذكر، فهو إجراء يطلق على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها طبقا لأحكام نص المادة 142 من الدستور حسب أخر تعديل له.

المطلب الثالث: مرحلة إصدار القانون العضوي

بعد موافقة البرلمان بغرفتيه على مشروع أو اقتراح القانون العضوي بواسطة التصويت و المصادقة عليه سواء مباشرة أو بعد حل الخلاف الذي وجد قبل تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء، فإن هذا الأخير لا يصبح نافذا إلا بعد إصداره و هي التقنية الأخيرة من تقنيات تكوين القانون العضوي، حيث نصت المادة 1/144 من الدستور على أن رئيس الجمهورية هو المخول الوحيد لإصدار القانون في اجل أقصاه 30 يوما من تاريخ تسلمه.

أي أن إصدار القانون العضوي تعد شهادة من رئيس الجمهورية على استيفاء القانون العضوي لكل الشروط و مراحل سنه المحددة دستوريا و هو أيضا قد أصبح واجب التنفيذ على السلطة التنفيذية[2].

و هنا لا بد من الحديث عن الشروط الواجب توفرها في عملية سن و إصدار القوانين العضوية التي وجب على السلطة التشريعية مراعاتها كالتنفيذ بالنص الدستوري و التمست بالمجال المحدد دستوريا للقوانين العضوية ومراعاة قواعد الاختصاص.قسمنا هذا المطلب إلى ضمان التقيد بالأحكام الدستورية في الفرع الأول و ضمان التقيد لمبدأ الإستقلالية في الفرع الثاني و ضمان التقيد بقواعد الاختصاص في مجال التشريع في الفرع الثالث.

---

[1] المادة 1/144من الدستور.
[2] عمر بوقفة، مرجع سابق، ص 316.

الفرع الأول : ضمان التقيد بالأحكام الدستورية

حتى تتحقق عملية سن القوانين العضوية بشكل قانوني و شرعي و فعال يتوجب على المشرع ألا يستند للقانون العضوي الذي هو بصدد تكوينه القانوني مواضيع و مسائل تكون من نصيب الدستور ، أي يجب التقيد بالمجالات المحددة دستوريا و هذا التقيد يأخذ صورتين ألا و هما[1]:

1- **صورة المنع:** و بذلك يمتنع المشرع عن سن أي نص قانون عضوي غير مطابق للدستور بل وإن عمل على سنه فان العملية لن تتم و ذلك لمنع إصداره لعدم مطابقته للدستور و ستكون لنا دراسة مفصلة لهذا الموضوع في المبحث الموالي.
2- **صورة الإجبار**: فالمشرع العضوي من خلال سنه لنصوص تكميلية لنصوص الدستور يكون مجبر على نحو لا يتجاهل به ما هو معترف به دستوريا، و بالتالي ضمانه لممارسة فعلية الحقوق و الحريات المعترف بها دستوريا من دون أي إضافة للدستور أو توسيع في السلطات.

الفرع الثاني: ضمان التقيد بمبدأ الاستقلالية

أن المقصود بالتقيد باستقلالية مجالات التشريع هو أن يخضع المشرع العضوي لإرادة المؤسس الدستوري و التقيد بتحديده لمجالات التشريع العضوي و العادي من حيث توزيع مجالات الاختصاص لكل منهما ، فالمشرع في موضوع الاختصاص مقيد و ليس مخير، خاصة و أن القانون العضوي يخضع لمراقبة مطابقته للدستور من قبل المجلس الدستوري ، فعلى المشرع العضوي أن يتقيد بالتوجيهات التي اقرها المجلس الدستوري، وأي خروج عن هذه الاختصاصات يعد خروجا صارخا عن أحكام الدستور، إذ لا يمكن للقانون العضوي أن يتعدى على ما جاء في الدستور كما لا يمكن لقانون عادي أن يتعدى على قانون عضوي، هنا يظهر دور المجلس الدستوري و الذي لا يجعل للقانون العادي أي أثر في حالة ما إذا أقر عدم دستوريته.

الفرع الثالث : ضمان التقيد بقواعد الاختصاص في مجال التشريع

يهدف هذا الشرط إلى تحقيق ما يعرف بشرعية القانون العضوي و قواعده القانونية المحددة دستوريا، بالاستناد إلى أحكام الدستور وفق ما يعرف بمبدأ تنظيم السلطات و هو ما أكده المجلس الدستوري في إحدى أرائه بنصه " .... اعتبارا أن المؤسس الدستوري باعتماده على الفصل بين السلطات، قد عمد إلى تحديد اختصاصات كل منا "[1].

---

[1] سامية بعلي الشريف ،مرجع سابق ،ص 76

المبحث الثاني:عملية الرقابة الدستورية على القوانين العضوية

تلعب الرقابة على دستورية القوانين دورا مهما في حماية الدستور، و حماية الدستور تعد أهم من إعداده و إقراره حيث تهدف هذه الرقابة إلى ضمان أن تكون كافة القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والأوامر الصادرة من السلطة التنفيذية غير مخالفة للدستور، فهي حارس على الشرعية القانونية وتحافظ على الحدود الدستورية للسلطات، كما تهدف إلى ضمان حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وضمان سيادة القانون وكفالة العدالة والمساواة في المجتمع الديمقراطي، وهي من الضمانات الهامة للحرية والديمقراطية، و إذا أصاب الفساد جسم الهيئة التشريعية نتيجة الصراعات السياسية و الحزبية فإن الرقابة تعتبر هي الوسيلة الأخيرة للأفراد في الدفاع عن حقوقهم.

ووفقا لما بيناه سابقا فقد نص الدستور على القوانين العضوية و على إجراءات إعدادها و التصويت عليها و على وجوب الرقابة على هذه القوانين و مطابقتها للدستور و هنا تكمن خصوصية و ميزة هذه القوانين باعتبارها مكملة للدستور مقارنة مع التشريع العادي, حيث تبقى عملية الإصدار القانوني للقانون العضوي مقيدة و غير ممكنة إلا بتمام عملية الرقابة الإجبارية التي يمارسها المجلس الدستوري على القانون العضوي بناءا على إخطار رئيس الجمهورية، و بالتالي فهي رقابة ضيقة المصدر و التأسيس هذا إن دل على شيء فإنما يدل على خصوصية هذا النوع من القوانين تحقيقا لاستقرارها من دون أي نزاع حولها.

و هذا ما سنتناوله في هذا المبحث تحت عنوان عملية الرقابة الدستورية على القوانين العضوية بحيث سنتطرق فيه إلى ماهية الرقابة الدستورية على القوانين العضوية في المطلب الأول وإلى إجراءات هذه الرقابة في المطلب الثاني,و الأثر الناتج عن تحريك هذه الرقابة في المطلب الثالث.

