

# القوانين العضوية ومبدأ تدرُّج القواعد القانونية

(دراسة نظرية تطبيقية في الدستور الجزائري)

د. حبشي لزرق<sup>(\*)</sup>

## مقدمة:

لقد عرفت المنظومة الدستورية الجزائرية عدة دساتير متعاقبة من فترة لأخرى، متأثرة في ذلك بتلك الاختلافات والفوارق للنظام السياسي الجزائري. وفي هذا الإطار بالتحديد يشير بعض الفقهاء الدستوريين في الجزائر إلى انقسام النظام السياسي الجزائري إلى فترتين من خلال دساتيرها؛ تسمى الأولى ضمن كل من دستور 10 سبتمبر 1963 ودستور 22 نوفمبر 1976، بالجمهورية الأولى<sup>(1)</sup>، أما الثانية فالمقصود بها دستور 23 فبراير 1989، ومن بعده دستور 28 نوفمبر 1996 إلى غاية دستور 2016<sup>(2)</sup> في ما يعرف بالجمهورية الثانية، حيث جاء ذلك نتيجة للتحوّل السياسي للدولة، وأثره البالغ على مختلف جوانب حياة المجتمع ابتداء من النصف الثاني من الثمانينيات.

غير أن دستور الجزائر الحالي المعدل والمتمم انفرد بخاصية معينة وحالة مستجدّة لم تعرفها دساتير الجزائر التي سبقته، ألا وهي فكرة القوانين العضوية. وذلك كله يدل على تغيير وتعديل مَسًا بطريقة معينة مبدأ تدرُّج القواعد القانونية في الدولة، ودليل ذلك هو تقرير المؤسس الدستوري الجزائري ضمن الدستور الحالي، والذي أظهر سمو القانون العضوي ضمن هرم النظام القانوني للدولة على القانون العادي وما يليه من نصوص قانونية أخرى.

(\*) أستاذ محاضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة تيارت - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

انطلاقاً من ذلك، فإن مضمون هذا البحث هو شرح فكرة القوانين العضوية من حيث التأصيل الدستوري لها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، البحث مرة أخرى في جوانب الاختلاف بينها وبين النصوص القانونية الأخرى بناءً على ما قرره المؤسس الدستوري الجزائري، وبناءً على إشكالية متعلقة أساساً بالقوانين العضوية، ونستهدف الإجابة عن الأسئلة التالية: ما القوانين العضوية وما خصوصيتها؟ هذا من جانب، ومن جانب آخر، ما صور وأوجه التباين بينها وبين القوانين العادية في إطار النظام القانوني للدولة، أو في إطار مبدأ تدرُّج القواعد القانونية؟ ولماذا لم يكتب المؤسس الدستوري الجزائري بما كان مقرراً من نصوص في ظل الدساتير السابقة؟

أولاً- ماهية القانون العضوي وخصوصيته:

إن التشريع هو تنظيم بالدرجة الأولى، يبتغيه المجتمع من مختلف جوانبه على وجه الدوام والعموم أحياناً، وعلى سبيل التأكيد والتخصيص أحياناً أخرى، في شكل منظومة من القواعد والحلول المنظمة للمجتمع، ليكون بتلك الصفة ملازماً لحياة الأفراد اليومية، متصللاً بنشاطاتهم وتصرفاتهم، قابلاً بذلك للتغيير والتعديل زماناً ومكاناً، حسب ما تقتضيه الضرورة الاجتماعية.

وهو أيضاً عملية لوضع أسس الجماعة، ورفع قواعد البناء الاجتماعي، بهدف تنظيم وضبط الحياة، والعلاقات بين المواطنين، وإحداث قدر معين من التداخل والترابط وتيسير التعامل بينهم. ومن ثم يقع التشريع البرلماني<sup>(3)</sup> في مرتبة أدنى من الدستور وفقاً لمبدأ تدرُّج القواعد القانونية بما في ذلك القانون العضوي. فكيف يمكن تعريف هذا الأخير؟ وما خصوصيته ومميزاته؟

**1- القوانين العضوية من حيث تعريفها:** إن القانون العضوي قانون ذو طبيعة خاصة تستمد من وظيفته التي يقوم بها، والمتمثلة في وضع التنظيمات الدستورية موضع التطبيق، كما تستمد من الإجراءات الخاصة والتي لا بد من

اتباعها حين إصداره، إلى جانب إجراءات إصدار القوانين العادية، ومن ثم فهو يشغل مكانة خاصة في سلم تدرُّج القواعد القانونية<sup>(4)</sup>. وفي السياق نفسه ذهب بعض الفقهاء الدستوريين<sup>(5)</sup> في تعريفهم للقوانين العضوية في ما يتعلق بالجانب الموضوعي لها، وذلك من خلال التساؤل عن نوعية الموضوعات، وطبيعتها المنظمة من قبلها، بأنها تعني تلك القوانين التي تختص بتفصيل الحقوق الأساسية والحريات، والنظام الانتخابي العام، وكذا القوانين الأخرى التي يقرها الدستور. وعليه فإن أية مسألة تستهدف تحديد وتنظيم أو سير السلطات العامة، وبيان القواعد المنصوص عليها في الدستور، تعد من مسائل القانون العضوي.

والسبب في ذلك، أن تلك المسائل تتعلق بأجهزة الدولة، من جهة، ومن جهة ثانية، كون الغرض منها تطبيق أحكام الدستور<sup>(6)</sup>. ومثال ذلك الحقوق والحريات العامة للمواطن والتي تعد من المسائل الدستورية، فإن الاحتمال يظل واردًا من حيث تنظيمها بقوانين عضوية طبقًا للمعيار المادي الموضوعي في تعريف هذه الأخيرة.

وفي هذا الصدد تتضح العديد من النتائج من خلال تعريف القانون العضوي، ولا سيما من حيث التفرقة بينه وبين القانون العادي. فسوّه على هذا الأخير تظهر بشكل جليّ من خلال عدم إمكانية تنظيم هذا الأخير لأمر جعلها الدستور من اختصاص القانون العضوي.

على ذلك الأساس لا يمكن على الإطلاق - مثلاً - تصور تنظيم حرية الانتخاب للمواطن بقانون عادي يصدر من السلطة التشريعية في الدولة. وعلى العكس من ذلك، يمكن للقانون العضوي، حتى في ظل ذلك التحديد، أن يختص بأمور ومسائل ينظمها القانون العادي، وقياسًا على ذلك، فإن له إمكانية تعديل القوانين العادية<sup>(7)</sup>. غير أن إمكانية تعديل القانون العضوي للقانون العادي تبقى مقيدة بقاعدة عامة، وهي قاعدة الخاص يقيد العام.

ومعنى ذلك أن نص المؤسس الدستوري على مسألة التنظيم بموجب قانون عضوي، هو نص خاص يقيد عموم النصوص الدستورية الأخرى التي تحيل إلى القانون العادي؛ لأنه بذلك يكون قد اشترط شروطًا وإجراءات شكلية لصدور القانون العضوي. والنتيجة المترتبة على ذلك، أن اختصاص كل منهما محدد مسبقًا من قبل المؤسس الدستوري، وعلى نمط تلك الشروط والإجراءات التي يصدر وفقًا لها القانون العضوي، فإنه يسمو على القانون العادي.

