

مرتبة القوانين العضوية فى النظام الدستورى الجزائرى

The rank of organic laws in the Algerian constitutional syste

بن مسعود أحمد *

جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر

a.benmessaoud@univ-djelfa.dz

تارىخ إرسال المقال: 2022/03/21 تاريخ قبول المقال: 2022/08/07 تاريخ نشر المقال: 2022/09/15

الملخص:

يعرف القانون العضوى عموماً إنه قانون يكمل الدستور و / أو يوضحه، ويتيح نظامه القانونى فى الجزائر تميزه عن أشكال القوانين الأخرى، كما لا توجد قوانين عضوية خارج الحالات المنصوص عليها بشكل محدد فى الدستور، ويشترط الدستور ضرورة مراعاة إجراءات خاصة عند وضعها وتعديلها تختلف عن تلك الإجراءات التى تحكم القوانين العادية.

إن الهدف من هذه الدراسة يتمحور حول تحديد مكانة القوانين العضوية فى النظام الدستورى الجزائرى وهذا استنادا الى آراء الباحثين والفقهاء فى هذا المجال دون أن ننسى تحديد موقف القضاء الدستورى من هذه المسألة خاصة فى الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الدستور- القانون العضوى- القانون العادى

Abstract:

Organic law is generally known as a law that complements and/or clarifies the constitution, and allows its legal system in Algeria to distinguish it from other forms of laws. Procedures that govern ordinary laws.

The objective of this study revolves around determining the status of organic laws in the Algerian constitutional system, based on the opinions of researchers and jurists in this field, without forgetting to determine the position of the constitutional judiciary on this issue, especially in Algeria.

Keywords : Constitution, organic law, ordinary law.

المقدمة:

تشير أحيانا بعض الدساتير الى فئة خاصة من القوانين يطلق عليها اسم القوانين العضوية أو القوانين الأساسية، وهذه الفئة وإن كانت هي الأخرى تصدر عن البرلمان، إلا أنها تتميز بمعالجتها لمسائل دستورية محضة، أو تضع تفصيلات لتنظيم إحدى السلطات الدستورية، وبذلك تطلق عليها هذه التسمية تنبيها لأهميتها¹.

* المؤلف المرسل

مرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري

إن أهمية القوانين العضوية تفرضها طبيعة الدساتير في حد ذاتها حيث أنه وفي أغلب الأحوال تضع الدساتير المبادئ العامة بشكل مختصر، وبالمقابل تتولى القوانين العضوية وضعها موضع التطبيق، إلى جانب ذلك تتجلى هذه الأهمية ليس فقط على الصعيد القانوني، وإنما لصلتها المباشرة بمسألة بتنظيم الحقوق والحريات وعلاقتها الوثيقة بالسلطات.

ولقد أدخلت هذه الفئة من القوانين في التاريخ الدستوري الجزائري سنة 1996، وهذا بموجب المادة 123 منه إلى جانب بعض المجالات المتفرقة من الدستور، حيث تم تكريس المفهوم الرسمي للقانون العضوي صراحة وأصبح يأخذ مكانه في التسلسل الهرمي للقواعد القانونية.

ويشهد هذا النمط من القوانين في الوقت الراهن حركية وانتعاشا بالجزائر وهذا تحت تأثير الإصلاحات السياسية والدستورية خاصة في مجالي الانتخابات والأحزاب السياسية.

ومن خلال تفحص نص المادة 140 من الدستور الحالي يتضح أن الدستور قد خص هذه الفئة المستحدثة من القوانين بوجوب إتباع إجراءات خاصة عند سنّها تختلف عن إجراءات سن ووضع القواعد العادية، إلى جانب خضوعها لرقابة المطابقة مع الدستور من طرف المحكمة الدستورية.

وتستلزم الدراسة الاعتماد على المنهجين الوصفي والتحليلي، وهذا من أجل وصف وتحليل أحكام القوانين العضوية بغية الوصول إلى استنتاجات وتعميمها، وبالتالي الإسهام في تطوير، وتذليل المشاكل والصعوبات التي تثيرها الدراسة.

ومن هذا المنطلق يتم التساؤل عن قيمة ومرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري؟.

ولمعالجة هذا التساؤل يتم تقسيم الدراسة إلى:

المبحث الأول: إجراءات اقرار واعتماد القوانين العضوية.

المبحث الثاني: مكانة القوانين العضوية في الجزائر.

المبحث الأول: إجراءات اقرار واعتماد القوانين العضوية.

إن ما يجعل القوانين العضوية فئة خاصة ومتميزة من القواعد ليس مجال تطبيقها بقدر ما هو خصوصية الإجراءات المنصوص عليها في المادة 140 من الدستور المتميزة عن تلك التي تنطبق في حالة التصويت على القوانين العادية، وهو ما يقتضي تحديد الجهة المنوط بها اقتراح مشروعات القوانين العضوية (المطلب الأول)، وتبيان مرحلة اقرار القوانين العضوية (المطلب الثاني).