المطلب الأول: ماهية رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين العضوية من أهم الطرق التي تضمن احترام الدستور و القانون العضوي, لذلك فإن رئيس الجمهورية كونه الحامي الأول للدستور وجب عليه التأكد من مدى مطابقة النص للدستور قبل إصداره و ذلك بطلب رأي المجلس الدستوري فيما يخص رقابة المطابقة للدستور[1], و لتحديد ماهية الرقابة على دستورية القانون العضوي وجب علينا التعرض إلى تحديد مفهوم رقابة المطابقة للدستور و طبيعة و خصائص هذه الرقابة المطابقة, و التمييز بين رقابة المطابقة و الرقابة الدستورية.

الفرع الأول: مفهوم رقابة المطابقة للدستور

لقد تطرق المشرع الدستوري لموضوع رقابة المطابقة مع الدستور في دستور 2016 في نص المادة 141 وهي رقابة تخص القوانين العضوية حيث نصت المادة في فقرتها الأخيرة على أنه: « يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره»، والمطابقة تعني وجوب التقيد الصارم شكلا و موضوعا بأحكام الدستور بحيث لا يجوز تخطيها نصا و روحا، وهي رقابة وجوبية وقبلية ويرجع في ذلك الأمر إلى أن القوانين العضوية قوانين نوعية متميزة محددة الموضوع ومحصور مجالها بنص الدستور على سبيل الحصر وأنها نصوص تكميلية للدستور شارحة له خاصة وأن موضوعاتها تخص مؤسسات الدولة أو تنظم كيفية إنشائها أو عملها أو تنظم الحياة السياسية فإدراج موضوعات كهذه ضمن القوانين العضوية بدلا من تناولها تفصيلا في الدستور و المقتصر على الأحكام و المبادئ العامة تقتضي تحقيق ما يسمى بالقرينة الدستورية للقواعد و النصوص العضوية[1].

فمبدأ المطابقة يفيد المماثلة بين الدستور و القانون العضوي بما يجعله مكملا و شارحا أو هما معا دون أن يتخطاه في ذلك,فموضوعات رقابة المطابقة محددة على سبيل الحصر و كل خروج عن ميدانها يعد خرقا لأحكام الدستور , و عيه فإن سن نص من ذات الطبيعة - **قانون عضوي** - غير مذكور هو عمل مخالف للدستور, و بالنتيجة فإن التفسير في المطابقة يكون أيضا ضيقا مرتبطا بما هو مباح رسميا دون أن يتخطى ذلك إلى ما هو غير محظور أو لا يتنافى مع الدستور خلافا للرقابة الدستورية الواسعة[2].

[1]غزلان سليمة، مرجع سابق، ص116.
[2]سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص68

الفرع الثاني: خصائص رقابة المطابقة

من خصائص رقابة المطابقة نجد:

أولا: الطابع الإجباري لعملية الرقابة الدستورية

انطلاقا من أحكام المادة 141/3 من الدستور التي تنص: « يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره» و كذا أحكام نص المادة 186/2 من الدستور و التي تتضمن ما يلي: « يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان» و هو نفس مفهوم المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري,يمكننا أن نستخلص أن المؤسس الدستوري باستعماله للفضي قبل في نص المادة 141/3 من الدستور و بعد في نص المادة 186/2 من الدستور,يكون قد عمد إلى إشراك المجلس الدستوري الجبري في عملية رقابة القانون العضوي,ما يفيد إعدادها خلال المرحلة ما قبل الأخيرة من الإعداد,حتى يتم عمل اكتمالها القانوني على نحو نهائي, أقل ما يقال عنها أنها مرحلة حاسمة في ظل العمل القانوني العضوي[1].

ثانيا:رقابة إلزامية سابقة.

ينص الدستور على أن القوانين العضوية بعد أن يقرها البرلمان،و قبل إصدارها من طرف رئيس الجمهورية يجب أن تحال إلى المجلس الدستوري لإبداء رأيه في مدى دستوريتها و مطابقة أحكامها لنصوص الدستور،بحيث تنص المادة 186 /02 من الدستور على أنه:"يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية ،رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان..."،و هذا يعني أن إخضاع القوانين العضوية وجوبا للرقابة المسبقة من طرف المجلس الدستوري يعتبر إجراء من إجراءات الإصدار التي يشكل عدم احترامها مخالفة إجرائية للدستور[2].

ثالثا: تتم بإحالة من رئيس الجمهورية فقط

أكدت المادة 186 من الدستور على أن هذه الإحالة لا تتم إلا من طرف رئيس الجمهورية فقط, و حددت المادة144 من الدستور لرئيس الجمهورية أجال 30 يوم لإصدار القانون يبدأ من تاريخ تسلمه إياه،و على رئيس الجمهورية ضمن هذا الأجل إحالة هذا القانون إلى المجلس الدستوري قبل إصداره،أي أن رئيس الجمهورية لا يملك أية سلطة تقديرية بإخطار المجلس الدستوري بشأن هذه الطائفة من القوانين

[1]غزلان سليمة، مرجع سابق، ص142.
[2]بركات عمر فاروق، مرجع سابق، ص43.

باستثناء ما هو مخول له من إمكانية اللجوء إلى إجراء طلب المداولة الثانية للنص من قبل البرلمان وفق ما نصت عليه المادة 145 من الدستور،الإجراء الأخير يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إليه سواء قبل إخطار المجلس الدستوري بالقانون العضوي أم بعده. بشرط أن يكون ضمن أجل الثلاثين يوما المنصوص عليه في المادة 144 من الدستور.[1].

رابعا:رقابة مطابقة

نصت المادة 141 من الدستور في فقرتها الأخيرة على خضوع القانون العضوي لرقابة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره،بهذا يكون المؤسس الدستوري قد أضفى صفة التشدد بشأن الرقابة الممارسة على هذه الفئة من القوانين،و هذا يعود إلى أهمية هذه القواعد و طبيعتها الخاصة كونها تنظم مواضيع ذات طبيعة دستورية تجعلها مصدرا من مصادر القانون الدستوري. مما يعني أن المشرع ليس مجبرا فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور،بل لا بد أن تكون هذه القواعد القانونية مطابقة للدستور نصا و روحا[2].

