

مرتبة القانون العضوي ومكانته بين القواعد القانونية

أ. شتوحي مصطفى

المركز الجامعي تيسمسيلت

مقدمة

أحدث الدستور الفرنسي للعام 1958 تحولاً هاماً بفعل إضافته للقانون العضوي كمصدر من مصادر القواعد القانونية وإعطائه نظاماً قانونياً متميزاً، غير أنه وإن حفظ له فضل السبق في إنشاء هذه القوانين إلا أنه لم يبين مكانتها وقيمتها في سلم تدرج القوانين، من جهتها كذلك الدساتير التي نحت نحوه واقتبست فكرة القانون العضوي منه لا تفيد دساتيرها في تبيان مكانة وقيمة هذه القوانين، الأمر الذي جعل الكثير من الفقه يتساءل مقدماً إشكالية مقتضاها ما هي مكانة وقيمة هذه القوانين في سلم تدرج القوانين؟، هذه المكانة التي يبدو كفرض أولي بأنها غير واضحة المعالم بفعل اختلاف الدساتير، واختلاف كيفية التعامل مع هذه القوانين، الأمر الذي يحتم منهجياً العودة إلى تجربة بعض الدساتير التي أخذت بهذه القوانين، ونستأثر منها بفرنسا والجزائر تجربة عتيدة مع تجربة حديثة نوعاً ما.

قصد الإجابة عن الإشكالية سالفة الذكر ارتأينا معالجة الموضوع وفق الخطة التالية: مرتبة القانون العضوي بالنسبة للدستور (المبحث الأول) ونشير في هذا الإطار إلى مرتبة القوانين العضوية الصادرة عن البرلمان بالنسبة للدستور (المطلب الأول)، ثم نتطرق إلى مرتبة القوانين العضوية الصادرة بناء على استفتاء بالنسبة للدستور (المطلب الثاني)، وفي (المبحث الثاني) نتناول مرتبة القانون العضوي بالنسبة للاتفاقيات في النظامين الدستوريين: الفرنسي (المطلب الأول)، والجزائري في (المطلب الثاني)، وفي المبحث الثالث نرى مكانة القانون العضوي بالنسبة للوائح (المطلب الأول)، ثم بالنسبة للقوانين العادية (المطلب الثاني).

المبحث الأول:

قاعدة سمو الدستور على القانون العضوي

سندرس في هذا المبحث مكانة القانون العضوي الصادر عن البرلمان بالنسبة للدستور (المطلب الأول)، ثم مكانة القانون العضوي الصادر بناء على استفتاء بالنسبة للدستور (المطلب الثاني)، ونقصد في هذه الدراسة الدساتير الجامدة دون الدساتير المرنة ذلك أن القوانين العضوية تأخذ في هذه الدساتير نفس قيمة ومرتبة الدستور ذاته فالدساتير المرنة هي الدساتير التي تعدل أحكامها وقواعدها بالطابع التشريعي أي بواسطة السلطة التي تسن القوانين العادية ذاتها أي البرلمان وبناء على ذلك تختفي أي تفرقة من الناحية الشكلية بين الدستور والقانون العضوي¹.

¹ - انظر: حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، دار العصماء، دمشق، 2011، ص 112.

المطلب الأول: مرتبة القانون العضوي الصادر عن البرلمان بالنسبة للدستور

في الدول ذات الدساتير الجامدة تعتبر الوثيقة الدستورية أو الدستور من ناحية تدرج القواعد القانونية القاعدة الأعلى التي ينبغي أن تخضع لها القواعد الأدنى وهذا لمكانة الدستور النابعة أساسا من قاعدة سمو الدستور.

مبدئيا ليس ثمة نقاش حول مكانة القانون العضوي الصادر عن البرلمان بالنسبة للدستور لأنه لا يمكن أن يماثل القانون العضوي الدستور من وجهة نظر منطقية على اعتبار أن القانون العضوي لم يتم إقراره وفق التنظيم الإجرائي المقرر للقوانين العضوية¹، ثم أن القانون العضوي يكون محل فحص مطابقة القانون العضوي للدستور من طرف المجلس الدستوري.

المطلب الثاني: مرتبة القوانين العضوية الاستثنائية بالنسبة للدستور

يعرف الاستفتاء بأنه أخذ رأي الشعب بخصوص مسألة معينة، وقد يكون الموضوع المعروض على هيئة الناخبين هو مشروع دستور أو مشروع قانون أو معاهدة أو تقرير مصير لشعب من الشعوب، أو أحد التصرفات الهامة التي تتخذها الحكومة²، وبحسب الفقه فإن ثمة صور ثلاث للاستفتاء الشعبي وهي: الاستفتاء الدستوري، الاستفتاء السياسي، الاستفتاء التشريعي، وذلك بالنظر إلى موضوع الاستفتاء³، ويكون الاستفتاء إجباريا بنص الدستور أو اختياريا، فيكون إلزاميا حيث تلزم السلطة التشريعية أو التنفيذية برأي الشعب، ويكون اختياريا إذ ارتأت الحكومة ضرورة اللجوء إلى الشعب، وتلجأ الكثير من البلدان إلى الاستفتاء في ظل أنظمة برلمانية أو مختلطة، مثلما هو الحال في فرنسا والجزائر وتونس ومصر وغيرها⁴.