كما تخضع القوانين العضوية إلى الرقابة الوجودية حيث يجب على المحكمة الدستورية أن تفحص القانون العضوي الذي صوت عليه البرلمان قبل إصداره ونشره.

مرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري

وبالتالي فإن هذا الاختصاص سيقودها، ليس فقط للتحقق من الإجراءات المتبعة، ولكن أيضاً لموضوع القانون، لفحص مدى توافقه مع النص الدستوري (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الجهة المنوط بها اقتراح مشروعات القوانين العضوية

تعد مرحلة اقتراح ومناقشة مشروعات القوانين بمنزلة اللبنة الأولى في اعداد القوانين، وهي من أهم المراحل اللازمة لميلاد القانون². غير أن تحديد الجهة التي يحق لها اقتراح مشروعات القوانين يحددها الدستور، وفي هذا الإطار حدد المؤسس الدستوري الجزائري الجهة المنوط بها اقتراح مشروعات القوانين وحصرها في كل من الحكومة وأعضاء البرلمان على حد سواء حيث تنص المادة 143 من دستور 01/ 1996 على : " لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين...."

ويلاحظ من خلال هذا النص والذي ورد بصيغة العموم والإطلاق فيما يتعلق بحق اقتراح القوانين أنه لم يخص في هذا الحق أياً من القوانين الأساسية أو العادية، كما أنه لم يرد في الدستور الجزائري أي نص آخر يتعلق بتحديد الجهة المخولة بتقديم اقتراحات بقوانين عضوية وبالتالي فإنه يفهم من ذلك أن النص يؤخذ على إطلاقه، وبمعنى أدق يلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري أراد أن يكفل هذا الحق لكل من الحكومة وأعضاء البرلمان.

وعلى هذا النحو نستنتج أن هناك ازدواج واشتراك في المبادرة بالقوانين العضوية من جانب الحكومة والنواب وبالتالي فإن المبادرة بالقوانين العضوية تتقاسمه السلطة التنفيذية والتشريعية³. وفي إطار تبيان التفرقة بين القانون العضوي والقوانين العادية نصت المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁴ على: لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي إلا إذا أدرج في مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابعاً عضوياً.

يفهم من هذا النص وبمفهوم المخالفة أن مشروع أو اقتراح القانون العضوي يجب أن يكتسي طابع القانون العضوي وهذا كعنصر أساسي للبدء في مناقشته.

كما أن النص يحظر أي اقتراحات بالتعديل في موضوع من يدخل في اختصاص القانون العضوي إذا لم تكن لها هذه الصفة.

وإذا كانت هذه المادة قد بينت الشروط اللازمة للبدء في مناقشة مشروع أو اقتراح القانون العضوي، إلا أنها لم تبين الجهة المختصة للتحقق من توافر هذه الشروط، وبالرغم من ذلك فإننا نعتقد بأن رئيس المجلس هو الذي يتحقق من ذلك بالتشاور مع أعضاء المكتب.

مرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري

وهذه الشروط تشبه الى حد ما أشارت اليه المادة 01/127 من لائحة الجمعية الوطنية في فرنسا التي تنص على أن مشروعات واقتراحات القانون والتي يكون موضوعها تعديل أحد القوانين الأساسية وأي مسألة ينص القانون على تنظيمها بقانون أساسي، يجب أن تعنون صراحة باسم القانون الأساسي، ويجب أن لا تتضمن أي نصوص أخرى لا تثبت لها هذه الصفة، ولا يجوز التقدم بأي تعديل أو اضافة أي نص الى هذه المقترحات أو المشروعات ما لم تكن له صفة القانون الأساسي.⁵

وبعد عملية المبادرة يقوم الوزير الأول بإيداع مشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني، وكذلك تودع اقتراحات القوانين من قبل مندوب أصحاب الاقتراح مرفوقة ببيان الأسباب ومحركة في شكل مواد وموقعة من طرف أصحابها أمام نفس المكتب وهذا من أجل الدراسة والفحص والإحالة الى اللجنة المختصة.

كما تجب الإشارة الى أن بعض الأنظمة الدستورية المقارنة وفي مجال الرغبة المؤسس الدستوري لتفعيل الدور الذي تقوم به القوانين الأساسية وكفالة أكبر قدر من الثبات والاستقرار لها، فقد قام بزيادة المدة اللازمة للبدء في مناقشة مشروع القانون العضوي من خمسة عشر يوما الى ستة أسابيع بالنسبة للمجلس الذي اتصل بمشروع القانون الأساسي أولا وهذا عملا بأحكام المادتين 1/46 و 1/42 من الدستور الفرنسي لعام 1958.⁶

بعد الموافقة على المقترحات والمشاريع تحال الى اللجنة المختصة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، وهذا من أجل دراستها وإعداد تقرير بخصوصها وهذا في اجل شهرين، كما تقتصر دراسة القانون العضوي على لجنة دائمة واحدة، بل قد تتم إحالة مشروعه أو مقترحه على أربعة لجان دائمة وهذا عملا بأحكام المادة 20 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

حيث بينت هذه الأخيرة المجالات التي تختص بدرستها لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات والتي تشمل: تنظيم السلطات العمومية وسيرها، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، قانون الأحزاب السياسية.