خامسا:رقابة شاملة

يقصد بها شمول رقابة المجلس الدستوري لكل نصوص القانون العضوي، و هذا يستخلص مما يرد ضمن آراء المجلس الدستوري في حد ذاتها،إذ غالبا ما يضمن المجلس آرائه ما يفيد هذا الشمول،كاعتباره بأن"المجلس الدستوري لم يعاين عدم مطابقة باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار لأي حكم أو مبدأ دستوري..." أو اختتامه لآرائه بعبارة "تعد باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة للدستور"، وهذه العبارة كررها المجلس في 15 مناسبة من أصل 20 فحص فيها مطابقة قانون عضوي للدستور، وهو ما يعني بوضوح امتداد رقابة المطابقة لكل نصوص القانون العضوي[3].

[1]مراد ردّاوي، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015-2016، ص111.

(2) نفس المرجع، ص112.
(3) نفس المرجع، ص112.

الفرع الثالث:التمييز بين رقابة المطابقة و الرقابة الدستورية

لقد استعمل واضع الدستور مصطلحين لنوعية الرقابة الممارسة من قبل المجلس الدستوري على النصوص, حيث استعمل مصطلحي رقابة المطابقة ورقابة الدستورية وربط كل واحدة منهما بمجال معين, وهو ما يستدعي منا التمييز بينهما لا سيما وأن واضع الدستور اعتمد الرقابة السابقة على صدور أو نشر النص ولاحقة بصدوره, فالرقابة السابقة لا تقتصر على القوانين العضوية والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان وإنما يمكن أن تختص أيضا نصا تشريعيا أو تنظيميا مستقلا أو معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية[1].

1- رقابة المطابقة:

يمارس المجلس الدستوري رقابة المطابقة الوجوبية على القوانين العضوية والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان قبل الإصدار و النشر , و المطابقة تعني وجوب التقيد الصارم شكلا و موضوعا بأحكام النصوص الدستورية بحيث لا يجوز تخطيها نصا و روحا.

فرقابة المطابقة على القوانين العضوية وجوبية و قبلية لكون تلك القوانين :

- محددة الموضوع, محصور مجالها بنص الدستور على سبيل الحصر

تعد نصوصا تكميلية للدستور شارحة له, خاصة و أن موضوعاتها تخص مؤسسات الدولة أو تنظيم كيفية إنشائها وعملها أو تنظيم الحياة السياسية والنظام المالي.

إن إدراج موضوعاتها ضمن القوانين العضوية بدلا من تناولها تفصيلا في الدستور, الهدف منه إقصار أحكامه على القواعد و المبادئ العامة دون الدخول في التفاصيل التي ليست من سمات الدساتير, فمبدأ المطابقة يفيد المماثلة بين النص الأساسي (الدستور) و القانون العضوي بما يجعله مكملا و شارحا أو هما معا دون أن يتخطى ذلك, فموضوعات رقابة المطابقة محددة على سبيل الحصر وكل خروج عن ميدانها يعد خرقا لأحكام الدستور, وعليه فإن سن نص من ذات الطبيعة (قانون عضوي أو قانون نظام داخلي)غير مذكور في الدستور هو عمل مخالف للدستور, وبالنتيجة فإن التفسير في المطابقة يكون أيضا ضيقا مرتبطا بما هو مباحا رسميا دون أن يتخطى ذلك إلى ما هو غير محظور أو لا يتنافى مع الدستور خلافا للرقابة الدستورية الواسعة[2].

[1]سعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون الجزائر.
[2]نفس المرجع، ص67.

والقول بأن المطابقة مرتبطة بالمماثلة نصا و روحا نظرا لكون مفهوم المطابقة للدستور يجب أن يكون معلوما بكيفية صارمة, فإنه يتعين من هذه الوجهة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يعبر بأمانة في أحكامه عن الخطة البيانية المضمنة في القواعد الدستورية التي يستنبط منها جوهره, فرقابة المطابقة مانعة لرقابة الدستورية المحددة في الفقرة الأولى من المادة 155 من الدستور 1989 ما يجعلها رقابة دقيقة و صارمة و مقيدة شكلا و مضمونا بحيث يقتصر دور البرلمان على التقيد بما هو مخول له صراحة نكصا و روحا و شكلا بل و حتى المصطلحات, أما غير ذلك فهو محظور عليه خلافا للرقابة الدستورية التي تقتصر على رفض ما هو ممنوع على البرلمان صراحة أو مدرج في ميدان المطابقة, أما غيره فمباح بحيث يستطيع أن يستنتج ما يجوز له التدخل فيه, وضمن هذا المنظور فإن القوانين العضوية لا يجوز لها أن تتخطى الإطار المحدد لها في الدستور كأن تتناول مواضيع لا علاقة لها بمجال النصوص ذات الطابع العضوي, ففي هذه الحالة يتولى المجلس الدستوري بمناسبة مراقبة مطابقة النص التصريح بعدم مطابقة كل حكم لا علاقة له بصفة مباشرة مع موضوع القانون المحدد في الدستور, وعليه فإن المطابقة تمتد حتى للمصطلحات التي تستعمل خلافا لما هي عليه في الدستور, فما بالنا إذا تجاوز القانون العضوي أو النظام الداخلي إطاره بأن تناول سلطات أو وظائف أو صلاحيات لا تندرج ضمن المجال الضيق للقانون العضوي أو النظام الداخلي[1].

- أن رقابة المطابقة لا تختص حكما أو أحكاما محددة و إنما تشمل النص برمته.

- أن رقابة المطابقة لا تقتصر على الموضوع بل تمتد للشكل حيث يشترط الدستور وجوب تقديم النص كمشروع لقانون العضوي وحصوله بعد الدراسة والمناقشة على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني في حين أنه لا يشترط ذلك بالنسبة للقوانين العادية أو النظام الداخلي.

يتأكد المجلس الدستوري من ذلك بمراسلة رسمية لرئيس المجلس الشعبي الوطني يطلب منه فيها تأكيد حصول النص على الأغلبية المطلوبة دستوريا "اعتبارا أن المجلس الدستوري يتأكد عند إخطاره بالقوانين العضوية وقبل الفصل في مطابقتها شكلا وموضوعا للدستور, من أن المصادقة على هذه القوانين قد تمت, من حيث الشكل, وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 123 من الدستور". وعلى ضوء ذلك يعتمد المجلس في رأيه على مراعاة الجانب الشكلي الخاص بالنصاب و الجهة المخطرة, وهي رئيس الجمهورية قبل تناول الموضوع بالدراسة.

[1]سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص70.

2- رقابة الدستورية:

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين سابقة على رقابة المطابقة من حيث كونها تعود إلى دستور 1963 وأكدها دستور1989, أما في دستور 1996 فإن واضع الدستور ميز بشكل واضح فيما يتعلق برقابة المطابقة ورقابة الدستورية وهو ما تناوله المجلس الدستوري من استنتاجات في مداولتيه لسنتي 1996 و2000.