الفرع الأول: في فرنسا

يقسم الفقه هذا النوع من القوانين إلى قوانين استثنائية صادرة عن السلطة التنفيذية وفي هذه الحالة فإن هذه القوانين لا تكون موضوعا للرقابة الدستورية والسبب في ذلك أن هذه القوانين تعبير عن السيادة الوطنية⁵، وتعديل هذا النوع من القوانين يقتضي تعديلا دستوريا أو استفتاء مع ضرورة احترام هذه القوانين للدستور وإذا كانت القوانين العضوية الاستثنائية بهذه الصورة فإنها تسمو عن القانون

¹ - أنظر على سبيل المثال المادة 89 من الدستور الفرنسي.

² - أسعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1980، ص 197.

³ - محمد السناري، ضوابط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بتفسير النصوص التشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 13.

⁴ - الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 07، 2011، الجزائر، ص 189.

⁵ - Décision n 62-17 DC du 10 juillet 1962, loi organique modifiant l'article 8 de l'ordonnance m 58 -1097 du 15 novembre 1958 portant loi organique relative a la composition du sénat et à la durée du mandat des sénateurs, p 127.

انظر المادة 11 من الدستور الفرنسي.

العضوي وينبغي أن يتطابق أي القانون العضوي مع أحكام مع الدستور ويتطابق كذلك مع أحكام القوانين الاستثنائية.

وقد ذهب المجلس الدستوري في فرنسا مؤكداً أن هذه القوانين إذا كانت تدخل في اختصاص المشرع العادي يمكن تعديلها بموجب إجراءات تشريعية عادية وفي هذه الحالة فإن رقابته الدستورية على هذا النوع من القوانين ممكنة وهذا هو اجتهاد المجلس الدستوري في فرنسا¹.

الفرع الثاني: في الجزائر

يسير اجتهاد المجلس الدستوري في الجزائر نحو إقامة ترتيب للقواعد القانونية ويبدو ذلك بجلاء في العديد من آراء المجلس الدستوري التي سنأتي على بيانها، وفي هذا الاتجاه رأى المجلس الدستوري أنه لا ينبغي أخذ التسلسل الزمني لصدور القوانين في ترتيب تأشيرات القانون العضوي، واعتبر أنه إذا كان يجوز للمشرع اعتماد تاريخ صدور كطريقة في ترتيب القوانين من نفس الفئة القانونية، فإن ترتيبه العام للنصوص من مختلف الفئات عليه أن يعتمد مبدأ تدرج القواعد القانونية². ويظهر من قراءة رأي وحيد وصلنا إليه أن المجلس الدستوري يعطي قيمة أكبر للقوانين الاستثنائية في مقابل القوانين العضوية وقد أقر المجلس الدستوري هذا الطرح صراحة خلال نظره في رقابة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، إذا أن النص المعروض قصد الرقابة من طرف المجلس الدستوري لم يدرج ضمن تأشيرات القانون العضوي موضوع الإخطار ميثاق السلم والمصالحة واكتفى بالإشارة ضمن التأشيرات للأمر الذي يحدد إجراءات تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، هذا الميثاق الذي يعد الأساس القانوني للأمر السابق الإشارة إليه، وعاد ليؤكد في هذا الصدد أن ميثاق السلم والمصالحة يحتل مكانة تسمو عن القوانين العضوية في سلم تدرج القواعد القانونية³.

المبحث الثاني:

مرتبة القانون العضوي بالنسبة للاتفاقيات

من الأهمية بمكان عند الحديث عن مكانة القانون العضوي بين القواعد القانونية أن يشار إلى مكانته بالنظر إلى الاتفاقيات الدولية، ذلك أن الدول ليست بمنأى عن المجموعة الدولية، ومن الممكن أن يحدث تعارض بين الاتفاقية الدولية والقانون العضوي وثمة يثار سؤال أيهما أعلى مكانة؟، للإجابة عن هذا التساؤل سنرى العلاقة بين القانون العضوي والاتفاقيات الدولية في النظام الدستوري الفرنسي (المطلب الأول)، ثم في النظام الدستوري الجزائري (المطلب الثاني).

¹ - Décision n 92-313 DC du 23 septembre 1992, loi organique autorisant la ratification du traité sur l'union européenne, p94.

² - رأي 01 / ر.م.د / 12 مؤرخ في 14 صفر 1433 الموافق لـ 08 يناير 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 21 صفر 1433 الموافق لـ 15 يناير 2012، العدد 02، ص 07.

³ - رأي 01 / ر.م.د / 12 مؤرخ في 14 صفر 1433 الموافق لـ 08 يناير 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، المرجع السابق، ص 06.

المطلب الأول: مرتبة القانون العضوي بالنسبة للاتفاقيات في فرنسا

تلتزم فرنسا بمجموعة من الاتفاقيات في إطار الجماعة الأوروبية، ومن الممكن أن يحدث تعارض مع الاتفاقيات التي تلتزم بها فرنسا، والقوانين العضوية الصادرة داخل الدولة، الجلي في هذا الصدد أن القوانين العضوية ينبغي أن تتوافق مع الالتزامات الدولية، هذا إذا علمنا أن الدستور الفرنسي نص في المادة 54 على أن: "تعهدا دوليا ما يتضمن بندا مخالفا للدستور، فإنه لا يؤذن بالتصديق على هذا التعهد الدولي أو الموافقة عليه إلا بعد مراجعة الدستور"، والمثال في ذلك أن حق رعايا دول الجماعة الأوروبية بالتصويت في الانتخابات المحلية نقل إلى المادة 88-3 من الدستور الفرنسي¹، فمن ناحية الشكل يعد هذا التوجيه بإدراج هذا الحق في الدستور استجابة للاتفاقيات الدولية².

