وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة غليزان
كلية الحقوق
تخصص قانون إداري

أثر الرقابة على السلطة التنظيمية في تحقيق دولة القانون –دراسة مقارنة–

أطروحة دكتوراه في الطور الثالث ل.م.د تخصص قانون إداري.

إعداد الطالبة:
–مخطارية مفتاح

الأستاذ المشرف:
–مُحَمَّد بوجانة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ	الدرجة العلمية	الجامعة	الصفة
أ.د منقور قويدر	أستاذ التعليم العالي	جامعة وهران	رئيسا
أ.د بوجانة مُحَمَّد	أستاذ التعليم العالي	جامعة غليزان	مشرفا و مقررا
أ. يوسفي عبد الهادي	أستاذ محاضر "أ"	جامعة غليزان	عضوا ممتحنا
أ.مخلوف عمر	أستاذ محاضر "أ"	جامعة غليزان	عضوا ممتحنا
أ.بن لخضر مُحَمَّد	أستاذ محاضر "أ"	المركز الجامعي البيض	عضوا ممتحنا
أ.د قزران مصطفى	أستذ التعليم العالي	المركز الجامعي آفلو	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية 2023–2024

بسم الله الرحمن الرحیم

الشكر والعرفان:

بسم الله الرحمن الرحيم

" ربي أوزعني أن اشكر نعمتك التي أنعمت علي

وعلى والدي و أن أعمل صالحا ترضاه وأدخلني برحمتك في عبادك الصالحين."

سورة النمل **الآية** 19.

الشكر لله عز وجل وعلى نعمه.

نتقدم بجزيل الشكر إلى أستاذي المشرف الأستاذ **" محمد بوجانة"**على نصائحه وتوجيهاته التي أنارت دربنا.

كما نتقدم بالشكر والعرفان إلى أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة أطروحتنا وتكبدهم عناء قراءتها وعلى ملاحظاتهم القيمة التي كانت إضافة بناءة لها.

ونتقدم بالشكر إلى كل الأساتذة وكل من ساهم في إنجاز هذا البحث سواء بمعلومة، أو نصيحة أو كلمة طيب.

إهداء:

إلى من قرن الله عز وجل عبادته بالإحسان إليهما والدي الكريمين حفظهما الله لي وأطال في عمرهما.

إلى من هم سندي في الحياة إخوتي الثلاث (مختار، حسين، محمد كريم)

إلى الغاليتان الأولى مثل الأم والثانية مثل الأخت (أم الخير، أحلام)

إلى كل الأحباب والأقارب، الأصدقاء والزملاء لاسيما زملاء وزميلات دفعتي الذي كانوا أسرتي الثانية.

إلى كل من علمني حرف أو فكرة إلى كل أساتذتي المحترمين.

أهدي هذا البحث المتواضع.

قائمة المختصرات:

- ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- ج.ر.م: الجريدة الرسمية المصرية.
- د.ط: دون طبعة.
- د.س.ن: دون سنة النشر.
- ص: صفحة.

-J.O.F : Journal Officiel France,
-p: page

مقـــدمة

مقدمة:

دولة القانون هي الميزة الأساسية للأنظمة الديمقراطية، لما تفرضه من مساواة بين الحكام والمحكومين أمام القواعد القانونية، من خلال وجود مؤسسات رقابية تضمن مطابقة كل النصوص القانونية والتنظيمية لأعلى وثيقة في الدولة ألا وهي الدستور، وبهذا تخضع الدولة بجل مؤسساتها للقانون.

ولتضطلع الدولة بوظائفها لابد من وجود مؤسسات تمارس مظاهر السلطة والسيادة مع ضرورة احترام مبدأ دولة القانون، لذا أوجدت مختلف الدساتير ثلاث سلطات تعنى بتسيير أمور الدولة، سلطة تشريعية تتكفل بوضع النصوص القانونية وتنظيم مختلف مجالات الحياة، وسلطة تنفيذية تتمتع بالامتيازات اللازمة لتنفيذ القوانين التي أصدرتها السلطة التشريعية لتأمين الحياة اللازمة للأفراد وتطبيقها في المجتمع، وسلطة قضائية تسهر على حل النزاعات.

ومنه يجب أن تعنى السلطة التشريعية بصلاحية التشريع دون غيرها حماية للحقوق والحريات المكفولة دستوريا ومراقبة التطبيق الجيد والسليم لتنفيذ النصوص القانونية والتنظيمية وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات لاسيما بينها و بين السلطة التشريعية[1]

لما كانت تتسم النظم السياسية بصفة عامة والنظام السياسي الفرنسي والمصري والجزائري بصفة خاصة بتفوق وهيمنة السلطة التنفيذية وهي القاعدة التي استقرت عليها مجمل الدساتير وتتجلى مظاهر التفوق في الصلاحيات العديدة المخولة لها من طرف المؤسس الدستوري ولعل من بين أبرز الصلاحيات المخولة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية صلاحية صنع القاعدة القانونية.