ولذلك أقر بأن الرقابة الدستورية على مدى احترام الفصل بين السلطات ومجال الاختصاص الذي يعود للبرلمان أو السلطة التنفيذية من خلال دراسة محتوى أحكام الدستور من جهة والمادة 125 الفقرة الأولي من جهة ثانية, فالمجلس يتدخل لدى رقابة الدستورية للتأكد من أن المشرع احترم ميدان القانون العضوي أو النظام الداخلي الخاضعين لمراقبة المطابقة وكذا التنظيم المستقل.

ونفس الشيء بالنسبة للسلطة التنفيذية التي تخضع في مراقبة الدستورية بما يستوجب احترام سلطات البرلمان, فرقابة الدستورية ليست مقيدة للبرلمان بذات الحدة والصرامة المعتمدة في رقابة المطابقة, وذلك أن البرلمان يتدخل في كل القضايا عدا تلك الخاصة بميدان السلطة التنفيذية المحدد بموجب المادة 125 من دستور 1996 وأن يحترم التمييز بين مجالات المطابقة وأن لا يتخطى ميدانه ليتدخل في اختصاص المؤسس, وهو ما أقره المجلس الدستوري في عدة مناسبات, « ونظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يتحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها الذي أوكله إياها الدستور فقد ألغى عدة أحكام تخول البرلمان التدخل في المسائل التنظيمية»، ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام, وبتخويل النائب فرديا المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية, والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية أسند القانون الأساسي للنائب مهام تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية.

و عليه فإن رقابة الدستورية أوسع شكلا و مضمونا, فهي تشمل القانون في مضمونه الموضوعي سواء كان تشريعيا أو تنظيميا مستقلا, فضلا عن أن الاختصاص التشريعي العادي خلافا للعضوي, قد يكون مستمدا من نص دستوري صريح أو استنتاجا فقط لارتباط مواضيع متفرقة عدة مع المصطلح المستعمل ويمتد إلى التفاصيل كتحديد طريقة الاقتراع مثلا فالمادة 10/115تتحدث عن نظام الانتخاب دون بيان نمط الاقتراع[1].

[1]سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص78.

المطلب الثاني: إجراءات الرقابة الدستورية للقوانين العضوية

تعتبر الرقابة على القوانين العضوية من أهم الإجراءات التي يباشر بها المجلس الدستوري وذلك لطبيعة وأهمية مواضيع القانون العضوي, ولتجسيد هذه الرقابة وجب على المجلس الدستوري أن يعتمد على مجموع الإجراءات المحددة دستوريا والمتمثلة فيما يلي:

الفرع الأول: الإخطار الوجوبي

يعتبر شرط الإخطار تصرف قانوني بالنسبة لجميع النصوص القانونية التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري، إلا أن بالنسبة للقوانين العضوية فقد فصل المؤسس الدستوري في طبيعة هذا الإخطار فيما إذا كان اختياري أو وجوبي, ليلزم رئيس الجمهورية وحده بحق الرفع الوجوبي في رقابة مطابقة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور وهذا ما جاءت به المادة 186 الفقرة 02 من التعديل الدستوري 2016 «يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان»[1]، وينتج عن الإخطار الوجوبي رفع كامل أحكام النص للرقابة, فهو مرتبط بديهيا برقابة مطابقة القانون العضوي للدستور تعود سلطة الإخطار المحدود في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور لرئيس الجمهورية مع احترام آجال الإخطار[2] وهذا نظرا لخصوصية هذه الطائفة من القوانين وأهميتها وحيوية مجالها.

الفرع الثاني: التحقيق و المداولات

بمجرد إحالة القانون العضوي على المجلس الدستوري بآلية الإخطار الوجوبي من قبل رئيس الجمهورية يقوم المجلس الدستوري بفحص مدى مطابقة القانون العضوي لأحكام الدستور سواء من الناحية الشكلية أو الناحية الموضوعية[3].

---

[1]المادة 186، (الفقرة 2 والفقرة 3) من الدستور: "يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

[2]بركات عمر فاروق، بن قسمية محمد، مرجع سابق، ص46.

[3]سامية بعلي الشريف، مرجع سابق، ص115.

أولا: التحقيق

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

حيث تخضع القوانين العضوية لمتابعة حريصة للنص الذي يعرض عليه قبل الإخطار من خلال مختلف المراحل التي تسبق العملية التشريعية و تتزامن معها من مناقشات عامة التي تثار عند الدراسة و المناقشة و بعد الانتهاء من التحقيق في النص يسلم العضو المقرر إلى رئيس المجلس الدستوري و كل عضو في المجلس و كذا الأمين العام نسخة من التقرير الذي أعده مرفقا بمشروع الرأي [3] ,و بذلك يكون هذا التقرير عرضا موجزا لنتائج التحقيق المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي لأحكام الدستور و لهذا الغرض يتناول التقرير المقدم ثلاث نقاط:

1- إجراءات إعداد القانون العضوي و إخطار المجلس الدستوري.
2- الملاحظات الشكلية.
3- الملاحظات الموضوعية.

ثانيا: المداولات

يشرع المجلس الدستوري في المداولات بتناول جميع جوانب القانون العضوي موضوع الإخطار, و يقيم دستورية كل مرحلة من القانون العضوي, فهو ينظر في مطابقة مختلف أحكام القانون العضوي و ينطق صراحة في دستورية كل واحد منهم[4].

---

[1] المادة 11من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.
[2] المادة 12من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.
[3] المادة 14 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.
[4] François Luchaire, (les lois organiques devant le conseil constitutionnel), RDP 2, 9ème édition, paris France, 1992, p391.

و يتخذ رأي المجلس الدستوري بعد التداول بأغلبية الأعضاء الحاضرين في الجلسة، و إن تساوت الأصوات فيرجح صوت الرئيس .يطرح هذا الإشكال في حالة اجتماع المجلس بعدد مزدوج، لكنه ينتفي في الحالة العكسية.

يرجح أيضا صوت الرئيس في حالة امتناع احد الأعضاء عن التصويت و كان عدد المصوتين بالإيجاب و السلب متساوين، وهذا ما سكت عنه النظام الداخلي للمجلس[1].

لكن القاعدة السارية المفعول داخل المجلس هي النقاش المتواصل و تقديم جميع الحجج و الدلائل لإقناع الأعضاء بعضهم بعض، ولا يلجأ إلى التصويت حول الآراء إلا نادرا حين لا يحصل إجماع.