إن سمو القوانين العضوية على القوانين العادية، ليس له أكثر من بيان إضافة إلى ما أقره المؤسس الدستوري من عديد آراء المجلس الدستوري بشأن رقابته على مطابقة القوانين العضوية للدستور، خاصة تلك القوانين العضوية المتعلقة ببعض الحريات الأساسية للمواطن، وتحديدًا في ما يتعلق بضرورة ترتيب تأشيرات القانون العضوي. وهذا معناه، ضرورة مراعاة المشرع لمبدأ تدرج القواعد القانونية، وعدم اقتصره على تاريخ صدور النصوص القانونية في ذلك الترتيب<sup>(8)</sup>، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، في ما يتعلق برقابة المجلس الدستوري، فهي رقابة مسبقة على مدى مراعاة مجال تطبيق القوانين العضوية. فهي إذا تتجه إلى فحص مدى صدور القانون العضوي، في المجالات التي عددها له الدستور، سواء بموجب نص المادة 141 من الدستور<sup>(9)</sup>، أم بموجب نصوص دستورية أخرى<sup>(10)</sup>، ذلك أن ما ورد على - سبيل المثال - ضمن رأي المجلس الدستوري، المؤرخ في 6 يوليو 2011 والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 1/98 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور.

وبالتحديد فإن أحد أوجه رقابة المجلس الدستوري من خلال رأيه هذا يتضح في ما يخص عدم الاستناد إلى المادة 171 من الدستور في الفقرة 2، و3

منها بوصفها تتعلق بمواضيع تدخل ضمن القانون العضوي موضوع الإخطار ووفق ما رآه المجلس الدستوري.

فعبارة «نصوص خاصة» الواردة ضمن الفقرات 9، 10، 11 من المادة 2 من القانون موضوع الإخطار والمتعلقة بالاختصاصات القضائية لمجلس الدولة. وعليه صرح المجلس الدستوري صراحة: ... واعتباراً أن المادة 153 وهي نفسها مضمون المادة 172 من الدستور الحالي التي تنص على أنه: يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، وعملهم واختصاصاتهم الأخرى.

واعتباراً من كون المؤسس الدستوري قد حدّد بعض اختصاصات مجلس الدولة، وأحال تحديد اختصاصات أخرى لمجال القانون العضوي ... واعتباراً بالنتيجة، تم اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة، بالإحالة إلى نصوص خاصة، بدون تحديد طابع هذه النصوص ومضمونها يكون المشرع العضوي قد أغفل مجال اختصاصه في هذا الموضوع. غير أنه إذا كانت عبارة «نصوص خاصة» التي استعملها المشرع، القصد منها هو نصوص تكتسي طابع القانون نفسه موضوع الإخطار، وأن موضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي، فإن الفقرات الأخيرة من المواد 9، 10، 11 تعد مطابقة للدستور، شريطة مراعاة هذا التحفظ.

2- القوانين العضوية من حيث خصوصيتها: تتضح خصوصية رقابة المطابقة من قبل المجلس الدستوري على القوانين العضوية للدستور من ناحيتين: الأولى، يمكن استنتاجها من وجوب خضوع القوانين العضوية لرقابة المجلس الدستوري لإعلان مطابقتها للدستور ( soumis pour prononciation sur sa conformité à la constitution )، وهذا معناه أن إخضاعها للرقابة المسبقة والوجوبية للمجلس الدستوري، هو إجراء من إجراءات إصدارها والا عيبت الإجراءات بعدم الدستورية، فالمادة 144 من الدستور حددت لرئيس الجمهورية مدة 30 يوماً لإصدار القانون، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

غير أن ذلك الأجل المحدد مسبقًا يوقف، إذا ما أخطر المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة. وإن كان الأمر يبدو أكثر وضوحًا، ليس فقط من خلال وقف أجل الإصدار في حالة إخطار المجلس الدستوري، بل كذلك من خلال ما ورد ضمن نص المادة 189 من الدستور، بشمولها لآراء المجلس الدستوري، وقراراته.

ومن ثَمَّ، يستنتج أنه في الحالة الأولى، يتعلق الأمر بقوانين عضوية، وبآراء وجوبية، حتى إن العبارات التي ترد ضمن عملية إصدار القوانين العضوية تؤكد ذلك بجلاء، فهي تبدأ برأي مجلس الدولة حول مشروع القانون الذي تتقدم به الحكومة، ثم مصادقة البرلمان على مشروع الحكومة، وتبعتها الأخذ برأي المجلس الدستوري، في حين أنه بعد كل هذه المراحل تأتي عملية إصدار القانون العضوي من قِبَل رئيس الجمهورية.

من ناحية ثانية، فإنه لا وجود لأية سلطة تقديرية للسلطة المخولة بإخطار المجلس الدستوري، وعليه فإن رئيس الجمهورية ملزم دستوريًا، بعد مصادقة البرلمان على القانون وقبل إصداره، على اعتبار أن الإصدار من اختصاص رئيس الجمهورية؛ لأنه وفي حالة العكس فإن ذلك من ما يمكن وصفه بعيب عدم الدستورية الشكلية للقانون العضوي، إضافة إلى عدم ثبوت الصفة العضوية لها.

إن القول بذلك الالتزام الواقع على عاتق سلطة الرئيس يعني بالضرورة أن رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية لا تتم بصورة آلية وإنما بناءً على إخطار الجهة المخولة دستوريًا بذلك.

وأساس هذا الالتزام، يكون بالقياس على الطبيعة القانونية لعملية إصدار النصوص التي أقرها البرلمان<sup>(11)</sup>، وكأن ذلك يعد أمرًا للسلطة التنفيذية بتنفيذ القانون. ومن ثَمَّ فإن مخالفة هذا الالتزام سيمثل - من دون شك - انتهاكًا لأحكام الدستور، فلا يملك الرئيس عندئذ سلطة التصديق على الإرادة التشريعية

للبرلمان، وبالنتيجة لا تكون لديه أية إمكانية لإضافة أي شيء على القانون الذي أقره البرلمان، تحت طائلة مخالفة ما نص عليه الدستور<sup>(12)</sup>، اللهم إلا ما هو مخوّل للرئيس من طلب المداولة الثانية للنص من قبل البرلمان في حدود ما نصت عليه المادة 145 من الدستور.

ومن ثم فإن ما تجدر الإشارة إليه، بخصوص رقابة المجلس الدستوري، هو عدم خضوع القوانين الصادرة عن طريق الاستفتاء لتلك الرقابة، حتى لو كانت قوانين عضوية، وهو ما لم يحصل بشأن القوانين الاستفتاءية في الجزائر، من ذلك قانون الوثام المدني وقانون السلم والمصالحة الوطنية، بعد استفتاء الشعب عليه؛ إذ صدر مباشرة دون أي تدخل للمجلس الدستوري بالرقابة عليه. إن ذلك ما يؤكد نص المادة 7 من الدستور بقولها: إن الشعب مصدر كل سلطة، وإن كان الوضع في هذه الحالة، يحتاج إلى أكثر من تأكيد لذلك، كأن يتدخل المجلس الدستوري، وبيانه لهذه المسألة عن طريق قرار، أو رأي قد يصدر له في هذا الشأن<sup>(13)</sup>.

فإذا ما اتصل المجلس الدستوري بالقانون العضوي عن طريق رئيس الجمهورية، وقع على عاتق المجلس فحص مطابقتها للدستور، بدءًا بالناحية الشكلية له، ثم فحصه من حيث المضمون، وإن كان هناك من الغموض في هذا الشأن، ما ينبغي توضيحه، وهو ما يتعلق بشكل عملية إخطار المجلس الدستوري، فالإخطار كإجراء يتم عن طريق رسالة يحدد فيها موضوع الإخطار، وتكون مرفقة بالنص المعروض على رقابة المجلس الدستوري<sup>(14)</sup>.

إن ما يمكن استخلاصه من نصوص النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري هو أن إخطار هذا الأخير والمحرك للرقابة الدستورية، يقوم بالأساس على شروط ينبغي توفرها لصحته، أولها شروط شكلية وفق ما نصت عليه المادة 2/8 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، حيث توجه رسالة

الإخطار مرفقة بالنص المطعون فيه إلى رئيس المجلس الدستوري. أما في ما يتعلق بالشروط الموضوعية للإخطار فإنها مستخلصة من نص المادة 187 من الدستور؛ لأنه وبمفهوم المخالفة لا يقبل الإخطار إذا قامت به جهات أخرى غير المحددة في النص الدستوري.