إلا أنه يلاحظ أن هذه المادة سألقة الذكر عدم التزامها بأحكام المادة 123 من دستور 1996 وذلك عند تعدادها لمجالات تدخل القوانين العضوية، ذلك أن المادة 20 تم نقلها حرفيا من الدستور حيث ان هذه الأخيرة كانت مبررة اذ جاء فيها أنه اضافة الى المجالات المخصصة للقوانين العضوية، ومنه كان لزاما ادراج مصطلح قانون عضوي عند الإشارة الى المجالات التي تدخل في اختصاص لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.⁷

مرتبة القوانين العضوية فى النظام الدستورى الجزائرى

المطلب الثانى: الموافقة على القوانين العضوية

لقد درجت بعض الدساتير على ضرورة اتباع اجراءات خاصة لوضع وتعديل القوانين الأساسية، وهى اجراءات ليست على نفس الدرجة التى يجب توافرها لنشأة الوثائق الدستورية أو تعديلها، ولكنها فى نفس الوقت أشد من اجراءات وضع القوانين العادية.⁸

و بعد الانتهاء من عملية الدراسة والفحص تأتى مرحلة أخرى يتم من خلالها عرض مشروع أو اقتراح القانون العضوي على المجلس الشعبي الوطني بهدف المناقشة والتصويت عليه.

وفى هذا السياق تنص المادة 140 الفقرة الثانية من الدستور الجزائرى لسنة 1996 على: تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

يتضح جليا من خلال هذا النص الطابع الاستثنائي الذي يميز اجراءات التصويت والمصادقة على القوانين العضوية، وهو م يؤكد ارادة المؤسس الدستورى الجزائرى على اعطاء أهمية للقانون العضوي في هرم تدرج المعايير القانونية، خاصة عند اقراره بضوابط واجراءات خاصة.⁹

ذلك أن الأغلبية المطلوبة للمصادقة على القانون العضوي تتمثل فى الأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة وهو ما يعكس خصوصية اجراءات التصويت على القوانين العضوية مقارنة بإجراءات وضع بالقوانين العادية، ذلك أن المادة سالفة الذكر لم تفرق بين بين النصاب الضرورى للمصادقة على القوانين اعضوية بين أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.

فقبل التعديل الدستورى لسنة 2016 كانت المادة 123 من الدستور كانت تفرض بالنسبة لمصادقة أعضاء مجلس الأمة نفس الأغلبية الواجب توافرها فى القانون العادي والقانون العضوي حتى تتم المصادقة على المبادرة وهى أغلبية ثلاثة أرباع، أما فيما يتعلق بالمصادقة من جانب نواب المجلس الشعبي الوطني فقد كان نص المادة 123 قبل التعديل ينص على الأغلبية المطلقة لنواب الغرفة الأولى.¹⁰

ويمكن القول بأنه لا يوجد ما يميز القانون العضوي فى النظام الدستورى الجزائرى أثناء هذه المرحلة من خلال عدم تحديده لمدة زمنية معينة بين اجراء الإيداع وموعد البدء فى المناقشة.

وفى مجال المغايرة بين اجراءات اقرار القوانين العضوية والقوانين العادية قرر المؤسس الدستورى الجزائرى اجراءات للموافقة على القوانين العضوية تختلف عن تلك المتعلقة بسن القوانين العادية.

إن الهدف من هذا الإجراء هو ما تستلزمه خصوصية وأهمية ومكانة القانون العضوي التى تنبثق من خلال مجال تطبيقه والموضوعات التى يعالجها والتى تقتضى بدورها ضرورة منح مهلة

مرتبة القوانين العضوية فى النظام الدستورى الجزائرى

للتفكير الجدى والشامل والمسئول لأعضاء البرلمان قصد التعامل مع النص بشكل فعال وصورة رشيدة.¹¹

المطلب الثالث: خضوع القوانين العضوية لرقابة المطابقة

تنص المادة 140 الفقرة الثالثة من دستور 1996 على: "يخضع القانون العضوى قبل إصداره، لمراقبة مطابقته للدستور من طرف المحكمة الدستورية."

إن إجراءات صياغة القانون العضوى تؤكد على الرغبة فى حماية المجالات التى تعتبر حساسة والتى يخصها الدستور للمشرع العضوى. ووفقاً لمضمون هذه الآلية يتم تفسير احترام الإجراءات المنصوص عليها فى المادة 140 من الدستور كشرط لدستورية القانون العضوى، وبالتالى تمارس المحكمة الدستورية رقابة صارمة فى مجال التقيد بهذه الإجراءات.