يتولى الأمين العام قلم جلسات المداولات، فهو المكلف بالإعداد و التحضير لاجتماعات المجلس، و تدوين كل ما يدلي به الأعضاء من أراء أثناء المناقشات، دون المشاركة فيها و في عملية التصويت و بانتهاء المداولات يوقع الأعضاء الحاضرين، و كاتب الجلسة، محاضر الجلسات، ولأعضاء المجلس الدستوري وحدهم الحق في الاطلاع على هذه المحاضر. مداولات المجلس الدستوري تكون كتابية، و تتميز الإجراءات و الوثائق المستعملة في التحقيق بالسرية ويبقى اسم المقرر و تقرير الجلسة و الجلسة في حد ذاتها سرية ,و يبقى ضروري التذكير بأن على المجلس الدستوري احترام اجل عشرين يوما للإدلاء برأيه، إلا أن الغموض يحيط بجزاء تجاوز 20 يوم مع العلم أن هذه الحالة لم تحدث بعد بالنظر للآجال التي أصدر خلالها المجلس الدستوري مختلف آراءه، فهو ملزم باحترام الأجل و هذا احتراما للدستور بما أنه حاميه, إلا أن هذه المدة تشكل ثقلا كبيرا يقع على كاهل المجلس الدستوري، خاصة إذا كان هناك العديد من الإخطارات في نفس الفترة الزمنية.

[1] سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ط 4، دار الهدى،الجزائر،1993, ص 421.

الفرع الثالث:المجلس الدستوري كشريك في إعداد القانون العضوي

يتولى المجلس الدستوري عملية المراقبة حيث يعتبر مسير شريك في إعداد القانون العضوي أو نصوصه القانونية و هذا ما يعرف بالإسهام في العملية التشريعية,فكل نص قانوني و قبل دخوله حيز التنفيذ يستوجب أن يمر بأطوار و مراحل مختلفة بداية من إعداد القانون العضوي في شكل مشروع أو اقتراح فإيداعه على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني و مناقشته على مستوى اللجان في جلسة علنية للتصويت ثم على مستوى مجلس الأمة لمناقشته من جديد و التصويت عليه بمقتضى أحكام المادة 136 و المادة 137 من الدستور, وصولا إلى مرحلة إرساله إلى رئيس الجمهورية من قبل الهيئة التشريعية من أجل إصداره و هو ما تضمنته أحكام المادة 144,و على مستوى المرحلة الأخيرة التي تسبق عملية الإصدار و بالتالي الإعداد القانوني و يلعب المجلس الدستوري دور المساهم الثانوي أو بالأحرى المسير الشريك في إعداد القانون[1],فالمجلس الدستوري قد يعدل و قد يعيد الصياغة و قد يحذف ما يراه غير مطابق للدستور عن دراسة القانون موضوع الإخطار, و بهذه الأفعال فهو يساهم في العملية التشريعية[2].

المطلب الثالث: الأثر الناتج عن تحريك الرقابة الدستورية

كما رأينا فالقوانين العضوية يجب أن تعرض على المجلس الدستوري قبل إصدارها ونشرها وذلك للتأكد من أن القاعدة ذات الأصل البرلماني تتوافق مع الدستور[3] وحسب الدستور والنظام الداخلي المنظم لقواعد عمل المجلس الدستوري فإنه يترتب على تحريك الرقابة السابقة والإلزامية صدور رأي حول مطابقة النص للدستور من قبل المجلس الدستوري بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية وجوبا، وعليه نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول شكل الرأي الفاصل في مطابقة القانون العضوي للدستور، أما الفرع الثاني فخصصناه للقيمة القانونية لأراء المجلس الدستوري.

[1] غزلان سليمة، مرجع سابق، ص125 – 126.

[2]محمد بوسلطان، "العلاقة بين البرلمان والمجلس الدستوري في الجزائر من خلال رقابة المطابقة الدستورية"، مقال على مستوى المجلس الدستوري الجزائري، 13 أكتوبر 2009، ص9.
[3]نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، 2008، لبنان، ص 186.

الفرع الأول: شكل الرأي الفاصل في مطابقة القانون العضوي للدستور

يأتي الرأي من الناحية الشكلية شبيها بشكلية إصدار القوانين، إذ يتولى الأمين العام للمجلس الدستوري بإعطائه رقما تسلسليا حسب السنة التي صدر فيها ثم تأتي عبارة "إن المجلس الدستور بناءا على إخطار من رئيس الجمهورية طبقا أحكام المادة 186 من الدستور"، ليذكر بعدها رقم رسالة الإخطار وتاريخها وكذا تاريخ تسجيلها لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار محددا ها رقما تسلسليا، وتحديد التاريخ في هذه الحالة مهم لأن به يتم حساب مهلة 30 يوم والتي تبتدئ من ذلك التاريخ، وعادة ما يكون التاريخ المدون في رسالة الإخطار هو نفسه تاريخ تسجيلها لدى أمانة المجلس. يلي بعد ذلك أن فصله في الموضع كان بناءا على نصوص الدستور وبمقتضى النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري، لذلك فإن بيانات هذه الديباجة تشبه إلى حد ما ديباجة إصدار القوانين في الجرائد الرسمية. ويعقد بعد ذلك ذكر بيانات أخرى للرأي شبيهة بالبيانات التي تتضمنها الأحكام والقرارات القضائية الإدارية خاصة بدءا بعبارة " وبعد الاستماع إلى المقرر" ليفصل المجلس الدستوري في النص المعروض عليه بداية من الناحية الشكلية، من حيث أن هذا النص قد تمت المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان ومن حيث أن الإخطار الصادر من رئيس الجمهورية جاء مطابقا للدستور أي مطابق لنص المادة 186 ثم بعد ذلك يتولى المجلس النظر في مدى مطابقة النص للدستور من الناحية الموضوعية أي مناقشة النص موضوع الإخطار مادة بمادة[1].

وتكون هاته المناقشة الشكلية والموضوعية معللا ذلك على شكل حيثيات أو اعتبارات فكل تعليل يبتدئ بعبارة (اعتبارا أن .....) وهذا حسب ما نصت عليه المادة 24 من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري.

[1]نزيه رعد، مرجع سابق، ص 186.

وفي هذا قد تكون مناقشة النص كاملا وبجميع مواده وهذا هو المفروض في رقابة المطابقة، كما قد يكتفي بمناقشة أهم المواد التي يثار الشك بعدم دستوريتها.