كما أن إخطار المجلس الدستوري، لا بد أن يتم وفق نص المادتين 186 و187 من الدستور. بمعنى آخر أن يتم الإخطار حول مدى دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، من قبل السلطات المخولة دستورياً بالإخطار؛ لأن ذلك ما أكد عليه المجلس الدستوري نفسه في رأيه حول مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بمجالات التنافي للدستور، حيث إن التحري عن حالة التنافي لعضو البرلمان هو من اختصاص مكتب الغرفة حسب الحالة.

فإذا لم يتوصل هذا الأخير إلى تقرير وجود تلك الحالة، يخطر المجلس الدستوري لإبداء رأيه. وحينها صرح المجلس الدستوري بعدم مطابقة كل من الفقرتين، الأولى والثانية للدستور، ذلك أنه واعتباراً أن المؤسس الدستوري نص في المادة 187 من الدستور الحالي على إمكانية إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، وحدد مجال تدخل المجلس الدستوري في النصوص المتضمنة حصرياً في المادة 186 من الدستور الحالي. أي إنه وبمفهوم المخالفة، فإن هذا القانون العضوي قد خول رئيس الغرفة المعنية بإخطار المجلس الدستوري، للتأكد من وجود حالة التنافي - وإن لم يكن ذلك التحديد لشخص رئيس الغرفة بدقة - عندئذ يكون المشرع قد خوله صلاحيات لا تتضمنها المادة 186 من الدستور.

وبالنتيجة لذلك، فإن المشرع بمنحه رئيس الغرفة المعنية صلاحية إخطار المجلس الدستوري لإثبات حالة التنافي من عدمها، يكون قد تجاوز اختصاصاته<sup>(15)</sup>. إضافة إلى ذلك فإن تقييد جهات الإخطار، وعلى الأخص رئيسا غرفتي البرلمان،



بمضمون المادة السابقة يؤكد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان بالإحالة مباشرة إلى نص المادة 186 من الدستور<sup>(16)</sup>. وهو ما يعني أن الإخطار يتم في إطارها، أي دون أن تتجاوز، ابتغاء الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

إن ذلك الأمر يوحي بأن عملية تحريك الرقابة أمام المجلس الدستوري، محفوفة بالقيود، وإن كانت هذه الأخيرة من ما يستوجب الدستور. غير أن نصاً كهذا، والمتعلق بأحد جوانب الديمقراطية وتطبيقاتها المختلفة، يقتضي بشكل أو بآخر، تدخل المجلس الدستوري للفصل في مدى وجود حالة التنافي من عدمها، قياساً مثلاً على حالة الشغور لمقعد نائب بالمجلس الشعبي الوطني، للفصل في عملية استخلافه.

كما أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، لم يبين ما إذا كان ينبغي أن يتم ذكر أسباب الإخطار في تلك الرسالة، أم ترفق بمذكرة خاصة بهذه الأسباب<sup>(17)</sup>.

وهذا معناه أن هذا النص القانوني لم يفرق بين النصوص القانونية العادية، والقوانين العضوية، بخصوص أسباب الإخطار الموجه إلى المجلس الدستوري؛ لأن الأمر يختلف بالنسبة للقوانين العادية والتي لا بد - وفق ما تقدم - أن تذكر أسباب الإخطار، على اعتبار أن النص لم يوجب ذكر تلك الأسباب.

في حين أنه لو تعلق الأمر بالرقابة على القوانين العضوية فالأسباب تبدو واضحة جداً، وهذا معناه أنها لا تخرج عن تدخل المجلس الدستوري لضمان مطابقتها للدستور قبل صدورها في الجريدة الرسمية. وعليه فإنه لا يمكن تصور اتصال المجلس الدستوري عن طريق الإخطار من الجهات المعنية بذلك، ما لم توجد أسباب تدفع حقيقة إلى ذلك، خاصة في ما يتعلق بالرقابة المسبقة على القوانين العضوية.

إن ما يؤكد ذلك بالفعل هو نص المادة 24 من النظام المحدد لقواعد عمل

المجلس الدستوري التي تنص على أنه: «تعلل آراء المجلس الدستوري وقراراته». حيث يتطلب هذا النص صراحة وجوب تعليل المجلس الدستوري لآرائه، فإن ما يمكن استنتاجه، أن هذا الأخير علل آراءه بناء على أسباب الإخطار. وحينها لا يتصور أن يكون فحص المجلس للنص من دون دوافع وأسباب دفعت إلى ذلك.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن هذا المنطق يفرضه نوع من الدوافع الموضوعية، والسبب في ذلك، أن الإخطار يوجّه ضد نص تشريعي، وليس ضد شخص معين بذاته<sup>(18)</sup>.

وعليه لا يشترط أن تكون للسلطات صاحبة الإخطار - خاصة رئيس الجمهورية -؛ لأن الأمر يتعلق برقابة المطابقة على القانون العضوي للدستور أسباب ذاتية تدفعها إلى تحريك الرقابة، فهو نص تشريعي لم يصدر يقضي الدستور بشأنه، بتحريك الرقابة المسبقة. وتكمن الأسباب في ما استوجبه المؤسس الدستوري من إجراءات متعلقة بعملية صياغة أي قانون عضوي وإصداره.

وإضافة إلى رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية وإجراءاتها - وذلك حتى في ظل عدم قضائية الرقابة الدستورية في الجزائر - فإن المجلس الدستوري الجزائري، بوصفه مؤسسة دستورية واستشارية، مكلف بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي، والتنفيذي مع الدستور.

والأكيد في هذه الحالة، أن المؤسس الدستوري يقصد الرقابة على دستورية التشريعات والتنظيمات، بما في ذلك القوانين العضوية؛ لأن مصطلح «تطابق» الوارد في النص الدستوري يفيد ذلك<sup>(19)</sup>.

إن ذلك التطابق يستنتج من خلال آليات عمل المجلس الدستوري، والتي تبدأ من حيث الشكل. وأوضح صورة لذلك، هي آراء المجلس الدستوري التي

يبيدها قبل إصدار النص. وأهم أوجه الفحص من الناحية الشكلية، هو التأكد من نسبة المصادقة على القانون العضوي من قبل نواب الغرفة السفلى، على اعتبار أنها تتم بالأغلبية المطلقة. كما يمكن الإشارة في هذا الشأن إلى أن المجلس الدستوري، وفي إطار هذا الاختصاص الموكول له، يتأكد من نسبة المصادقة لنواب الشعب في حالة افتراض طلب رئيس الجمهورية لإجراء القراءة الثانية للنص<sup>(20)</sup>. وهو ما يعني أن نسبة المصادقة بعد طلب الرئيس، ستختلف من دون شك، عن نسبة المصادقة الأولى، هذا من جهة.

ومن جهة ثانية، هناك من المسائل في هذا الموضوع، ما ينبغي الإشارة إليها بالتحديد. ومنها رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية؛ لأن سبب إثارة هذه المسألة، يعود بالأساس إلى خلو النصوص المتعلقة بالرقابة الدستورية من لفظ «الأوامر»، سواء كانت نصوص الدستور، أم نصوص النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

ووفق ما سبق، بخصوص التشريع بأوامر، فإن هذه الأخيرة على اعتبار أنها تشريع طبق لشروط معينة إنما يترتب نتائج متعددة، الأولى مفادها أن هذا الوضع يتعلق بفرض رقابة المجلس الدستوري عليها، وهذا معناه اختلاف تلك الرقابة باختلاف مجال تلك الأوامر، وما إذا كانت تتطلب رقابة المطابقة السابقة وفقاً لما يستنتج من نص المادة الأولى، من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري. والثانية تترتب على الأولى، وهذا معناه أن هناك التزاماً على عاتق الرئيس بإخطار المجلس الدستوري قبل أن يصدر تلك الأوامر المتخذة من قبّله.