يتضح من خلال هذا النص أن الرقابة على دستورية القوانين العضوية رقابة وجوبية، حيث ألزمت المادة سالفة الذكر ضرورة أن تعرض هذه النوعية من القوانين على المحكمة الدستورية حتى يتم الاستيثاق من كونها متوافقة مع أحكام الدستور.

وفى هذا الإطار فإن المحكمة الدستورية تمارس رقابة المطابقة الوجوبية على القوانين العضوية، ويقصد بالمطابقة وجوباً التقيد الصارم شكلاً وموضوعاً بأحكام النصوص الدستورية بحيث لا يجوز تخطيتها نصاً وروحاً¹².

كما تعنى بصفة عامة التأكيد بأن القانون يخضع للدستور، وهذا مفاده أن البرلمان ليس ملزماً فقط بعدم وضع قواعد قانونية غير مخالفة للدستور بل تكون هذه القواعد مطابقة للدستور وفى أضيق المعنى صورة طبق الأصل للقاعدة الدستورية المرجعية¹³.

وطبقاً لأحكام المادة 140 الفقرة الثالثة من دستور 1996 تعد رقابة المحكمة الدستورية للقوانين العضوية إجراء جوهرياً يترتب على عدم مراعاته استحالة إصدار هذه القوانين.

إن الهدف من وراء هذا الإجراء هو التأكد من أن تلك القوانين متفقة مع نصوص الدستور وعدم مخالفتها لأحكامه، وعليه تعد الرقابة الدستورية فى هذا المجال من أهم الوسائل التى تكفل نفاذ القانون الدستورى وتطبيقه تطبيقاً سليماً¹⁴.

وعلى هذا النحو جعلت الرقابة الدستورية الإجبارية للقوانين العضوية من الممكن تحديد حدود المجال العضوى بدقة حيث لا ينبغى الخلط بين مجاله وبين مجال القانون العادى.

وعليه يلاحظ أنه وفى جميع الحالات التى يكون فيها المشرع العضوى مختصاً يكون ذلك بصفة حصرية.

مرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري

بمعنى أدق لا يكفي طبقا لاجتهاد المجلس الدستور الجزائري أن يكون القانون العضوي متطابقا مع أحكام الدستور من حيث الشكل، ولكن يجب أن لا يتعدى نطاقه المحدد والمقرر دستوريا، وهو ما ذهب إليه المجلس الدستوري الجزائري في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقت القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور¹⁵.

والذي جاء في أحد حيثياته: "...واعتبارا أن المشرع حين أقر بدوره إنشاء هيئات قضائية متخصصة في المادة 24 من القانون العضوي موضوع الإخطار يكون قد أدخل بالمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع مجالات الاختصاصات المستمدة من المادتين 122 و 123 من الدستور".

وهو ما أكدته أيضا المجلس الدستوري الجزائري في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها للدستور¹⁶، والذي جاء في أحد حيثياته: "واعتبارا أنه إذا كان للمشرع بمقتضى المادة 98 من الدستور أن يعد القانون ويصوت عليه بكل سيادة، فإنه بالمقابل يتعين على المجلس الدستوري أن يتأكد عند ممارسته صلاحياته الدستورية من أن المشرع قد أحترم توزيع الاختصاصات كما نص عليه الدستور..".

تبسط المحكمة الدستورية رقابة صارمة تؤدي بها إلى فرض رقابة على أي حكم عضوي وارد في قانون عادي وإلى "اسقاط" أي بند يقع ضمن اختصاص المشرع العادي يتم اعتماده في الشكل العضوي.

وإنفاذا لهذه الإجراءات لا يمكن للقانون العضوي أن يتجاوز الموضوع الخاص به ومع ذلك فإن هذا الشكل من القوانين مقيد بالنص الدستوري الذي يحدد الخطوط العريضة له.

على هذا الأساس لا يمكن أبداً للقانون العضوي أن يتدخل في مسائل غير تلك التي يحددها الدستور، ولا يمكن أن يكون هناك شك في اللجوء إلى القانون الأساسي فيما يتعلق بالمسائل التي يحتفظ بها الدستور للقانون أو إلى اللوائح، وهكذا على سبيل المثال لا يمكن أن يشير إلى المبادئ الأساسية للتنظيم العام للدفاع الوطني أو التعليم حيث تخضع هاتان المسألتان للقانون العادي.

ولذلك فإن مواد الدستور تعتبر بالنسبة له إطارا موضوعيا لا يمكن تجاوزه تحت ذريعة التفسير¹⁷.

المبحث الثاني: مكانة القوانين العضوية في الجزائر

منطقيا يمكن القول بأن القانون الأساسي هو فئة وسيطة يتم إدراجها بين الدستور والقانون العادي، ولكن في الممارسة العملية لا يضيف أي نص في الدستور قيمة محددة على القانون العضوي.

مرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري

بتعبير أدق عند قراءة النصوص لا يوجد ما يؤكد أن القانون الأساسي له قيمة أعلى من القانون العادي.

نحاول من خلال هذا المبحث معرفة الوضع الحقيقي للقوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، وهذا من خلال تحديد مرتبتها بالنسبة للدستور (المطلب الأول) وأخيرا مكانتها بالنسبة للقوانين العادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: القانون العضوي والدستور

تخضع القوانين العضوية في أحكامها للقواعد والإجراءات التي حددها الدستور هذا الأخير الذي يعد أساس مشروعيتها، وعدم جواز مخالفتها لأحكامه، حيث أنه طالما أن قواعد الدستور تتميز بالعلو المطلق وأنها أساس ما عداها من القواعد الأدنى درجة، فإنه لا يعقل أن يتضمن القانون العضوي خرقا لأحكام النصوص الدستورية أو مخالفة لها¹⁸.

علاوة على ذلك ليس ثمة جدل حول مكانة القانون العضوي الصادر عن البرلمان بالنسبة للدستور لأنه لا يمكن أن يماثل القانون العضوي الدستور من وجهة نظر منطقية على اعتبار أن الدستور لم يتم إقراره وفق التنظيم الاجرائي المقرر لفائدة القوانين العضوية.¹⁹ ومن الثابت أن القانون العضوي يخضع للدستور، وبالتالي من الصعب أن نتصور أن يخرج عن بعض المبادئ الدستورية.

وما يؤكد ذلك ما أشار إليه الدستور الجزائري لسنة 1996 في الديباجة الفقرة 13 التي تنص : " ان الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية". وهذا ماذهب إليه كذلك المجلس الدستوري الجزائري في أحد أرائه²⁰ بمناسبة مراقبة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات للدستور، والذي جاء في أحد حيثياته : " اعتبارا أن كل قانون لاسيما القانون العضوي منه، يجب ألا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية، حيث لا تتعارض مع روح الدستور ذاته ".

وعليه يتضح أن القانون العضوي يبقى خاضعا للدستور من الانشاء داخل النظام القانوني للدولة، كما يجب أن يلتزم بأحكام النصوص الدستورية.²¹

وإذا كان هذا هو الحال مع مرتبة القانون العضوي بالنسبة للدستور فما حقيقة الأمر بالنسبة للقوانين العادية؟

المطلب الثاني: القوانين العضوية والقانون العادي

مرتبة القوانين العضوية فى النظام الدستورى الجزائرى

إن اغفال المؤسس الدستورى الجزائرى لقيمة ومرتبة القوانين العضوية داخل البنيان القانونى كان له الأثر البالغ لضرورة تحديدها على ضوء آراء الفقه واجتهادات المجلس الدستورى خاصة فى الجزائر، وهذا بطبيعة الحال الى النتائج التى تترتب عن تحديد مكانة القوانين العضوية خاصة فيما يتعلق بمدى مشروعية القوانين العادية التى تصدر بالمخالفة للقوانين العضوية²².

ولقد تساءل جانب كبير من الفقه عن قيمة ومرتبة القوانين العضوية بالنسبة للقوانين العادية، وخلص الى أن الاجابة على هذا السؤال الأساسى تذهب دون توضيح بما أن القانون العضوي مستمد من الدستور انه يمثل تطبيقه وأن إجراءات اعتماده وإقراره تختلف عن إجراءات القانون العادى، فمن الممكن اعتبار أن هذا الأخير مدرج بين الدستور والقانون.

وواقع أن قرارات المجلس الدستورى فى فرنسا لا تسمح بحسم هذه المسألة على وجه اليقين بالنسبة للفئة كلها ، الأمر الذى يبرر اللجوء إلى الحجج النظرية لمحاولة تقديم بعض الإجابات²³.

ومن هذا المنطلق يتم التساؤل عن دور اجتهاد المجلس الدستورى الجزائرى فى هذا الاطار (الفرع الأول) دون اهمال بطبيعة الحال ما استقر عليه الفقهاء والباحثين خاصة فى الجزائر (الفرع الثانى).

الفرع الأول: موقف المجلس الدستورى الجزائرى من مرتبة القوانين العضوية

بالرجوع الى اجتهادات المجلس الدستورى الجزائرى بخصوص موضوع مرتبة وقيمة القوانين العضوية بالنسبة للقوانين العادية يتضح أن المجلس الدستورى يقرر تراتبية بين القواعد القانونية بشكل حاسم لا يدع مجالاً للشك، والذى يفهم منه سمو القانون العضوي على القانون العادى²⁴.