هذا وقد أقر الاجتهاد في فرنسا أن القوانين العضوية لا تشكل مرجعية في رقابة الدستورية فيما يخص المعاهدات الدولية³، وبذلك جاءت المادة 54 من الدستور تشير إلى وجوب خضوع التعهد الدولي للدستور فقط، وجدير بالذكر أن الأعمال التحضيرية للدستور الفرنسي للعام 1958 كانت تشير صراحة إلى ضرورة رقابة مطابقة الاتفاقيات الدولية للقانون العضوي⁴، إلا أنه تم استبعاد هذا الطرح وحررت المادة 54 على النحو السالف بيانه مشيرة للدستور فقط⁵، ويظهر من خلال ذلك أن رغبة المؤسس الدستوري اتجهت إلى إسقاط واستبعاد القوانين العضوية من مرجعية رقابة مطابقة الاتفاقيات الدولية⁶.

المصادقة على الاتفاقية تتم بموجب قانون عادي أم لا ؟ هذا السؤال تم طرحه على المجلس الدستوري وأجاب بدون لبس: المادة 53 من الدستور تخضع مجموعة من المعاهدات إلى المصادقة أو

¹-Article 88-3: 'Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidents en France, Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint'.

هذا التعديل الدستوري تم في 07 فبراير 1992 مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل وبالطريقة المنصوص عليها في معاهدة الاتحاد الأوروبي.

² - أنظر: - جان بيار كامبي، عقد التشغيل الأول والمجلس الدستوري، ملاحظات على قرار المجلس الدستوري رقم 535 بتاريخ 03 مارس 2006، قانون تكافؤ الفرص، مجلة القانون العام وعلم السياسية، م.ق.ع 2006، العدد 03، ص778.

³ - Agnès Roblot -Troizier, La Place des lois organiques dans la hiérarchie des normes, Cahier constitutionnels de Paris I, Dalloz, 2009, P 29.

⁴ - Document pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 04 octobre 1958, Vol I, la Documentation française, 1987, p 381.

⁵ - انظر المادة 54 من الدستور الفرنسي.

⁶ - حول هذه النقطة أنظر:

- V.P.Gaia, le Conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne, Contribution à l'étude des articles 53 et 54 de la constitution, Economica, PUAM, 1999, P265.

الموافقة بموجب قانون وهذا التعبير ينصرف إلى القانون العادي¹، حتى وإن كان هذا الالتزام الدولي يدخل في المجال المخصص دستوريا للقانون العضوي ولذلك المجلس الدستوري يرفض إقامة أي مطابقة بين مضمون الاتفاقيات الدولية والقوانين العضوية سارية المفعول وبناء عليه فالقوانين العضوية لا يمكن أن تشكل مرجعية لرقابة الالتزامات الدولية التي تلتزم بها فرنسا، بل أبعد من ذلك المادة 55 من الدستور قررت بوجوب خضوع القانون العادي للاتفاقية الدولية وينطبق الأمر كذلك على القانون العضوي ذلك أن نص المادة أشار إلى لفظ القانون مطلقا، مقررته هذه المادة أن المعاهدات أو الاتفاقيات التي تم التصديق أو الموافقة عليها قوة أعلى من القوانين، شريطة أن يطبق الطرف الآخر هذه المعاهدة أو هذا الاتفاق²، ويعتبر هذا الطرح الأخير هو الرأي الذي عليه الفقه³، كما أن المحاكم العادية تلتزم به⁴.

هذا ويلاحظ أن الدستور الفرنسي لا يشترط نشر المعاهدة حتى يحتج بها في مواجهة القانون العادي أو العضوي وهذا واضح من خلال قراءة نصوص المواد مجتمعة 53، 53-1، 53-2، 54، 55 من الدستور الفرنسي.

يمكن الخلوص إلى أن القوانين العضوية لما كانت ليس لها أسبقية على المعاهدات والدستور هو القاعدة الأعلى فإنها ليست ذات قيمة دستورية أو دستورية حتى ما تعلق منها بالجانب الخاص بقوانين المالية⁵.

المطلب الثاني: مرتبة القانون العضوي بالنسبة للاتفاقيات في الجزائر

عبر مختلف دساتير الجزائر نجد أن ثمة موقف متباين من مرتبة المعاهدة بالنسبة للقانون، فدستور الجزائر لعام 1963 لم يشر إلى العلاقة بين القانون والقانون الدولي ولا سيما المعاهدات والتعارض بينهما، إذ وباختصار أشار الدستور في مادته 42 إلى فكرة اندماج المعاهدات في النظام القانوني الداخلي بعد المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية إذ جاء نص المادة 42 مقررًا أن: "يوقع رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني ويصادق على المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية ويسهر على تنفيذها".

والملاحظ في هذا الشأن أن دستور 1963 لم يمنح المجلس الدستوري صلاحية فحص دستورية المعاهدات من قبل المجلس الدستوري¹، أما دستور 1976 فقد ساوى بين المعاهدة والقانون فقد جاء نص

¹ - Décision n 93-318 DC du 30 juin 1993 ,loi autorisant l'approbation d'un accord conclu entre le gouvernement de la république française et le gouvernement de la république populaire mongolienne sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements ,Rec.Cons.Const.153

² -Article 55:"Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont,des leur publication ,une autorité supérieure a celle des lois,sous réserve,pour chaque accord au traité,de son application par l'autre partie ".