وبعد الانتهاء من حيثيات الرأي تأتي عبارة (لهذه الأسباب) العبارة التي ألفناها في صياغة الأحكام القضائية ثم يلي بعد ذلك منطوق الرأي بعبارة (يدلي بالرأي التالي) والذي يبرز فيه مطابقة النص للدستور من الناحية الشكلية، أما من الناحية الموضوعية فإن المجلس بعد مناقشته للمواد يتوصل هذا الأخير للحكم عليها فيما إذا كانت مطابقة أو غير مطابقة للدستور، وفي الأخير يذكر الرأي بأنه يجب أن ينشر في الجريدة الرسمية مع التنويه في ذيل الرأي بجلسات المجلس ومداولاته عند النظر في القانون محل الطعن عدم الدستورية مع ذكر تاريخ تلك الجلسات وينتهي الرأي بتوقيع رئيس المجلس الدستوري مع ذكر أعضاء المجلس المصوتين على الرأي.

تجدر الإشارة إلى أن عملية نشر أراء المجلس لا يتولاها مباشرة المجلس الدستوري وإنما الأمين العام للحكومة الذي يمكنه دائما إرجاء نشرها لسبب من الأسباب، لأنه يعتبر السلطة الرقيبة على كل ما ينشر في الجريدة الرسمية[1].

الفرع الثاني: القيمة القانونية لأراء المجلس الدستوري

عرفنا بأن هناك اختلافا بين الرأي والقرار، فحينما يعرض على المجلس الدستوري نص قبل إصداره ونشره في الجريدة الرسمية يكتفي بالإدلاء بالرأي، أما حينما يصبح النص واجب التنفيذ بتوافر الشروط الشكلية من إصدار ونشر في الجريدة الرسمية، فإن المجلس الدستور يصدر قرارا وهو ما يدفعنا للتساؤل بشأن القيمة القانونية لكلا الإجرائيين.

بالرجوع إلى نصوص الدستور قبل التعديل الأخير لا نجد أي إجابة صريحة وواضحة بشأن مدى إلزامية الرأي المقدم من طرف المجلس الدستوري، وكل ما هناك أن المؤسس الدستوري استعمل في المادة 186 والمادة 189 على التوالي من الدستور[2] مصطلحين هما الرأي والقرار فبعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 أصبح المجلس الدستوري يبدي رأيه في المعاهدات والاتفاقيات على عكس ما كان قبل التعديل، حيث أصبح يجب إبداء رأي المجلس الدستوري فيها قبل أن تصبح واجبة التنفيذ.

[1]علي عبد المجيد جبار، المرجع السابق، ص73.

[2]استعمل المؤسس الدستوري في المادة 186 مصطلح الرأي بشأن المعاهدات والقوانين والتنظيمات واستعمل مصطلح القرار في المادة 189 فيما يخص الدفع بعدم الدستورية اذا تمت احالته عليه من طرف المحكمة العليا.

وبالرجوع لنص المادة الثانية من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري تسمح بطريقة غير مباشرة بتحويل رأي المجلس الدستوري إلى رأي نافذ وتنحصر القوة الإلزامية لرأي المجلس الدستوري على منع رئيس الجمهورية من إصدار القانون الذي صرح بموجبه المجلس بأنه غير دستوري[1] ليتولى بعدها رئيس الجمهورية إما إصدار القانون مقصية بذلك الأحكام الغير مطابقة للدستور أو يطلب من البرلمان قراءة ثانية للنص على ضوء رأي المجلس الدستوري، على أن يعرض عليه النص المعدل لفحص مطابقته للدستور وهذا ما يجعل الرأي المجلس الدستوري الأثر نفسه الذي يتمتع به القرار لأن المنطق يقضي بأنه لا بد أن يكون لرأي المجلس الدستوري نفس قوة القرار النافذ. ويمكن إرجاع السبب الذي على أساسه ميز المؤسس الدستوري بين الرأي والقرار إلى طبيعة الأثر المترتب عن كليهما. إذ أن المجلس الدستوري يكتفي فقط بموجب الرأي بالإفصاح عن ما إذا كان النص مطابق للدستور أم لا.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يضمن نصوص الدستور بأي مادة تؤكد إلزامية آراء وقرارات المجلس الدستوري بحيث تناول ذلك خلال مادة وحيدة في الباب الثالث منه وبالتحديد المادة 3/191 وتنص على ما يلي: "تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية".

[1] غربي نجاح، مرجع سابق، ص56.

خاتمة

خاتمـــــــــــة

يعتبر التشريع المهام الأصيل المسند للسلطة التشريعية و ذلك في المجالات المحددة لها دستوريا سواء بموجب قوانين عادية أو قوانين عضوية, هذه الأخيرة – القوانين العضوية – و التي كانت مصب اهتمامنا و دراستنا و من خلال ما توصلنا إليه يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري عمل على تحصين هذه الفئة من القوانين و ذلك من خلال التعديل الدستوري 1996 باعتبارها قوانين تتدخل لتنظيم مؤسسات الدولة و تنظيم مجالات محددة بنص الدستور.

ودراستنا لموضوع مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري تمت بالتطرق لخصوصية القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري من حيث مفهومها و تميزها عن الأصناف الأخرى من القوانين و أسباب تبني النظام القانوني الجزائري لهذه الفئة من القوانين و أيضا مراحل إعدادها و إصدارها بدءا بالمبادرة سواء على شكل مشروع أو إقتراح وصولا إلى أهم إجراء و هو رقابة المطابقة للدستور المطبقة عليها و التي تعد حتمية قبل صدورها عن طريق المجلس الدستوري الذي يعتبر أهم جهاز و هيئة في الدولة و الذي يعد رأيه ملزم سواء أكان الرأي ينص على دستورية القانون في هذه الحالة يتم إصداره ، أو بعدم دستوريته فيتم سحبه أو إجراء قراءة ثانية و هذا ما يعتبر تحصين لهذه الفئة من القوانين.

تجلت أهمية القوانين العضوية من خلال المجالات الهامة و الحيوية التي تنظمها ومن خلال الهدف الذي أدى بالمؤسس الدستوري إلى اعتناقها لتكملة أحكام الدستور، كما تظهر أيضا من خلال جملة من الإجراءات التشريعية التي حددها الدستور لإعداد القوانين العضوية، كل ذلك من شأنه أن يجعلها تتمتع بحصانة حيث لا يمكن إعادة النظر فيها إلا بإلغائها أو تعديلها و بالتالي تعزيز مكانتها في النظام القانوني الجزائري.