### ثانياً- تميز القانون العضوي عن القانون العادي:

وفق ما أقره المؤسس الدستوري الجزائري، في ما يتعلق باختلاف القوانين العضوية عن القوانين العادية، سواء من حيث نسبة المصادقة على كل منهما، أو في ما يخص تميز نمط الرقابة من قبل المجلس الدستوري وفقاً لكل قانون على

حدة، فإن ذلك يدعو إلى التساؤل حول مدى تميز القانون العضوي عن القانون العادي من حيث المضمون. وبتعبير أكثر دقة: هل تميزت القوانين العضوية عن القوانين العادية من خلال تلك الإجراءات المتطلبة من قبل المؤسس الدستوري لكل منهما، مما يعني تمييزهما من حيث الشكل فقط، أم أنه حتى المواضيع المنظمة من قِبَل كل قانون تكون عنصرًا في الاختلاف بينهما، وذلك هو مقتضى الاختلاف من حيث الموضوع، أو المضمون؟

وبما أن الأمر يحتاج إلى بعض الدلائل التطبيقية في هذا المجال، فإن التساؤل في هذا الموضوع يتمحور حول منهج المجلس الدستوري في التمييز بين القانونين من خلال اختلاف نمط رقابته على كل قانون وأثر ذلك على مبدأ تدرُّج القواعد القانونية.

**1- التمييز الموضوعي للقانون العضوي عن القانون العادي وأثر ذلك على مبدأ التدرُّج:** على غرار الاختلاف الشكلي بين القانونين فإن الأمر المستنتج من ما تتمتع به القوانين العضوية من مرتبة وسموِّ مقارنةً بالقوانين العادية، ومن ناحية المضمون تحديداً، لا سيما من جانب حقوق المواطن وحرياته أنه وجهة أولى، لا بد من احترام القوانين العادية، لما تتضمنه القوانين العضوية من قواعد وتنظيمات وعدم خروجها عليها.

فلا يجوز على سبيل المثال أن تكون أو تخرج التنظيمات المتعلقة بممارسة بعض حريات التجمع، كحرية تأسيس الجمعيات<sup>(21)</sup>، عن ما يتضمنه القانون العضوي المنظم لهذه الحرية. خاصة مع الوضع في الحسبان أن للإدارة الدور البالغ بخصوص ممارسة هذه الحرية من قبل المواطنين.

لذلك فإن تنظيمات الإدارة من قرارات مختلفة، يجب أن تصدر وفق ما أقره القانون العضوي المنظم لها. كما يجب ألا تخرج القواعد المتعلقة بالتنظيم

القضائي على ما ورد في القانون العضوي من أسس ومبادئ، فلا يتم على سبيل المثال تعيين القضاة ونقلهم وسير سلّمهم الوظيفي طبقًا لبعض الشروط غير التي يحددها القانون، والقصد من ذلك القانون العضوي المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء<sup>(22)</sup>. أو أن تنشأ الهيئات القضائية أو تحدد مقراتها على خلاف ما نصت عليه القوانين العضوية المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإن كانت عملية الإنشاء تلك وتحديد مقرّات هذه الهيئات من بين ما يختص به القانون العادي ضمن ما ورد في المادة 140-6 من الدستور، اللهم إلا في الحالات الاستثنائية.

من جهة ثانية، وتأسيسًا على ما سبق، فإن الأولوية للتطبيق تكون للقانون العضوي على القانون العادي في حالة مخالفة هذا الأخير لبعض أحكامه، بحيث إنه ضمانًا لهذا التدرج القانوني، وجب أن يكون القانون العادي المنظم لحرية من حريات المواطن، في إطار أحكام القانون العضوي، على اعتبار من جانب أول أن هذا الأخير يتضمن المبادئ الأساسية والخطوط العريضة التي يتولى القانون العادي، إضافة إلى التنظيم، تفصيلها. ومن جانب ثانٍ بحسبان أن القوانين العضوية تختص بتلك الموضوعات المتعلقة بنظام ممارسة الحكم وحقوق الأفراد.

ومن هذا المنطلق فإن العلاقة بين القوانين العضوية والحريات العامة للفرد تكون بصفة مباشرة، كما قد تكون بصفة غير مباشرة. ففي الحالة الأخيرة تبدو تلك العلاقة من خلال اختصاص القوانين العضوية بتنظيم ما يتعلق بالسلطات العامة في الدولة. وبعبارة أدق: فإنه وبمناسبة تكريس القوانين العضوية وحفاظها على المبادئ والقواعد التي تحكم تنظيم السلطات العامة، فإن الهدف من ذلك يكون حماية الحقوق والحريات التي تثبت علاقتها بهذه الأخيرة.

إن أوضح مثال على ذلك يتجلى في ما تتقاطع فيه أحكام الانتخاب عمومًا، سواء المتعلقة برئيس الجمهورية، أو الهيئات النيابية في الدولة، مع ممارسة المواطن لحقه في التصويت على ممثليه بطريق الانتخابات.

وليس الوضع بتلك المثابة فحسب، بل إن علاقة القوانين العضوية بالحقوق والحريات تبدو أكثر وضوحًا بشأن تنظيم السلطة القضائية. فالتنظيم القضائي من المجالات المحجوزة للقانون العضوي، وهو على علاقة وثيقة الصلة بحريات الفرد بوصفه يكتسي مظهرًا من مظاهر ضمان استقلال السلطة القضائية، وبالتالي تطبيقًا وتحقيقًا لمبدأ الفصل بين السلطات، ولا يحتاج ذلك لبيان، من انعكاس إيجابي لهذا المبدأ على موضوع الحقوق والحريات<sup>(23)</sup>، هذا من جهة.

من جهة ثانية، فإن العلاقة المباشرة بين القوانين العضوية، وبين الحقوق والحريات العامة للمواطن، ليس لها أكثر من بيان من إحالة المؤسس الدستوري على القانون العضوي بشأن تنظيم بعض المسائل بصريح النصوص الدستورية المتعلقة بذلك، وهو ما دفع بالبعض إلى تعريف القوانين العضوية، من خلال التساؤل عن نوعية الموضوعات وطبيعتها المنظمة من قبلها، بأنها تعني تلك القوانين التي تختص ببيان الحقوق الأساسية والحريات، والنظام الانتخابي العام، وكذا القوانين الأخرى التي يقرها الدستور<sup>(24)</sup>.

وتأسيسًا على ما سبق، واستنادًا إلى المعيار العضوي في تعريف القوانين العضوية وفق إجراءات معينة طبقًا لما أقره الدستور، فإن ذلك لا يعني التخلي عن المعيار المادي الموضوعي في تعريفها، ذلك أن الرقابة الإيجابية السابقة على صدور القانون العضوي - كإجراء يتطلبه الدستور - إنما يرتبط تقريرها بالمعيار الموضوعي في تعريف القوانين العضوية، وتنظيمها للحقوق والحريات. لذا فقد تم فرض الرقابة على تلك الخصوصية؛ لتجنب أي تناقض ينشأ بين الدستور وبين هذه القوانين، ولتكون قرينة على مطابقتها له، هذا من جهة، ومن جهة ثانية، فإن ضرورة تلك الرقابة تقرر لوجود مسائل دستورية تختص بتنظيمها هذه القوانين. وعليه فإن الحريات العامة للمواطن تأخذ مكانتها من بين عديد المسائل الدستورية<sup>(25)</sup>.