³ - حول هذه النقطة أنظر:

-R.Chapus,droit administratif général,Montchrestien, Domat,15éd,2001,p158.

⁴ - Agnès Roblot ,op- cit,p30.

⁵ - Agnès Roblot –Troizier,La Place des loi organique dans la hiérarchie des normes,op-cit ,P30.

المادة 159 كما يلي: "المعاهدات التي صادق عليها رئيس الجمهورية طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور تكتسب قوة القانون"، والواضح من هذا النص انه في حال التعارض بين المعاهدة والقانون ماداما لهما نفس المرتبة بحسب ما قرره النص الدستوري فإن الأولوية للأحدث، فيمكن أن تلغي معاهدة قانونا داخليا، ويمكن أن يلغي قانون جديد معاهدة أقدم منه.

وفي ظل دستور 1989 نجد تغيرا مفاجئا رجح كفة المعاهدة، إذ جاء نص المادة 123 مؤكدا أن: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون"، وغني عن البيان أن هذا التحول من المؤسس الدستوري نحو تغليب كفة المعاهدات تمليه معطيات التحول الديمقراطي في هذه المرحلة، الانفتاح على العالم الخارجي، انضمام الجزائر إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، وحتى هذه المرحلة لم يكن للمؤسس الدستوري أن يعرف مصطلح القانون العضوي فكل ما قلناه سلفا يخص القانون العادي وفقط.

وفي سنة 1996 تم إدراج مصطلح القوانين العضوية بموجب المادة 123 من الدستور، وتم الإبقاء على تفوق المعاهدة مقابل القانون في المادة 132 التي تنص على أن: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"، وبالرغم من وجود هذين النصين إلا أن الدستور الجزائري لا يقيم أي ترتيب بين القواعد القانونية، ثم أن نص المادة 132 أتى بلفظ القانون، فهل يشمل هذا اللفظ القوانين العضوية؟

من وجهة نظر الباحث الشخصية فإن لفظ القانون يمضي ليشمل القوانين العضوية وقد استندنا في هذا الصدد إلى استنتاج خرق غير مباشر للاتفاقيات الدولية في رقابة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالانتخابات حيث جاء في رأي المجلس الدستوري رقم 03 مؤرخ في 22 ديسمبر 2011 "اعتبار أن المادتين 78 - 3 والمادة 90 - 3 تشترطان في المترشح إلى المجلس الشعبي الوطني أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ ثماني سنوات على الأقل....و أن الجنسية معرفة بالقانون"²، والقانون المقصود في هذا الصدد هو قانون الجنسية بموجب الأمر رقم 70 - 86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، والمعدل والمتمم بالأمر رقم 05 - 01 المؤرخ في 27 فبراير 2005، هذان القانونان اللذان هما استجابة في واقع الحال للاتفاقيات الدولية على اعتبار أن المجلس الدستوري سبق وأن فصل بقرار حول قانون الانتخابات أكد من خلاله أن "الحكم القانوني لا يسعه أن يخضع لتطبيق انتقائي أو جزئي" وأكد في هذا الصدد مرجعيات هذه القاعدة، ومن بين مرجعياتها الاتفاقيات الدولية كونها تمنع منعا صريحا كل تمييز مهما كان نوعه وجاء في القرار ما يلي: "ونظرا لكون أية اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها تندرج في القانون الوطني، وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة السمو على القوانين،

¹ - أنظر: عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، المبادئ العامة، ص 28.

² - رأي رقم 03 / ر.م.د / مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الأول، مؤرخ في 20 صفر 1433 الموافق لـ 14 يناير 2012، ص 05.

وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية¹، وأكد المجلس الدستوري عدم دستورية شرط الجنسية الأصلية لزوج المترشح لانتخابات الرئاسة بمناسبة قرار له سنة 1995 وذكر في هذا الصدد بقراره السابق سنة 1989.

من خلال ما سبق يبدو جليا أن من وراء الخرق الواضح للدستور وخصوصا المادتين 29 و31 من الدستور اللتين أشار لهما رأي المجلس الدستوري رقم 03 مؤرخ في 22 ديسمبر 2011 خرق خفي للاتفاقيات الدولية خصوصا تلك التي تلقى قبولا عاما من قبل المجموعة الدولية، وقرار المجلس الدستوري السابق سنة 1989 يمكن الركون إليه في هذا الصدد حتى وإن كان يخص قانونا عاديا. من ناحية أخرى نستند فيما قلناه إلى أن المجلس الدستوري يقر أن ثمة فوارق بين القواعد القانونية من حيث الإجراءات، هذه الفوارق التي يذكر المجلس الدستوري أن لها دورا في ترتيب القواعد القانونية، ومن ذلك على سبيل المثال أن اعتبر أن: "ميثاق السلم والمصالحة تمت تركيته في استفتاء شعبي، ويعد التعبير المباشر عن الإرادة السيدة للشعب، ومن ثم فإنه يحتل في تدرج القوانين مرتبة أسمى من القوانين العضوية والعادية"²، ولما كان للإجراءات دور في ترتيب القواعد القانونية فإن هذا الأمر ينصرف للمعاهدات الدولية وتكون بذلك أسمى من القوانين العضوية لأن الإجراءات التي تمر بها أشد، ومن هذه الإجراءات التصديق، النشر، رقابة الدستورية.