وبعد إلمامنا بهذا الموضوع توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات نذكر منها:

- يعتبر القانون العضوي صنف قانوني جديد تبناه التشريع الجزائري في دستور 1996 بهدف تكملة أحكام الدستور وقصد تحقيق الاستقرار المؤسساتي وحماية الحقوق و الحريات وتعزيز مبدأ الفصل بين السلطات القائم على أساس التعاون الوظيفي بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية.
- ساعدت خصوصية مضمون القوانين العضوية فضلا عن تميز الإجراءات التشريعية لإعدادها وإنشائها على منحها مكانة خاصة في النظام القانوني الجزائري فلقد كان لها الأثر المباشر على مكانة المعيار التشريعي بصفة عامة في سلم تدرج القواعد القانونية فكان لهاته المميزات دورا في

الارتقاء المادي بالمعيار التشريعي وتقريبه من محتوى الدستور، إضافة إلى الأثر الداخلي الذي ألحق بالمعيار المذكور نتيجة استحداث القانون العضوي، كصنف قانوني جديد و المتمثل في تقسيمه إلى درجتين، درجة عليا جديدة يحتلها القانون العضوي ودرجة سفلى قديمة كان ينفرد بها القانون العادي و بذلك نستطيع القول أن خصوصية مجالات و إجراءات القوانين العضوية ارتقاء يسمح للبرلمان بالتشريع في مجالات حيوية و أساسية مكملة للدستور و بذلك هو مكسب حقيقي لصالح السلطة التشريعية.

أيضا بالنسبة للرقابة الدستورية على القوانين العضوية التي ينفرد بها المجلس الدستوري والذي ساهم بشكل واضح في حماية الدستور وتحقيق دولة القانون. ومطابقة هذه القوانين للدستور، بحيث أنه راقب مطابقة قوانين الإصلاحات السياسية للدستور، و التي جاءت أغلبها على شكل قوانين عضوية، و لكن بالمقابل يعتبر هذا غير كافي، بحيث أن هناك مجموعة معتبرة من النصوص الدستورية لم يتطرق إليها المجلس الدستوري.

قائمة المصادر و المراجع

أولا:باللغة العربية

I. النصوص القانونية

أولا:الدساتير:

1-الدستور الجزائري الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996،الجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996 المعدل بموجب القانون رقم 16- 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 و المتضمن تعديل دستور 1996,الجريدة الرسمية رقم 14 بتاريخ 07 مارس 2016.

ثانيا:القوانين العضوية

1-القانون العضوي 02/99 مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 09 مارس 1999.

2-القانون العضوي 16- 10 المؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الإنتخابات ،الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 28 أوت 2016.

3-القانون العضوي 16- 12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما،و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة،الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 28 أوت 2016.

ثالثا:الأنظمة الداخلية:

1-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ،المؤرخ في 13 ماي 2000،الجريدة الرسمية رقم 46،مؤرخة بتاريخ 30 يوليو 2000.

2-النظام الداخلي لمجلس الأمة،المؤرخ بتاريخ 22 أوت 2017 ،الجريدة الرسمية العدد 49،بتاريخ 24 أوت 2017.

3-النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري،المؤرخ في 06 أفريل 2016،الجريدة الرسمية رقم 29 المؤرخة في 11 مايو 2016.

رابعا: آراء المجلس الدستوري

1-رأي رقم 02 ر.أ.ق عضـ / م د يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور.ج رقم 12 المؤرخة في 06/ مارس 1997 .

2-رأي المجلس الدستوري رقم 13/ر.ق.ع /م.د/02 مؤرخ في 16 نوفمبر 2002،يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور،الجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ 24 نوفمبر 2002.

3- رأي رقم 04/ ر.م.د/11 مؤرخ في 27 محرم 1433 الموافق لـ 22 ديسمبر 2011،يتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور،جريدة رسمية عدد 01،بتاريخ 14 يناير 2012.

4-رأي المجلس الدستوري رقم02/ ر.ق.ع/م.د/16،مؤرخ في 11 غشت سنة 2016،يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور،الجريدة رقم50 بتاريخ 28 أوت 2016.

II. الكتب:

1-حسين عثمان محمد عثمان،الوسيط في القانون الدستوري،دار المطبوعات الجامعية،2002،الإسكندرية.

2-سعاد عمير،السلطة التشريعية لمجلس الأمة،دار بلقيس،بدون سنة نشر،بدون بلد النشر.

3-سعيد بوشعير،القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة،الجزء الأول،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،الطبعة الثالثة،1999.

4-سعيد بوشعير،المجلس الدستوري الجزائري،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2012..

5-سليمان محمد الطماوي،السلطات الثلاث في الدساتير العربية و في الفكر السياسي الإسلامي-دراسة مقارنة،ط3، دار الفكر العربي،1974،القاهرة.

6-شمس الدين مزغلي،المبادئ الدستورية ،النظم السياسية ،المنشأة للمعارف،الإسكندرية 1978 ص134، 135.

7-عبد الغني بسيوني عبد الله،المبادئ العامة للقانون الدستوري،جلال حزبي و شركاؤه،1985 ،الإسكندرية.

8-عبد الغني بسيوني عبد الله،النظم الدستورية و القانون الدستوري،منشأة المعارف ،الإسكندرية،1997

9-عبد الله بوقفة،الدستور الجزائري نشأة و تشريعا و فقها،دار الهدى للطباعة والنشر،2005،عين مليلة

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

III. المقالات و البحوث العلمية

1- الأمين شريط، «التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية"، مجلة الفكر البرلماني"، مجلس الأمة، العدد الرابع،أكتوبر 2003.

2- عبد المجيد جبار، «الرقابة الدستورية للقوانين العضوية و رأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية و الانتخابات، «مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد02، سنة2000.

3- عمار عوابدي،"فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقات الوظيفية بينه و بين الحكومة"،مجلة الفكر البرلماني،العدد الثاني،مارس 2003.

4- حورية لشهب،"الرقابة السياسية على دستورية القوانين"،مجلة الاجتهاد القضائي،عدد04 ،جامعة بسكرة،بدون تاريخ.

5- نصر الدين معمري،"التشريع عن طريق المبادرة"،مجلة النائب،المجلس الشعبي الوطني،العدد الرابع،السنة الثانية،2004.

6- محمد اشركي،القوانين التنظيمية بالمغرب،دراسة مقارنة،المجلة المغربية لقانون و اقتصاد التنمية ،المغرب،العدد1،سنة 1982.

IV. المداخلات:

1- محمد بوسلطان،"العلاقة بين البرلمان و المجلس الدستوري في الجزائر من خلال رقابة المطابقة الدستورية،"مقال على مستوى المجلس الدستوري الجزائري،13 أكتوبر 2009،متوفر على الموقع:-httM//www.cerc.dz/index.php/2016-05-30-08-28-21/2016-05-30-08-31-43/44-2016-05-30-12-38-41،تاريخ الإطلاع:25 مارس 2018.

2- يحي بوخاري،"آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله"،مداخلة مقدمة ضمن فعاليات يوم دراسي منظم من طرف مركز البحوث القانونية و الفضائية،الجزائر فبراير 2009.