2- تدخل المجلس الدستوري لضمان مطابقة القانون العضوي للدستور وأثر ذلك على تدرُّج القواعد القانونية: من أجل الحيلولة دون تدخل المجلس الدستوري من خلال رقابته السابقة، لإصدار نصوص مخالفة للدستور - جاءت المادة 1/2 من النظام الداخلي لقواعد عمل المجلس الدستوري لتؤكد على ذلك. وهذا معناه أن رئيس الجمهورية، حتى وإن كان هو المختص أصلاً بإصدار النصوص القانونية، إلا أن مضمون نص المادة سابقة الذكر يدل على تقييد سلطة الرئيس بحيث لا يستطيع إصدار نصوص غير مطابقة للدستور، اللهم إلا ما يجوز من سلطة تقديرية في المفاضلة بين حلّين لا بديل عنهما من حيث احتمالهما في هذا الموضوع.

فإما أن يصدر القانون بنصوصه المطابقة للدستور، وفُق ما صرح به المجلس الدستوري مستبعداً بذلك ما هو مخالف لقواعد الدستور، وإما أن يطلب قراءة جديدة للنص من قبل البرلمان، وفي هذه الحالة يعرض النص المعدل على المجلس الدستوري لفرض رقابة المطابقة عليه. وتكتمل تلك الرقابة بتعرض المجلس الدستوري لفحص ما عرض عليه من نصوص، من ناحية موافقة مضامينها للدستور وفُق مواعيد محددة دستورياً<sup>(26)</sup>.

تأسيساً على ذلك، فإن رقابة المجلس الدستوري على القانون العضوي، تتسم بجملة من الخصائص، الأولى شمول رقابة هذا الأخير لكل نصوص القانون العضوي؛ لأن ما يؤكد ذلك يرجع بالأساس إلى سببين: الأول يستخلص من ما يرد ضمن آراء المجلس الدستوري في حد ذاتها، حيث يختم رأي المجلس بعبارة: «تعد باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار، مطابقة للدستور».

وهو ما يعني أن هذه العبارة، ضمن أي رأي من آراء المجلس الدستوري، لم تكن لتوجد، لولا امتداد رقابة المطابقة لكل نصوص القانون العضوي. إلا أن

التصريح بالمطابقة أو بعدمها لا يشمل في غالب الأحيان كل القانون المعروض أو النظام بل جزءاً منه فقط<sup>(27)</sup>.

أما الثاني، وهو تصريح المجلس الدستوري، حول المبدأ القاضي بتوزيع مجالات الاختصاص بين كل من التشريع العضوي، والتشريع العادي، ففي رأيه المتعلق بمدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور<sup>(28)</sup>، صرح في ما يخص نص المادة 45 من قانون الإعلام، والمتعلقة بسير سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وتنظيمها بموجب أحكام داخلية؛ لأن المشرع العضوي قد خوّل سلطة ضبط الصحافة الحق في تحديد قواعد سيرها وتنظيمها بموجب أحكام داخلية، دون توضيح طبيعة هذه الأحكام. ويتعبير أدق: كان المجلس الدستوري في رأيه أكثر بياناً حول اختلاف تلك الأحكام الداخلية، عن الطبيعة القانونية للتشريع العضوي.

وما يمكن استنتاجه من ذلك، أن المشرع قصد بقواعد سير سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وتنظيمها في نظام داخلي، اختلاف هذا الأخير من حيث إعداده، وكذا تدخل سلطات ومؤسسات أخرى في ذلك، عن تشريعات أخرى تتطلب ذلك. وكأن المجلس الدستوري في رأيه هذا، اعتبر أن قواعد سير سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وتنظيمها، مما يجوز تنظيمه بأداة أخرى، غير القانون العضوي، وهذا ما يستنتج بمفهوم المخالفة من الرأي السابق بحيث لو كان العكس من ذلك، لصرح المجلس الدستوري في رأيه بأن هناك خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات عموماً، وتجاوزاً للاختصاصات على وجه الخصوص، قاصداً بذلك التشريع العضوي. وهذا معناه، أن رقابته انصرفت إلى كل ما ورد ضمن القانون العضوي موضوع الإخطار.

وأكد ذلك تصريح المجلس الدستوري في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة



القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور<sup>(29)</sup> بقوله: «... اعتباراً أن المبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات، يقتضي أن يراعي المشرع كلما مارس صلاحياته التشريعية مجال النص المعروض عليه ومضمونه، كما هو محدد في الدستور. بحيث لا يدرج فيه أحكاماً، أو مضامين تعود دستورياً لمجالات أخرى». وذلك باعتبار أن القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية، هو قانون عادي وليس قانوناً عضوياً. ويستوجب ذلك - حسب رأي المجلس الدستوري - عدم إدراجها ضمن أحكام هذا القانون العضوي، وذلك ما انتهى إليه المجلس الدستوري في الأخير، من خلال التصريح بعدم مطابقتها للدستور.

بل وفي موضع آخر، من الرأي نفسه المتعلق بالرقابة على القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، أكد على التوزيع الدستوري بين القانونين العضوي والعادي، وبالتحديد حينما صرح المجلس الدستوري برأيه حول ضرورة مراعاة المشرع، بمناسبة ممارسة صلاحياته التشريعية، التوزيع الدستوري بين القانونين، حينما نصت المادة 29 من القانون العضوي المعروض على المجلس على أنه: «تصنف الجهات القضائية المنصوص عليها في هذا القانون العضوي».

وفق ذلك الأساس تحديداً، رأى المجلس الدستوري عدم مطابقتها للدستور. والسبب في ذلك اعتبار تصنيف الجهات القضائية، هو أحد أوجه التنظيم القضائي، والتي تعود صلاحيات وضعها للبرلمان بموجب قانون عادي، طبقاً للمادة 140-6 من الدستور، وليس من ما يمكن أن يرد ضمن مجالات القانون العضوي.

أما الخاصية الثانية فهي شمول رقابة المجلس الدستوري لكل ما تحتويه القوانين العضوية من تشريعات عادية، حيث إنه وبناء على ما سبق، فإن رقابة هذا الأخير في هذه الحالة تكون وفقاً لفرضيات عديدة أولها، أن يسمح المجلس بإبقاء هذه التشريعات العادية من دون أية تحفظات. غير أن هذا الاتجاه يناقض

الدستور<sup>(30)</sup>، على أساس أن رقابة المطابقة هي في حد ذاتها ضمان لعدم مخالفة الدستور، خاصة مع فرضية مخالفة تلك التشريعات العادية للدستور. وثانيها، أن يتم استبعاد تلك التشريعات العادية، من طرف المجلس الدستوري ومن القانون العضوي موضوع الإخطار. وهذا معناه إعلان الرأي بخصوص أحكام القانون العضوي خاليًا من تلك التشريعات العادية، وهو ما يمكن استقراؤه من رأي المجلس الدستوري - سابق ذكره - في رأيه حول بعض مواد القانون العضوي أنها بدون موضوع بحيث يمكن فصلها عن أحكام القانون العضوي.

غير أنه وفي الفرضية الثالثة، قد يسلك المجلس الدستوري مسلكًا مخالفًا تمامًا للفرضيات السابقة بحيث يبقى على تلك التشريعات العادية مع الإشارة إلى قيمتها، وفحص مطابقتها للدستور. إن هذه الحالة الأخيرة، هي الأولى بالإتباع من قبل المجلس الدستوري الجزائري، ذلك أن رقابة المجلس الدستوري عليها ستضمن بالتأكيد سلامتها وعدم مخالفتها للدستور، لا سيما إذا تعلقت بالحريات العامة للمواطن، وعُدَّت فضلًا عن ذلك من ما لا يمكن فصله عن أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار<sup>(31)</sup>.