المبحث الثالث:

مرتبة القانون العضوي بالنسبة للوائح والقانون العادي

بعد أن رأينا مرتبة القانون العضوي بالنسبة للدستور والاتفاقيات الدولية تجلى أن هذه القوانين ليست ذات قيمة دستورية بقيت أطروحة واحدة للنقاش وهي الأكثر وفاء، أي أن القوانين العضوية ذات قيمة تشريعية وما يمكن تأكيده مبدئيا أن القوانين العضوية تستعمل كمعايير مرجعية في الرقابة الدستورية للوائح (المطلب الأول)، دون القوانين العادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مرتبة القانون العضوي بالنسبة للوائح

بالنسبة للوائح فإن الأمر لا يثير إشكالا ففي ضوء اجتهاد المجلس الدستوري فإن القوانين العضوية يمكن أن تشكل مرجعية لرقابة مطابقة اللوائح سواء في فرنسا أو في الجزائر، ففي فرنسا منذ 1959 وبناء على القرار الصادر في 17 جوان 1959 نجد أنه تم استعمال أحكام القانون العضوي كمرجعية أثناء رقابة مطابقة اللوائح³ ونخص في هذا الصدد أحكام أحد المواد من الأمر 998-58 المؤرخ في 14 أكتوبر 1958 والمتعلق بالقانون الخاص بشروط الانتخاب وحالات التنافي لأعضاء البرلمان،

¹ - انظر قرار المجلس الدستوري رقم 01 ق.ق. مؤرخ في 18 محرم 1410 الموافق لـ 20 أوت 1989، يتعلق بقانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 36، المؤرخ في 28 محرم 1410 الموافق لـ 30 غشت 1989، ص 1050.

² - رأي رقم 01 / ر.م.د / مؤرخ في 08 يناير 2012، القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، مؤرخ في 21 صفر 1433 الموافق لـ 15 يناير 2012، ص 06.

³ - Décision n 59-2 DC du 24 Juin 1959, Règlement de l'assemble national, p6642.

ويبدو هذا المنحى بصورة أوضح في القرار 66- 28 بتاريخ 08 أوت 1966 إذ أشار المجلس الدستوري وبكل وضوح إلى أن مطابقة اللوائح " للدستور يجب أن تتم بالنظر إلى الدستور، والقوانين العضوية التي نص عليها"¹.

ومبدأ خضوع اللوائح للقوانين العضوية مستمد من مبدأ تدرج القوانين على اعتبار أن اللوائح ليس لها قيمة دستورية²، وأوضح المجلس الدستوري في فرنسا وعبر العديد من قراراته أن احترام القوانين العضوية عموماً نابع من مبدأ تدرج القواعد القانونية في النظام الداخلي³.

المطلب الثاني: مرتبة القانون العضوي بالنسبة للقانون العادي

الفرع الأول: في فرنسا

لم يشر نص المادة 46 من الدستور الفرنسي إلى قيمة القانون العضوي وإن كانت هذه المسألة قد أثارت نقاشاً على مستوى لجنة إعداد مشروع دستور 1958 إذ تساءل أحد الأعضاء عن القيمة القانونية التي يتمتع بها القانون العضوي واقترح تعديل المادة 46 لكي تنص صراحة على هذه القيمة⁴، إلا أنه تم استبعاد هذا الطرح بحجة عدم إقامة أي تدرج بين القواعد القانونية فالقانون العضوي بالنسبة للقانون العادي مثله كمثل المرسوم الصادر عن مجلس الوزراء بالنسبة للمراسيم العادية إذ ليس بينهما أي فرق إلا من ناحية إجراءات إقرار التصرف⁵.

فيما يتعلق بالقوانين العضوية الخاصة بقانون المالية فإن الاجتهاد لا يترك مجالاً للشك بأنه معايير مرجعية للرقابة الدستورية⁶ وينصرف هذا الطرح ذاته إلى القوانين المتعلقة بتمويل الضمان الاجتماعي⁷، وفي هذه المسألة بالذات فإن الاجتهاد ثابت وصريح مؤسس على المواد 34، 47، 47- 01 من الدستور التي بينت أن قوانين المالية وتمويل الضمان الاجتماعي يكون بموجب الشروط المحددة وفقاً لقانون عضوي.

¹ - Décision n 66-28 du 08 Juillet 1966, Résolution tendant à modifier les articles 18, 24, 54 pt 60 du règlement du sénat et à compléter celui-ci par l'adjonction d'un article 21 bis, p6376.

² - Décision 84-181 DC du 11 octobre 1984, loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, Rec cons.const spec ,P80.

وقد أكد المجلس بكل وضوح:

" Le seule méconnaissance des disposition réglementaire ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la constitution "

³ - Décision n 92-309 du 09 Juin 1992, Résolution modifiant l'article 47 bis du règlement du sénat ,Rec cons.const ,spec ,P80

⁴ - Agnès Roblot –Troizier, La Place des loi organique dans la hiérarchie des normes, op-cit, p32.

⁵ - Agnès Roblot –Troizier , op- cit, p 32.

⁶ - Décision n 60- 8 du 11 août 1960 , loi de finances rectificative pour 1960, Rec ,cons.const 25.