وهذا ما ذهب اليه المجلس الدستورى فى رأيه الخاص بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى للدستور²⁵، والذى جاء فى أحد حيثياته : " واعتباراً أن التوزيع الدستورى للاختصاصات بين ما يدخل فى مجال القانون العضوي وما يدخل فى مجال القانون العادى وأخضعهما لإجراءات مصادقة مختلفة تستمد من مبدأ تدرج نصوص فى نظام القانونى الداخلى، الذى يقضى بأن القانون العضوي يحكم مركزه فى هذا النظام والقانون العادى لا يمكن أن يتدخل أى منهما فى إلا فى المجال ووفق الإجراءات التى حددها وأقرها لهما الدستور " .

وكذلك فى رأيه المتعلق بحالات التتافى مع العهدة البرلمانية²⁶، والذى جاء فى أحد حيثياته " أن المشرع قام بترتيب تأشيرات القانون العضوي موضوع الإخطار ترتيباً يختلف عما تقتضيه قاعدة تدرج القوانين، حيث رتب الأمر 66 — 156 والمتضمن قانون العقوبات وهو قانون عادى قبل القوانين العضوية وهو ما يعد سهواً يتعين تداركه " .

مرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري

كما أكد المجلس الدستوري الجزائري هذا التوجه في مناسبة أخرى وهذا في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة قانون الإعلام²⁷ والذي جاء في أحد حيثياته: "أن المشرع اعتمد في ترتيب تأشيرات القانون العضوي موضوع الإخطار التسلسل الزمني لصدور القوانين، واعتباراً أنه إذا كان يحق للمشرع حرية في ترتيب قوانين من نفس الفئة فإنه في ترتيبه العام للنصوص من مختلف الفئات عليه أن يعتمد مبدأ تدرج القواعد القانونية".

وبهذا المعنى، شرح الفقيه Vedel مرتبة القانون العضوي بالنسبة للقانون العادي حيث أنه عندما يراقب القاضي الدستوري قانوناً عادياً على أنه يتعارض مع قانون أساسي، فإن أساس هذه الرقابة لا يتمثل في تجاهل النص للقانون العضوي، بل عدم احترامه أحكام المادة 46 من الدستور.²⁸ بعبارة أخرى عندما يخضع القانون العادي للرقابة بسبب مخالفة القانون الأساسي فإن القاضي في الواقع يعاقب على تجاوز سلطة المشرع العادي بتدخله في مجال مخصص دستورياً للمشرع الأساسي.

وبالتالي فإن التوزيع الدستوري للاختصاصات بين المشرعين العادي والعضوي هو ما يضمنه القاضي من خلال التحقق من أن القانون العادي لا يتجاهل القانون الأساسي. وهكذا في قرار رقم DC 217-86 بتاريخ 18 سبتمبر 1986²⁹، لاحظ المجلس الدستوري عدم دستورية القانون المشار إليه على أساس أنه يتعدى على مجال اختصاص المشرع الأساسي. وعليه عندما يقوم القاضي بالتحقق من مطابقة القانون العادي لأحكام القانون الأساسي، فإنه يحرص على التأكيد على الرابط أو العلاقة بين القانون الأساسي والدستور. ولأن الدستور يشير إلى القانون الأساسي ولأن القاضي الدستوري يفسر الأحكام المرجعية الدستورية على أنها التزام دستوري موجه إلى المشرع باحترام القانون الأساسي، فإن هذا الأخير يكتسب قيمة فوق التشريع supra-législative ويصبح معياراً مرجعياً للرقابة الدستورية.

غير أنه يوصف تجاوز المشرع العادي للمجال المخصص حصراً للقوانين العضوية في إطار توزيع الاختصاصات المحددة دستورياً على أنه خرق مباشر للدستور، بينما إذا تم خرق القاعدة التي يعبر عنها الدستور الفرنسي "بالشروط المحددة بموجب قانون عضوي"، في هذه الحالة يسمى الخرق غير المباشر للدستور ولا يتم الحديث هنا عن العلاقة التراتبية بين القانون العضوي والقانون العادي.³⁰

الفرع الثاني: الجدل الفقهي حول مرتبة القوانين العضوية بالنسبة للقوانين العادية

مرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري

لقد اختلف الفقه في تحديد مكانة القوانين العضوية في هرم تدرج القواعد القانونية بين مؤيدي فكرة سمو القوانين العضوية على التشريعات العادية، ومعارضتي هذه المسألة.³¹ جرت المناقشة الأولى حول هذه المسألة خارج نطاق دراسة مشروع الدستور من قبل الجمعية العامة لمجلس الدولة. أثار السيد هيلبرونر المشكلة بأوضح طريقة: "... سنقول إن القانون الأساسي أقوى من القانون العادي لست متأكداً.

واقترح مع السيد رينات تعديل النص لتوضيح ما إذا كانت القوانين العضوية "تتفوق" على القوانين العادية أم لا³².