ولقد عُدَّت في الوقت ذاته فرصة ثمينة في فرض رقابة المجلس الدستوري على التشريعات العادية، بحسبان أن الرقابة الدستورية عليها تختلف تمام الاختلاف عن رقابة المطابقة؛ كون الأولى تُعد جوازية، على الرغم من توسيع دائرة الإخطار للمجلس الدستوري. إلا أن ذلك، وبمفهوم المخالفة، يبقى على احتمال عدم خضوعها للرقابة الدستورية لتظل بذلك مخالفة للدستور، وللمبادئ الدستورية.

ورغم كل ذلك، فإن هناك من الملحوظات التي يمكن التنويه إليها بخصوص رقابة المجلس الدستوري، خاصة رقابته المسبقة على القوانين العضوية، والتي تشمل على غرار ذلك تشريعات عادية، حيث إنه وبخصوص رأي المجلس الدستوري

سالف ذكره، وتحديدًا بخصوص فحصه للمادة 24 من القانون العضوي موضوع الإخطار<sup>(32)</sup> يثار تساؤل آخر حول آليات الفصل للمجلس الدستوري، بين كل من مجالات القانون العضوي والقانون العادي.

ذلك أن رأي المجلس الدستوري ورد كالآتي: «... واعتبارًا أن المشرع حين أقر بدوره إمكانية إنشاء هيئات قضائية متخصصة، في المادة 24 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، يكون قد أخلّ بالمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع مجالات الاختصاصات المستمد من المادتين 140 و141 من الدستور». علمًا بأن هذا الإخلال المقرر من قبل المجلس الدستوري، يكتنفه الغموض وعدم الوضوح.

ومن هنا فإن إنشاء الهيئات القضائية، هو اختصاصٌ مقررٌ للمشرع العادي، وفق المادة 140 من الدستور، ولا وجود لإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص، اللهم إلا إذا تم اعتبار ذلك من بين مواضع التشريع العادي، والتي يمكن صدور رأي المجلس الدستوري خاليًا منها. أما أن يعد ذلك - حسب رأي المجلس الدستوري - إخلالًا بمبدأ توزيع الاختصاص بين القانون العادي والقانون العضوي، فإن ذلك - في حد ذاته - هو الذي يثير التساؤل حول طريقة المجلس الدستوري، حين فصله في مطابقة القوانين العضوية للدستور؛ لأنه ووفق الفرضيات السابقة تكون إشارة المجلس الدستوري للإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص بعيدة التصور والاحتمال. وبعبارة أخرى: فإن إنشاء الهيئات القضائية ليس من المجالات المحجوزة للقانون العضوي.

غير أن ما تجب الإشارة إليه في هذه الحالة هو أن المؤسس الدستوري لم يتعرض لأثر رأي المجلس الدستوري حين فرض رقابة المطابقة على القوانين العضوية. في حين أنه وفي المادة 191 من الدستور، نص صراحة على مخلفات النطق بعدم الدستورية. ذلك ما تكفل النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ببيانه ضمن المادتين السادسة والسابعة منه.

لكن ما يجب الإشارة إليه في هذا الموضوع هو أن نص المادة 191 من الدستور جاءت متضمنة لمخلفات النطق بعدم الدستورية، وليس النطق بعدم المطابقة. وهذه الحالة الأخيرة هي المنصوص عليها ضمن نص المادة الثانية من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

وهذا معناه أن النص القانوني غير المطابق للدستور، ووفق رأي المجلس الدستوري، لا يمكن إصداره. وهو ما يعني بالقياس أنه تصريح بعدم المطابقة، سواء كان ذلك على مستوى كل نصوص القانون، أم بعضها، وفي إطار كل الفرضيات المحددة التي يتضمنها نص المادة الثانية من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري<sup>(33)</sup>.

كل ذلك مع العلم أن المجلس الدستوري غير مخوّل بإلغاء النصوص القانونية غير الدستورية؛ لأن هذه العملية ليست من قبيل اختصاصاته. والدليل على ذلك أنها تنتفي تمامًا في منطوق رأيه أو قراره. وعليه فقد خوّل المؤسس الدستوري سلطة الفصل للمجلس في مطابقة ودستورية الأعمال القانونية المبينة في صلب المادة 186 من الدستور<sup>(34)</sup>.

وبناءً على ما سبق، فإن القاعدة العامة بالنسبة لأراء المجلس الدستوري وقراراته بصفة عامة أنها كاشفة وليست منشئة. فهي لا تنشئ الحق، وإنما تكشف عن وجوده. لذا فإن المجلس الدستوري عندما يفصل في مدى دستورية تشريع معين، مع ما يترتب على ذلك، فإنه لا ينشئ هذا الإلغاء، أو البطلان وإنما يقرر شيئاً قائماً بالفعل بحكم الدستور القائم، فالتشريع الباطل لمخالفته للدستور باطل منذ وجوده؛ لأنه صدر مخالفاً للدستور، والنص التشريعي لا ينشأ صحيحاً إلا باتفاقه مع الدستور. والحكم بعدم مطابقة أو دستورية هذا النص يعني تعارضه مع الدستور، ومن ثم سقوط الأساس الذي بُني عليه.

لكن ورغم ذلك، فإن النص المخاطر بشأنه المجلس الدستوري، والحكم بعدم المطابقة، أو الدستورية يعد كاشفاً لهذا العيب لا منشئاً له، ولكن بداية من تدخل المجلس الدستوري لتقرير ذلك، الأمر الذي يمس صحة هذا النص منذ تاريخ العمل به. فهذا الرأي أو القرار يقرر حقيقة واقعة قبله ألا وهي نشأة النص القانوني وبه العيب الدستوري<sup>(35)</sup>.

إلا أنه لا بد من الإشارة إلى ما يمكن أن يترتب على نطق المجلس الدستوري بعدم مطابقة بعض الأحكام للدستور، وهو ما يثير التساؤل مرة أخرى عن هذا المستوى حول مصير ما صرح بعدم مطابقته. بمعنى آخر: هل توقف دور المجلس الدستوري عند حد التصريح بالمطابقة أو عدمها؟ أم أنه تجاوز ذلك إلى اختصاص وعمل آخرين ليسا من اختصاصاته؟

إن الذي يدفع إلى طرح هذا السؤال هو استعمال المجلس الدستوري لآلية التحفظات على النصوص، وكأنه طلب منه إعادة صياغتها وفقاً لما يراه مطابقاً للدستور وأحكامه. بل وفي بعض الأحيان يأخذ مكان المشرع<sup>(36)</sup>، وذلك ما يظهر جلياً من خلال بعض العبارات المستعملة من قبل المجلس الدستوري ضمن آرائه<sup>(37)</sup>.

غير أن ذلك لا يمكن أن يوجد إلا على مستوى الصياغة للنصوص وفقاً لما يتمشى وروح الدستور؛ لأن اعتبار المجلس الدستوري في مثل هذه الحالات بمثابة المشرع أمر غير منصوص عليه، لا في الدستور ولا في النظام المحدد لإجراءات عمله، وإلا كيف يفسر حرصه الشديد على ضمان احترام مبدأ الفصل بين السلطات في أكثر من مناسبة؟ خاصة في ما يتعلق بكل من التشريع والتنظيم.

ويبدو أكثر حرصاً من خلال ما هو مخوّل للمشرع نفسه ضمن فصله بين

كل من مجالات القانون العضوي والعادي على حد سواء. كما أن نوع الرقابة التي يتولاها وخصوصيتها بمناسبة آرائه حول القوانين العضوية يقتضي منه أن يحول دون صدور أي تشريع مخالف للدستور شكلاً ومضموناً، وهو ما يتولاها عند طلبه مراعاة ما يراه من تحفظات.