⁷ - Décision 2008- 571 du 11 décembre 2008 ,loi de financement de la sécurité social ,18 décembre 2008 ,p19327

ويتوسع جانب من الفقه في مسألة اعتبار القوانين العضوية كمرجعية حيث يرى انه وفي مجال الرقابة أن الرقابة تنطبق على كل الأحكام التي من المحتمل أن تدخل في مجالها التطبيقي¹. تمت المطابقة بين القانون المتعلق بالسمعي البصري والقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية²، والهدف من إجراء هذه المطابقة هو إجبار المشرع على احترام القواعد والأحكام الإجرائية الخاصة والمنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بالتشريعات التي تحمل صفة المالية والتي قد تصدر في هذا المجال³.

ونظرا إلى اعتبار القانون المتعلق بقوانين المالية معيارا مرجعيا في الرقابة على دستورية القوانين العادية أدى الأمر إلى تساؤل على مستوى الفقه حول إمكانية إعطاء هذا القانون وقبله الأمر الصادر في 02 جانفي 1959 قيمة دستورية أو شبه دستورية (quasi constitutional)⁴.

يجيب الأستاذ Agnès بالقول أن الأمر الصادر في 02 جانفي 1959 تم إلغائه بالقانون العضوي لـ 01 أوت 2001 المتبع بشأنه الإجراء المنصوص عليه في المادة 46 من الدستور وذلك نظرا لعدم اعتراض المجلس الدستوري لهذا الإلغاء، والقانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية إذ تم تعديله بموجب قانون عضوي وينطبق هذا القول على القانون المتعلق بقانون الضمان الاجتماعي، ومن ثم فإن هذه القوانين ليس لها قيمة دستورية⁵.

القوانين العضوية ليست كلها مرجعية إذا أن المجلس الدستوري في أعمال رقابته يريد فقط احترام توزيع الصلاحيات المحدد في الدستور فقد صرح عدم دستورية أحكام تشريعية تدخلت في مجال القانون العضوي، فالقانون العادي غير دستوري بحكم أنه مخالف لأحكام الدستور، هذه الأحكام التي تقضي بأن اتخاذ الإجراءات ذات الصلة بالموضوع هي من صلب اختصاص المشرع العضوي وحده فأمام هذا الوضع ما يمكن الجزم به أن القوانين العضوية ليست معيارا مرجعيا للرقابة باستثناء القوانين المتعلقة بالمالية والقانون المتعلق بتمويل الضمان الاجتماعي⁶.

تشكل القوانين العضوية معيارا مرجعيا في ثلاث فروض:

- الرقابة الدستورية على القوانين الخاصة بكاليدونيا الجديدة إذ أن المشرع الكاليدوني ملزم بالرجوع إلى أحكام القانون العضوي لكاليدونيا الجديدة⁷.

¹ - وحول هذا التوسع أنظر:

- J.C.Car , les loi organique de l'article 46 de la constitution du 04 octobre 1958 , economica , 1999, p 509.

² - Décision n 2009-577, DC 03 Mars 2009, loi relative a la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, 07mars 2009, p 4336.

³ - Item, Cons 33 et 34.

⁴ - Agnès Roblot -Troizier , op- cit, p 26.

⁵ - أنظر حول هذه النقطة:

-Agnès Roblot -Troizier , op- cit, p 27.

⁶ - Agnès Roblot -Troizier , Ibid, p 27-28.

⁷ - Décision n 2006-2 du 05 avril 2006, jo, P 5439.

- في نطاق المادة 74 إذا أن هذه المادة خولت للقانون العضوي مسألة تحديد اختصاصات الجماعات التي تديرها هذه المادة، فالمرجع العادي ملزم بتوزيع الاختصاصات بين الدولة و(polynésie) الفرنسية كما هو محدد في القانون المحدد لنظامها القانوني والخاص بالهيئات الإقليمية الواقعة فيما وراء البحار¹.

- القرار رقم 474- 2003 في 17 جويلية 2005 الخاص بقانون البرنامج المتعلق بما وراء البحار²، المجلس الدستوري صرح بـ " قانونية الإجراء التشريعي بالاطلاع على القواعد المقررة في الدستور نفسه والتي أحال إليها صراحة...."، وفي إطار الرقابة أرتكز المجلس على أحكام الدستور، وعلى الأحكام العضوية التي أحال إليها الدستور³.

هذا ويوصف تجاوز المشرع العادي للمجال المخصص للقانون العضوي في إطار توزيع الصلاحيات المحددة دستوريا على أنه خرق مباشر للدستور، في حين إذا كان الخرق قد تم للقاعدة التي ما يعبر عنها كثيرا الدستور الفرنسي " بالشروط المحددة بموجب قانون عضوي " فيسمى خرقا غير مباشر للدستور، ولا يتم الحديث عن علاقة بين القانون العضوي والقانون العادي على أساس التراتبية⁴.

أولا: الخرق المباشر للدستور

من وراء النزاع الظاهر بين القانون العادي والقانون العضوي نزاع بين القانون العادي والدستور لأن الأحكام التشريعية العادية يتم إلغاؤها إذا تعدت المجال المحدد للقانون العضوي⁵، والإلغاء ينصب هنا لا على أساس احترام القانون العضوي وإنما على أساس احترام الأحكام الدستورية أو الحكم الدستوري الذي يحيل إلى القانون العضوي للعناية باتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع حكم من أحكام الدستور موضع التنفيذ مع الاعتراف ضمنا بوجود اختصاص حصري للقانون العضوي⁶.