تم تطوير موقف الحكومة من قبل السيد R. Janot الذي اعترف بأنه وقبل إصدارها يمكن تقرير عدم دستورية قانون من شأنه أن يتعارض مع قانون أساسي، ولكنه بين بأن القانون الأساسي لا يشكل فئة قانونية جديدة بالمعنى المقصود في التسلسل الهرمي للأعمال القانونية. في أغلب الأحيان كان يُضفي على القانون الأساسي قيمة أعلى من قيمة القانون العادي في النظام القانوني الفرنسي.

وهكذا منذ عام 1959 العميد G. Burdeau يمنحها مكانة خاصة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية.³³

والأستاذ M. Morange يضعها فوق القانون العادي بسبب خصائصها الشكلية.³⁴ علاوة على ذلك يمكن إثبات تفوق القانون الأساسي على القانون العادي بطريقة أخرى، في الواقع تجد القوانين الأساسية مصدرها في الدستور الذي تكمله على عكس القوانين العادية التي ليست "امتداداً" للدستور.

أما في النظام الدستوري الجزائري يمكن القول بأن الجدل الذي عرفته مكانة القوانين العضوية بالنسبة للقوانين العادية في فرنسا لم نجد له أي تأثير لدى معظم الفقهاء والباحثين وهذا راجع بطبيعة الحال إلى استقرار اجتهاد المجلس الدستوري بخصوص هذه الفكرة.

وفي هذا الإطار يذهب البعض إلى القول بأن القانون العضوي يعد تكملة للدستور وأسمى من القوانين العادية والأنظمة الداخلية للمجلسين التي تستمد من الدستور لكنه أقل درجة من المعاهدات.³⁵ بينما يرى الأستاذ عمار عوابدي أن القانون العضوي يتمتع بوظيفة سامية تجعله يحتل مرتبة تلي الدستور ويسمو على القانون العادي³⁶.

مرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري

ولقد عمل المجلس الدستور الجزائري وفي إطار رقابته الوجوبية على القوانين العضوية على تحديد مكانتها في النظام القانوني الداخلي، وأكد سمو القوانين العضوية على القوانين العادية بالنظر إلى أهمية المجالات المخصصة لها دستورياً وإلى إتباع إجراءات صارمة عند إقرارها والمصادقة عليها³⁷. ويرى البعض بأن القانون العضوي ليس له نفس مرتبة الدستور ضمن هرم تدرج القواعد القانونية، بالعكس فإن مصدر سموه وعلوه عن القوانين العادية ناتج عن ارتباط موضوعاته من صلب روح الدستور³⁸.

الخاتمة :

من خلال دراسة موضوع مرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري يتضح بأن المؤسس الدستوري الجزائري قد أقر تنظيمًا قانونيًا خاصًا بالقوانين العضوية وأحاطها بإجراءات أشد تعقيدًا من إجراءات وضع القوانين العادية وهذا حتى تتولى أكمال النصوص الدستورية ووضعها موضوع التطبيق، وعلى ضوء آراء الفقه ومواقف اجتهاد القضاء الدستوري يتضح أن القوانين العضوية تحتل مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القوانين العادية.

كما أن سمو القوانين العضوية على التشريعات العادية لا يستند إلى الخصائص الشكلية التي تتمتع بها هذه الفئة من القوانين، وإنما استنادًا إلى الوظيفة الرئيسية التي استحدثت من أجلها إلى جانب الدستور.

إلى جانب ذلك فإن القوانين العضوية تستمد وجودها مباشرة من نصوص الدستور وهذا على نقيض القوانين العادية التي لا تتمتع بهذه الخاصية.

ومن أهم النتائج المتوصل إليها في هذه الدراسة استقرار آراء الفقهاء والباحثين ومواقف الاجتهاد الدستوري في الجزائر حول مكانة القوانين العضوية في الجزائر، إلى جانب صرامة توزيع الاختصاص بين مجالي المشرع العضوي والعادي وهذا بسبب اعتماد المؤسس الدستوري لنظام رقابة دستورية صارمة، كما أن الحدود بين المجالين جامدة.

إن استحداث هذه الفئة من القوانين في التجربة الدستورية الجزائرية ساهم بشكل ملحوظ في توسيع المجال التشريعي الخاص بالبرلمان ولو نظريًا، أي على مستوى النصوص الدستورية وبالتالي ننتظر أن تتوسع مجالات هذه القوانين لتمتد إلى مجالات أخرى في المستقبل.

الهوامش:

¹ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 200، ص 19.

مرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري

- ² وليد حمودة، القوانين الأساسية بين النظرية والتطبيق، دون ذكر دار النشر، 2012، ص 153.
- ³ سامية بعلي الشريف، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2015، ص 46.
- ⁴ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، عدد 46، 30 يوليو 2000، ص 10.
- ⁵ Les projets et propositions de loi tendant à modifier une loi organique ou portant sur une matière à laquelle la Constitution confère un caractère organique doivent comporter dans leur intitulé la mention expresse de ce caractère. Elles ne peuvent contenir de dispositions d'une autre nature.
- ⁶ وليد محمد حمودة، المرجع السابق، 164.
- ⁷ سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص 58.
- ⁸ رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية الطبعة الخامسة، 2005 ص 308.
- ⁹ سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص 69.
- ¹⁰ عبد القادر إيداي، دور نظام الغرفتين في تطوير العمل التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، العدد 01، سنة 2019، ص 223.
- ¹¹ وليد شريط، الوظيفة التشريعية من خلال التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012، ص 239.
- ¹² سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، السلطة التشريعية والمراقبة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013، ص 253.
- ¹³ مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة، للنشر والتوزيع الجزائر، 2012، ص 137.
- ¹⁴ علي عبد العال سيد، فكرة القوانين الأساسية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1990، ص 129.
- ¹⁵ رأي رقم 01/ر.ق.ع/مؤرخ في 17 يوليو 2005 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، الجريدة الرسمية عدد 51، مؤرخة في 20 يوليو 2005، ص 03.
- ¹⁶ رأي رقم 01/ر.م.د/11 مؤرخ في 6 يوليو سنة 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصها للدستور، الجريدة الرسمية، عدد 42، مؤرخ في 31 يوليو، 2011، ص 4.
- ¹⁷ J.-C. Car, Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 4 octobre 1958, Economica, PUAM, 1999, p 582.
- ¹⁸ وليد محمد حمودة، المرجع السابق، ص 367.
- ¹⁹ - شتوحي مصطفى، مرتبة القانون العضوي ومكانته بين القواعد القانونية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، العدد 11، 2013، ص 239.
- ²⁰ رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د المؤرخ في 6 مارس 1997، المتعلق بمراقبة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 2، سنة 1997، ص 19.
- ²¹ - سعيداني لونساني جقيقة، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، جامعة مولود معمري تيزي وز، 2007، ص 76.
- ²² حمودة المرجع السابق، ص 388.
- ²³ Camby J.-P., « La loi organique dans la Constitution de 1958 », RDP, 1989, p. 1401.
- ²⁴ - شتوحي مصطفى، المرجع السابق، ص 249.

مرتبة القوانين العضوية فى النظام الدستورى الجزائرى

²⁵ — تم ذكره عند : سعیدانى لونسى ججقة، المرجع السابق، ص82—83

²⁶ — رأى رقم 04/ر.م د/11 المؤرخ فى 22 دىسمبر 2011 یتعلق بمراقبة مطابقة الذى یحدد حالات التنافى، الجريدة الرسمية عدد 1، المؤرخ فى 14 جانفى 2012، ص39.

²⁷ — رأى رقم 02/ر.م د/12 المؤرخ فى 8 ینایر 2012 یتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوى المتعلق بالإعلام للدستور، الجريدة الرسمية عدد 2، المؤرخ فى 15 جانفى 2012، ص18.

²⁸ القانون العادى الذى یتخذ بما یتعارض مع قانون عضوى ینتهك بالضرورة الدستور لأنه یحكم على مسألة محفوظة بموجب القانون الأساسى

یلاحظ أن هذا رأى منقسم بین واضعى الدستور وبالتالى اعتبر فرانسوا لوتشاير أنه "إذا تجاوز قانون عادى المجال المخصص للقوانين الأساسى ، یمكن للمجلس الدستورى أن یؤكد عدم دستورية هذا الحكم"راجع،

G.

Vedel, « La place de la Déclaration dans le “ bloc de constitutionnalité” », *La déclaration des droits del’Homme et du citoyen., et la jurisprudence, colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel*, Paris, PUF,, p. 49 et 50. Dans le même sens, G. Vedel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Les cours de droit 1960-1961, p. 101

²⁹ C. n° n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Rec. p. 141, cons.n° 87,

³⁰ شتوحي مصطفى، المرجع السابق، ص247.

³¹ سعیدانى لونسى ججقة، المرجع السابق، ص79.

³² Ce document est en cours de parution dans le cadre de la publication des travaux préparatoires de la Constitution de 1958.

³³ G. Burdeau, *Droit constitutionnel*, 8e édition, 1959, p. 56

³⁴ M. Morange *La hiérarchie des normes dans la Constitution de 1958*, Dalloz, 1959, p. 23

³⁵ بوشعیر السعید، المرجع السابق، ص136

³⁶ عمار عوابدى، فكرة القانون العضوى وتطبيقاتها فى القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بینة و بین الحكومة، مجلة الفكر البرلمانى، العدد 2، ص54.

³⁷ سعیدانى لونسى ججقة، المرجع السابق، ص86.

³⁸ رابحی أحسن، مبدأ تدرج القواعد القانونية فى النظام القانونى الجزائرى، رسالة دكتوراه فى القانون، معهد الحقوق، والعلوم الادارية، جامعة الجزائر، 2006، ص19.