وأخيراً، فإن آخر الخصائص لرقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية قبل صدورها هو التأكد وفحص مدى مطابقتها للنصوص الأعلى منها درجة في سلم تدرُّج القواعد القانونية. وكذلك التأكد من مدى مطابقتها، وعلى غرار النصوص الدستورية، تأتي المعاهدات والاتفاقيات الدولية، خاصة تلك المتعلقة بحماية الحقوق والحريات العامة للمواطن، وفقاً لمبدأ سمو المعاهدة على القانون، وهو ما نصت عليه المادة 150 من الدستور بقولها: «المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون».

وتأسيساً على ذلك كله يتأكد الحديث عن إيجابية الرقابة المسبقة للقوانين العضوية على حريات المواطن، فبمناسبة رأي المجلس الدستوري عند فحصه لمدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية<sup>(38)</sup>، فقد صرح بعدم مطابقة المادة 73-4 من قانون الأحزاب للدستور؛ لكونها ربطت تجريد منتخبي الحزب من عهدتهم الانتخابية، مع الحل القضائي للحزب المنتمين إليه، مستنداً في ذلك إلى المادة 11 من الدستور، التي تنص على أنه لا حدود لتمثيل الشعب، إلا ما نصّ عليه الدستور وقانون الانتخابات، هذا من جهة.

ومن جهة ثانية، فإن تجريد المنتخبين من عهدتهم الانتخابية، لا علاقة له بانتمائهم الحزبي، وفقاً ما تنص عليه المادة 124 من الدستور<sup>(39)</sup>. وهذا معناه أن ارتباط تجريد المنتخب بالحل القضائي سيكون له الكثير من التبعات السلبية على حرية المواطن، سواء عند الترشح أو الانتخاب.

فإن كان الأمر بين المنتخبين أنفسهم، فإنه من البدهي ألا يتأثر الأداء الديمقراطي بذلك، أما أن تبقى أو تكون عملية التجريد تلك من طرف القضاء فإن ذلك يعني أن السلطة ستسعى دائماً إلى ذلك التجريد من خلال لجوئها إلى القضاء المختص لبلوغ ذلك الهدف.

### خلاصة:

تظهر أهمية مبدأ تدرُّج القواعد القانونية بشكل واضح من خلال تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وبشكل أوضح في ما يتعلق بالرقابة القضائية<sup>(40)</sup>. وبتعبير أدق: من حيث التزام السلطة القضائية بتطبيق القانون؛ لأن جوهر وظيفة القاضي هو القيام بتلك المهمة على مختلف النزاعات المعروضة عليه. ولا شك أن القانون المقصود هو القانون بمفهومه الواسع. ويستوي في ذلك كل من القواعد المكتوبة وغير المكتوبة<sup>(41)</sup>. وحينها تندرج القواعد الدستورية ضمن معنى القانون الذي يلتزم القاضي بتطبيقه. وبما أن القوانين العضوية تعدُّ وفقاً لبعدها المادي الموضوعي في تعريفها - كما سبق - من حيث تنظيمها وتفصيلها لمسائل دستورية، لذلك فإنها تندرج حتماً ضمن مراتب السمو في مبدأ تدرُّج القواعد القانونية.

وعليه فإن الأمر لا يعد مجرد إشارة فقط لتنظيم مسألة بموجب قانون عضوي له مميزات وخصائص، بل هو حتمي لاحتواء تلك المسألة المنظمة بتلك الأداة على أهمية بالغة لا يناسبها سوى التنظيم القانوني بخصوصية معينة. ولعل ذلك ما يبدو واضحاً من خلال التعديل الدستوري حين نُصَّ صراحة في بعض المواضع منه - على سبيل الإشارة - إلى تنظيم حرية إنشاء الجمعيات بموجب قانون عضوي بعد ما كان تنظيمها بقانون عادي. أي إن التعديل يقضي بإخراج مسألة تنظيم طائفة واسعة من الحقوق والحريات العامة للمواطن من مجالات القانون العادي وإدراجها ضمن مجالات القانون العضوي، هذا من جهة.

ومن جهة ثانية - وتأكيدًا على ذلك أيضًا - فإن التعديل الدستوري يحمل تعديلًا آخر هو نص المادة 48 من الدستور والمتعلقة بحريات التعبير عمومًا، ويتعلق الأمر بإضافة المادة 49 والتي تنص في فقرتها الأخيرة على أداة التنظيم لتلك الحريات وهي القانون العضوي، بعد أن أضيفت حرية الصحافة، وقبلها حرية التجمع والتظاهر السلمي ضمن نص المادة 48.





## الهوامش

- (1) انظر: السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، 1990، ص 29، 171.
- (2) القانون رقم 1/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 14 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.
- (3) المقصود بالتشريع البرلماني هو ذلك القانون الصادر عن السلطة التشريعية، ومع ذلك يمكن أن يتولى رئيس الجمهورية في ما يعرف بالتشريع بأوامر طبقاً للمادة 124 من الدستور الحالي. وعليه سنتطرق ضمن عنصر التشريع البرلماني للقوانين العضوية والعادية وللأوامر التشريعية، بالنظر لامتداد سلطة البرلمان إليها بوصفها مجرد قرارات إدارية وفق المعيار العضوي، ما لم يتدخل البرلمان لإقرارها بالمصادقة عليها، باستثناء فقط تلك الأوامر الصادرة في الظروف الاستثنائية، والتي تبقى رغم ذلك محتفظة بطبيعتها الإدارية. للمزيد انظر: مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، 2000 العدد 2، ص 40، 41.
- (4) انظر: دعاء الصاوي يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، حقوق القاهرة، 2008، ص 45.
- (5) Les lois sont celles qui se réfèrent au développement des droits fondamentaux et des libertés publiques, celles qui approuvent les statuts d'autonomie et le régime électoral général, ainsi que les autres lois prévues dans la constitution. Pierre COMBOT: la protection constitutionnelle de la liberté individuelle en France et en Espagne, thèse Economica, 1998, p 267.
- (6) للمزيد حول مسألة القوانين العضوية انظر: دعاء الصاوي يوسف، المرجع السابق ص 39، 42، 47.
- (7) نفسه، ص 550.
- (8) انظر على سبيل المثال: ص 6، 7 من ج.ر.ج.ج، العدد 2، سنة 2012؛ وكذا ص 40 من الجريدة الرسمية في عددها الأول من السنة نفسها. وكان رأي المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، للدستور، وذلك حينما أشار إلى مخالفة المشرع لترتيب تأشيريات القانون العضوي. وتحديدًا عندما أشار إلى الأمر رقم 156/66 المعدل والمتمم، المتضمن قانون العقوبات وهو قانون عادي، قبل القوانين العضوية. ينظر في ذلك ص 38 من الجريدة الرسمية، العدد 1 لسنة 2012.
- (9) يقابل نص المادة 141 من الدستور الجزائري الحالي لسنة 2016 ما تضمنته المادة 123 من دستور 1996 المعدل والمتمم. من ما يقتضي معه الإشارة إلى النصوص الدستورية الجديدة.
- (10) ينظر في ذلك ج.ر.ج.ج، العدد 43 المؤرخة في 3 أغسطس 2011، ص 5.

(11) ما يؤكد على ذلك الالتزام المفروض على رئيس الجمهورية، هو تحديد النص الدستوري للمدة التي يصدر النص الذي أقره البرلمان خلالها، وهي 30 يومًا الموالية لتاريخ إقراره، من ما يعني أن إخطار الرئيس للمجلس الدستوري بصدد قانون عضوي، لن يتجاوز هذه المدة.