المجلس الدستوري في فرنسا لم يعد يهتم بمسألة توزيع الاختصاصات بين القانون العضوي والقانون العادي حيث أنه حقيقة في البداية كان يشير إلى ما يعرف بأحكام لها " طابع عضوي " لكن حاليا أصبح يشير في قراراته إلى ما يصطلح بتسميته " أحكام لها قيمة القانون العضوي " وهذا التطور في المصطلحات يتضح من خلاله أن المجلس لم يعد يفكر في مصطلح الاختصاص فقط بل يتجه إلى مصطلح تدرج القواعد⁷.

¹ - Décision n 2001-446 du 27 Juin 2001, jo p1828.

² - Décision n 2003-474, du 27 Juillet 2003, Rec. Cons. Const .P389.

³ - Agnès Roblot –Troizier , op- cit, p 28.

⁴ - إجراء تدرج بين القانون العضوي والعادي أمر مستحيل ذلك أن هذا المنحى القائم على أساس التراتبية بين القانون

العضوي والقانون العادي تم استبعاده من طرف محرري الدستور الفرنسي وذلك بحجة عدم إجراء تدرج في القواعد القانونية.

Document pour servir de l élaboration de la constitution, vol 03, P 349 a 351.

⁵ - Décision n 86-217, du 18 sep 1986, loi relative à la liberté de communication , Rec.Cons.Const 141.spec,p158.

⁶ Agnès Roblot , op- cit, P ,33-

⁷ - Agnès Roblot , op-cit, P ,34.

ثانيا: الخرق غير المباشر للدستور

تظهر هذه المسألة بجلاء في القوانين العضوية المتضمنة نظام المجموعات الإقليمية فأحيانا يفرض على المشرع العادي الأخذ في الحسبان إرادة المشرع العضوي، الاجتهاد الدستوري أكد ذلك في القرار رقم 446- 2001 بتاريخ 27 جوان 2001 وبخصوص القانون المتعلق بالإجهاض إذ تمت مقارنته بقائمة الاختصاصات الخاصة بـبلينيزيا الفرنسية، وينطبق الأمر ذاته على النظام القانوني لكاليديونيا الجديدة إذ أنه ممنوع على المشرع العادي -دستوريا - أن يصدر أحكاما منافية للقانون العضوي المتضمن نظام كاليديونيا الجديدة¹.

عبارة الخرق غير المباشر تمت الإشارة إليها لأول مرة من طرف العميد Vedel في بحثه لإثبات رفض قانون عادي ولائحة للجمعية البرلمانية باعتبارهما مخالفين للقانون العضوي، العميد Vedel أسس هذا الرفض لا على أساس إثبات خرق القانون العضوي وإنما على أساس خرق الدستور². يكون الخرق غير مباشر عندما لا يحترم القانون العادي القاعدة التي تشير إلى " الشروط المحددة بموجب قانون عضوي "، وبناء على ذلك يوجد نزاع ظاهر بين القانون العادي والقانون العضوي إلا أن هذا النزاع يولد نزاعا حقيقيا بين القانون العادي والدستور، فالقانون العادي غير دستوري لأنه غير مطابق للمعيار الذي أحال إليه الدستور³.

المجلس الدستوري يشير إلى النوع الغير المباشر لعدم الدستورية مبينا بوضوح العلاقة بين القانون العضوي المرجعي والدستوري اللذان يستعملان كمرجع في رقابة القانون العادي⁴، من جهة ثانية المادة 47 من الدستور تنص على أن البرلمان يصوت على قوانين المالية وفق الشروط المحددة بموجب قانون عضوي بمعنى أن القوانين المتعلقة بالمالية لا تكون مطابقة للدستور إلا إذا تمت وفق القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية⁵، استعمال القانون العضوي المتعلق بالمالية ومن ثم القانون العضوي المتعلق بتمويل الضمان الاجتماعي كمعايير مرجعية مثبتة من خلال العبارات الدستورية التي تجعل من القوانين العضوية هذه شروطا لدستورية القوانين⁶.

الفرع الثاني: في الجزائر

¹ - أنظر: Agnès Roblot , op-cit,P35-36.

² - G.Vedel," La place de la déclaration dans le bloc de constitutionnalité ,in la déclaration des droit de l'homme et du citoyen et la jurisprudence,PUF,Coll, recherches politique, 1989, P 35,spéc,P49 et 50.

- G.Vedel,les cours de droit constitutionnel et institution politique,paris,les cours du droit,1961,p1010.

³ Agnès Roblot , op-cit,P 37.

⁴ - Agnès Roblot , op-cit,P 37.

⁵ - Agnès Roblot , op-cit,P 37.

⁶ - أنظر المواد 34 / 02 والمادة 47، المادة 01/47 من الدستور الفرنسي.

بالرجوع للدستور الجزائري نجده لا يقيم أي تدرج للقوانين، في حين نجد رأي المجلس الدستوري المتعلق بحالات التنافى مع العهدة البرلمانية¹، يشير إلى شيء من هذا، إذ أكد المجلس الدستوري بما لا يدع مجالا للشك أن "المشرع قام بترتيب تأشيرات القانون العضوي موضوع الإخطار ترتيبا يختلف عما تقتضيه قاعدة تدرج القوانين، حيث رتب الأمر رقم 66-156 والمتضمن قانون العقوبات وهو قانون عادي قبل القوانين العضوية وهو ما عد سهوا يتعين تداركه"².