V. المذكرات و الأطروحات

أولا:اطروحات الدكتوراه

1- احسن رابحي،مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري،اطروحة دكتوراه،جامعة الجزائر،معهد الحقوق و العلوم الإدارية ببن عكنون،2005- 2006.

2- سليمة مسراتي،مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري،اطروحة دكتوراه،جامعة الجزائر يوسف بن خدة،كلية الحقوق،الجزائر،2009- 2010.

3- مراد رداوي،مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات،اطروحة دكتوراه،جامعة بسكرة،كلية الحقوق و العلوم السياسية،قسم الحقوق،2015- 2016 .

4- هشام بن عبدي،الرقابة على دستورية القوانين العضوية،اطروحة دكتوراه،جامعة الجزائر،فرع زيان عاشور الجلفة،2013- 2014.

ثانيا: رسائل الماجستير:

1- بلمهيدي ابراهيم،المجالس الدستورية في دول المغرب العربي،رسالة ماجستير،جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون،2009- 2010.

2- حسان محمد منير،مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي،رسالة ماجستير،جامعة قاصدي مرباح ورقلة،كلية الحقوق، 2009- 2010.

3- سامية بعلي الشريف،مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري،رسالة ماجستير ، جامعة الحاج لخضر باتنة،كلية الحقوق و العلوم السياسية،قسم الحقوق،2014- 2015.

4- سليمة غزلان،فكرة القانون العضوي في دستور 26 نوفمبر 1996،رسالة ماجستير،جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الإدارية،بن عكنون،2000- 2001.

5- غربي نجاح،إجراءات تحريك الرقابة على دستورية القوانين،رسالة ماجستير،جامعة سطيف،كلية الحقوق 2003- 2004.

6- محمد عفرون،إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري،رسالة ماجستير،جامعة الجزائر يوسف بن خدة، كلية الحقوق و العلوم الإدارية بن عكنون،2006- 2007.

7- نبيل أمالو،خصوصية قانون المالية و القانون العضوي في النظام القانوني الجزائري،رسالة ماجستير ،جامعة الجزائر،كلية الحقوق يوسف بن خدة ،2006 -2007.

ثانيا :باللغة الأجنبية

Les constitutions

1- **La constitution française du 4 octobre 1958.**
2- **La constitution espagnole du 29 décembre 1978**

LES LIVRES

1- **Philippe Ardant ,institutions politique et droit constitutionnel,14 édition, L.G.D.J, france .**

ARTICLE :

1- **BERRANDANE Abdelkhaleq, « La loi organique et l'équilibre constitutionnel », revue de droit publique, tome 109, 1993.**
2- **FRANÇOIS Luchair, « les lois organiques devant le conseil constitutionnel », revue de droit publique, tome 108, 1993.**
3- **HUBERT Amiel, « Les lois organiques », revue de droit publique, 100ème,N° 01, 1984.**
4- **JEAN Pierre Camby, la loi organique dans la constitution du 1958, revue de droit publique, tome 105, 1989.**

قائمة المحتويات

فهرس

مـــــقدمة.....	أ
الفصل الأول :خصوصية القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري.....	05
المبحث الأول:ماهية القانون العضوي.....	06
المطلب الأول:مفهوم القانون العضوي.....	06
الفرع الاول :تعريف الفانون العضوي.....	07
الفرع الثاني :تطور القوانين العضوية	12
المطلب الثاني :تمييز القانون العضوي عن غيره من القوانين.....	16
الفرع الأول :تمييز القانون العضوي عن الدستور.....	16
الفرع الثاني :تمييز القانون العضوي عن القانون العادي.....	20
الفرع الثالث :تمييز القانون العضوي عن التنظيم.....	24
المطلب الثالث:أهمية ومكانة القانون العضوي.....	27
الفرع الأول :أهمية القانون العضوي	27
الفرع الثاني :المكانة القانونية للقانون العضوي	30
المبحث الثاني : مجالات القوانين العضوية	31
المطلب الأول :مفهوم مجال القانون العضوي	31
الفرع الأول :مجال القانون العضوي التطبيقي	32
الفرع الثاني :مجال القانون العضوي التشكيلي.....	32
الفرع الثالث:مجال القانون العضوي المتداخل	33
المطلب الثاني :مجال القانون العضوي على أساس أحكام الدستور.....	33
الفرع الأول :تحديد مواضيع القانون العضوي على أساس النص الدستوري	33
المطلب الثالث :تحديد مواضيع القانون العضوي على أساس الموضوع	36
الفرع الأول:الطبيعة الدستورية و الشبه دستورية للقانون العضوي.....	37
الفرع الثاني:مكانة مواضيع القانون العضوي داخل الكتلة الدستورية.....	38
الفصل الثاني:النظام القانوني الخاص بالقوانين العضوية.....	40
المبحث الأول :مراحل إعداد القوانين العضوية	41
المطلب الأول :المرحلة التحضيرية لإعداد القانون العضوي.....	41
الفرع الأول :الإزدواج في المبادرة بالقوانين العضوية	42
الفرع الثاني :الاثار المترتبة عن الإزدواج في المبادرة بالقوانين العضوية	45
المطلب الثاني :مرحلة المناقشة والتصويت على القانون العضوي	47
الفرع الأول :مناقشة وتعديل القانون العضوي	47
الفرع الثاني :التصويت والمصادقة على القانون العضوي	49
المطلب الثالث :مرحلة اصدار القانون العضوي	50
الفرع الأول :ضمان التقيد بالأحكام الدستورية	51
الفرع الثاني :ضمان التقيد لمبدأ الإستقلالية	51
الفرع الثالث:ضمان التقيد بقواعد الإختصاص في مجال التشريع.....	51

فهرس

المبحث الثاني :عملية الرقابة الدستورية على القوانين العضوية	52
المطلب الأول :ماهية رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور	53
الفرع الأول :مفهوم رقابة المطابقة للدستور	53
الفرع الثاني :خصائص رقابة المطابقة	54
الفرع الثالث :التمييز بين رقابة المطابقة ورقابة الدستورية	56
المطلب الثاني :إجراءات الرقابة الدستورية للقوانين العضوية	59
الفرع الأول : الإخطار الوجوبي.....	59
الفرع الثاني :التحقيق و المداولات.....	59
الفرع الثالث:المجلس الدستوري كشريك في إعداد القانون العضوي.....	62
المطلب الثالث :الأثر الناتج عن تحريك الرقابة القانونية	62
الفرع الأول :شكل الرأي الفاصل في مطابقة القانون العضوي للدستور	63
الفرع الثاني :القيمة القانونية لآراء المجلس الدستوري.....	64
خـــــــــاتمة.....	67
قائمة المصادر و المراجع.....	70
قائمة المحتويات.....	76