(12) للمزيد انظر: محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسؤوليته، مطبعة الإسكندرية مصر الجديدة، طبعة 2007، ص 72، 77. كما أن مخالفة ذلك الالتزام من طرف رئيس الجمهورية، يشكل حينها عيب عدم الدستورية، فلا يجوز للرئيس بأية حال من الأحوال، أن يفوض اختصاصه بإصدار النصوص التشريعية التي أقرها البرلمان، طبقًا للمادة 144 من الدستور لسلطات أخرى، وذلك هو مفاد ما نصت عليه المادة 101 من الدستور الحالي. وبالقياص على ذلك الوضع، فإنه لا يملك تفويض سلطته في إخطار المجلس الدستوري لسلطات أخرى على اعتبار أن نص المادة 2/186 جاء محددًا للسلطة المخولة بالإخطار.

(13) ذلك ما تبناه المجلس الدستوري الفرنسي في أحد قراراته في 6 نوفمبر 1962، في ما يتعلق بالقانون الخاص بانتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، والمتخذ عن طريق الشعب الفرنسي في استفتاء 28 أكتوبر 1962. وعليه تم النص على ما يلي:

"Considérant qu'il résulte de l'esprit de la constitution qui a fait du conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics, que les lois que la constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le parlement, et non pas celles qui adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale" Décision n° 62-20, c.c le 06 novembre 1962, J.O.R.F, du 07 novembre 1962.

(14) تنص المادة 8 في فقرتها الثانية من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه: «... يرفق الإخطار بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري، لإبداء رأيه فيه». ج.ج.ج، العدد 29، الصادرة في 11 مايو 2016.

(15) انظر: الجريدة الرسمية، العدد الأول، 14 يناير 2012، ص 39.

(16) انظر: الفقرة الأخيرة من نص المادة 9 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ج.ج. عدد 46 الصادرة بتاريخ 30 يونيو 2000، وكذا من المادة نفسها في ما يتعلق بمجلس الأمة. ج.ج.ج. عدد 84 الصادرة بتاريخ 28 نوفمبر 1999 المعدل سنة 2000 ج.ج.ج. عدد 77 الصادرة بتاريخ 17 ديسمبر 2000.

(17) عبد المالك بن حبليل، المجلس الدستوري تنظيم واختصاص، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1990، ص 76، 77.

(18) للمزيد انظر: عمار عباس، ونفيسة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه، مجلة الدراسات القانونية مركز البصيرة للبحوث والاستشارات، العدد 2، الجزائر، أغسطس 2008، ص 31 وما بعدها.



المستمدة من روح المادتين 34 و35 من الدستور، والمقصود منها مبدأ المساواة، فإن ذلك مقتضاه أن يكون كل نص قانوني ذي صلة بموضوع القانون العضوي موضوع الإخطار، وتحت طائلة التصريح بعدم مطابقتها للدستور، منصباً وجوباً في اتجاه ترقية الحقوق السياسية للمرأة، وليس في اتجاه تقليصها. للمزيد انظر: العدد الأول للجريدة الرسمية لسنة 2012. ص44، فعبارة: «تحت طائلة التصريح بعدم مطابقتها للدستور»، حسب ما تبناه المجلس الدستوري في رأيه، توحى بأن هناك إمكانية لفحص مطابقة التشريعات العادية ذات الصلة بالقانون العضوي، وفق ما تفيد به العبارة السابقة، قبل صدورهما. خاصة مع تصور وجود قوانين عادية يكون الغرض منها ترقية تلك الحقوق للمرأة، باعتبار أن القانون العضوي قد يحتاج إلى ذلك النوع من التشريعات لتفصيله أكثر.

(32) نصت المادة 24 من القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، قبل تصريح المجلس الدستوري بعدم مطابقتها للدستور على أنه: «يمكن إنشاء أقطاب قضائية متخصصة ذات اختصاص إقليمي موسع لدى المحاكم». ويتحدد الاختصاص النوعي لهذه الأقطاب حسب الحالة، في قانون الإجراءات المدنية، أو قانون الإجراءات الجزائية.

(33) تنص المادة 2 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، لا سيما في ما يتعلق بعدم المطابقة الكلية أو الجزئية للقانون العضوي لما نص عليه الدستور على أنه: «إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، لا يتم إصدار هذا القانون. غير أنه إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، دون أن يلاحظ في الوقت ذاته، أن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون، باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص. وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها للدستور». وبذلك يكون الرئيس بالفعل في موضع اختيار، بين إصدار القانون مستثنى منه ما هو غير مطابق للدستور، أو طلب القراءة الجديدة للنص، والتي يحتمل أن تخص فقط الجزء غير المطابق للدستور من القانون المراد بشأنه قراءة ثانية، وإن كانت لفظة «حكم» تثير نوعاً من الاستفهام، ولكن الراجح أن المقصود منها هو أحد النصوص التي يتضمنها القانون المراد إصداره.

(34) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص72.

(35) انظر: عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، الإسكندرية 1995، ص95.

(36) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص74.

(37) بمناسبة رأيه حول مدى مطابقة القانون العضوي المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، أعاد صياغة عنوان كل من عنوان القانون والمادة الأولى منه على اعتبار أن القانون العضوي موضوع الإخطار جاء تحت عنوان «كيفيات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة»، دون الإشارة إلى عبارة «الحظوظ». ج.ج.ج.ج، العدد الأول لسنة 2012، ص 43، 45.

(38) رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج.ج.ج.ج العدد 2 لسنة 2012، ص 8.

(39) تنص المادة 124 من الدستور على أنه: «النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريدته من مهمته النيابية، إن اقرت فعلاً يخل بشرف مهنته. ويحدد النظام الداخلي لكل واحدة من الغرفتين، الشروط التي يتعرض فيها أي نائب، أو عضو مجلس الأمة للإقصاء، ويقرر هذا الإقصاء حسب الحالة المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة بأغلبية أعضائهما، دون المساس بجميع المتابعات الأخرى الواردة في القانون».

(40) يضاف إلى عناصر الدولة القانونية، ضرورة تنظيم رقابة قضائية تضمن حماية للقواعد القانونية المقيدة لنشاط السلطات العامة في الدولة. والغاية من ذلك كله، أن تصبح تلك القواعد قيماً حقيقياً على نشاطات السلطات المختلفة، بحيث إذا ما خولفت تلك القواعد، يوقع القضاء الجزاء المقرر في القانون، بخصوص التصرف المخالف. وينظر في ذلك: أشرف اللساوي، الشريعة الدستورية في التشريعات المختلفة، ودور القضاء الدستوري في رقابة المشروعية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2007، ص 9، 10.

(41) نص المادة الأولى من القانون المدني الجزائري.

\*

مَجْلَدُ الأبحاثِ الدَلَسِيَّةِ العَرَبِيَّةِ  
INSTITUT DE RECHERCHES ÉTUDES ET DOCUMENTATION  
عصر الجامعات العربية

## المصادر والمراجع

### أولاً- العربية:

- جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 2، المجلد 2، الجزائر 2000.
- الجريدة الرسمية 1999، 2000، 2005، 2012، 2016.
- الدستور الجزائري 2009، الدستور الجزائري المعدل 2016.
- دعاء الصاوي يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات، حقوق القاهرة، 2008.
- السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، 1990.
- عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، الإسكندرية 1995.
- عبد المالك بن حليس، المجلس الدستوري تنظيم واختصاص، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1990.
- عمار عباس، ونفيسة بخي، تأثير النظام الإجراءي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه، مجلة الدراسات القانونية مركز البصيرة للبحوث والاستشارات، العدد 2، الجزائر، أغسطس 2008.
- محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسؤوليته، مطبعة الإسكندرية، مصر الجديدة، طبعة 2007.
- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 2، 2000.

### ثانياً- الأجنبية:

- Pierre COMBOT: la protection constitutionnelle de la liberté individuelle en France et en Espagne, thèse Economica, 1998.