وأقر المجلس الدستوري أن ثمة تراتبية بين القواعد القانونية ففي رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور أكد المجلس الدستوري أن: "المشرع اعتمد ترتيب تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار حسب التسلسل الزمني لصدور النصوص التشريعية خلافا لما تقتضيه قاعدة تدرج القوانين وهو ما يتعين تداركه"³.

وحديثا أكد المجلس الدستوري هذا المنحى إذ جاء في رأي المجلس المتعلق بالإعلام أن: "المشرع اعتمد في رتب تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار التسلسل الزمني لصدور القوانين، واعتبارا أنه إذا كان يحق للمشرع رتبة في رتب قوانين من نفس الفئة فإنه في ترتيبه العام للنصوص من مختلف الفئات عليه أن يعتمد مبدأ درج القواعد القانونية"⁴.

ويرى الأستاذ عمار عوابدي أن القانون العضوي يتمتع بوظيفة سامية تجعله يحتل مرتبة تلي الدستور مباشرة تسمو على القانون العادي⁵.

خاتمة:

يبدو من خلال ما سبق أن مسألة تحديد مكانة القانون العضوي بالنسبة للقواعد القانونية ليست بالمسألة السهلة، تتباين بين مختلف الدساتير وبحسب طبيعة الدساتير إلا ما يمكن الجزم به بأنها لا تحتل قيمة دستورية مبدئيا على اعتبار أنها من غير الممكن أن تماثل الدستور من وجهة نظر منطقية، ثم أنها لا تشكل معايير مرجعية في رقابة الدستورية بالنسبة للاتفاقيات الدولية وهذا ما يمكن الخلوص إليه من خلال قراءة الدستور الجزائري والدستور الفرنسي وهو اجتهاد المجلس الدستوري في

¹ - أنظر: رأي رقم 04/ر.م.د/ 11 مؤرخ في 27 محرم عام 1433 الموافق 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافى، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 01، المؤرخ في 20 صفر 1433 الموافق لـ 14 يناير 2012، ص 39.

² - رأي رقم 04/ر.م.د/ 11 مؤرخ في 27 محرم عام 1433 الموافق 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافى، المرجع السابق، ص 38.

³ - رأي رقم 03/ر.م.د/ 11 مؤرخ في 27 محرم عام 1433 الموافق لـ 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، المرجع السابق، ص 05.

⁴ - رأي رقم 02/ر.م.د/ 12 مؤرخ في 14 صفر 1433 الموافق لـ 08 يناير 2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02، المؤرخ في 21 صفر 1433 الموافق لـ 15 يناير 2012، ص 18.

⁵ - عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، ص 54.

كلا النظامين الدستوريين، أما القيمة التشريعية للقوانين العضوية فيمكن القول بصدها أن القوانين ذات مكانة تشريعية، تسمو هذه القوانين على اللوائح من جانب وتعادل مكانتها في فرنسا مكانة القوانين العادية في بعض المجالات غير المتعلقة بالجانب المالي وتمويل الضمان الاجتماعي، أما في النظام الدستوري الجزائري فإن القوانين العضوية تسمو عن القوانين العادية وهو ما يمكن أن يستشف من آراء المجلس الدستوري في الجزائر، ولا خلاف بأنها تسمو عن اللوائح.

ملخص

إن موضوع تحديد مكانة وقيمة القانون العضوي في سلم تدرج القوانين وإن بدا كلاسيكيا إلى حد بعيد إلا أنه يثير إشكاليات جمة، إشكاليات تلق بظلالها على مسألة الرقابة الدستورية، ومن ذلك متى يعتبر القانون العضوي معيارا مرجعيا في رقابة الدستورية، بالنسبة للدستور، المعاهدات الدولية، القانون العادي، اللوائح.

تحاول هذه الدراسة تحديد مكانة القانون العضوي وفق نظرة مقارنة، ونظرا لإحجام الدساتير عن تحديد مكانة واضحة للقانون العضوي، وفي ظل غياب اجتهاد صريح للمحاكم والمجالس الدستورية يبين مكانة هذا القانون بين القواعد الدستورية، سنحاول استنتاج هذه المكانة بالنظر إلى اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي باعتباره بلد المصدر، والمجلس الدستوري الجزائري، ليبدو لنا من خلال هذه الدراسة أن الجزم بمكانة ثابتة للقانون العضوي أمر مستبعد، نظرا لاختلاف طبيعة الدساتير وكيفيات تعاملها مع هذه الصورة من القوانين، فتتباين هذه المكانة بالنظر إلى المكان أو الزمان أحيانا، إلا أن المؤكد أن هذه القوانين لا تماثل الدستور وحتى أنه ليس لها طبيعة شبه دستورية كما أنها أقل مكانة من الاتفاقيات الدولية، مساوية في أحيان كثيرة للقانون العادي وتسمو عنه في أحيان أخرى مثل ما يستخلص من النظام الدستوري الفرنسي، وأعلى مكانة من القانون العادي في مطلق الأحوال مثل ما هو الأمر في النظام الدستوري الجزائري، أما بالنسبة للوائح فإنها تسمو -القوانين العضوية- عنها سواء في فرنسا أو في الجزائر.