أضحت السلطة التشريعية لا تستأثر بممارسة العملية التشريعية بل أصبحت السلطة التنفيذية تساهم في صنع القاعدة القانونية إلى جانب الدور الذي تجسده في وضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التطبيق والتنفيذ.

[1]– عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، د.ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص05.

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات سيادة السلطة التشريعية في إعداد القاعدة القانونية والتصويت عليها، وبالمقابل اقتصار دور السلطة التنفيذية على وضع هذه التشريعات البرلمانية موضع التنفيذ والتطبيق، إلا أنه نتيجة زيادة حاجيات الأفراد وتراجع دور البرلمان ورغبة في التماشي السريع مع التطورات المختلفة أضحت كل سلطة تتدخل في صلاحيات السلطة الأخرى بمقتضى ضوابط وحدود قانونية، الأمر الذي يضفي على مبدأ الفصل بين السلطات نوع من المرونة.

يفرض مبدأ الفصل بين السلطات المرن تعاون بين رئيس الجمهورية والبرلمان بمقتضى مساهمته في التشريع عن طريق التنظيمات المستقلة، إذ أصبحت السلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية تتدخل في المجال التشريعي بمقتضى صلاحيته في التشريع بأوامر التي يمارسها وفق ضوابط وقيود دستورية طبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.[1]

نظرا لسرعة تطور الحياة العامة مقابل بطيء إجراءات العملية التشريعية، ظهرت آلية أخرى أكثر مرونة وسرعة تستهدف تلبية متطلبات المواطنين تكمن في التنظيمات المستقلة حيث أصبح رئيس الجمهورية بمقتضاها يساهم في الإنتاج القانوني في غير الميادين المخصصة للقانون، ويستأثر بجانب واسع وغير محدد من المجالات التي ينظمها، بموجب إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة ذات صبغة إلزامية في غير الميادين المخصصة للقانون

[1]– المادة 142 من المرسوم الرئاسي رقم 20–442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، المصادق عليه باستفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج، العدد82، المؤرخة في30 ديسمبر 2020 نصت على ما يلي:

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

– يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام.

يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا وافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

تدعى بالتنظيمات المستقلة –السلطة التنظيمية المستقلة– تنافس بموجبها التشريعات البرلمانية الصادرة عن السلطة التشريعية[1]

نتيجة تطور مبدأ الفصل بين السلطات الذي شهد مؤخرا نوعا من المرونة، فبعد أن كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الولاية العامة في التشريع، وعليه لم يعد البرلمان صاحب الاختصاص الحصري في إنتاج القواعد العامة والمجردة التي تنظم المجالات العامة للمجتمع، بل أصبح رئيس الجمهورية وبمقتضى سلطته التنظيمية يعنى بهاته المسألة، الأمر الذي يجعل منه يمارس تشريعا موازيا لتشريعات البرلمان.

من بين أهم الصلاحيات الممنوحة دستوريا للسلطة التنفيذية السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة والتبعية، فالأولى صادرة عن رئيس الجمهورية في غير المسائل المخصصة للقانون طبقا للفقرة الأولى (01) من نص المادة 37 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958[2] المعدل والمتمم وهو النص الذي يعتبر مهد ظهورها[3] والفقرة الأولى (01) من المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

ولم يكتفي المؤسس الدستوري بهذا السند القانوني، ليضيف بمقتضى التعديل الدستوري الأخير سندا آخر يمنح بموجبه السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وهو ما نصت عليه المادة 91 من ذات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

...6)– يتولى السلطة التنظيمية ..."

---

[1]– مولود ذبيح، الفصل بين السلطات (الحرية الدستورية الجزائرية)، د.ط، دار الهدى، الجزائر، 2020، ص 64.

[2]- La constitution de république français, de 04 octobre 1958, adoptée 28 septembre 1958, modifie par la loi constitutionnelle No 2008-724, du 23 juillet 2008, J .O.F, N°171,24/07/2008.

[3]-Article 37 de la Constitution française :
« les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire… »

في حين تندرج السلطة التنظيمية التبعية في وضع القواعد القانونية التفصيلية والتطبيقية اللازمة لممارسة النشاط الحكومي وبالتالي إدخال النصوص القانونية والتنظيمية حيز التنفيذ.

يختص بممارستها رئيس مجلس الوزراء في كل من النظام الدستوري الفرنسي[1] والمصري[2] أما في النظام الدستوري الجزائري يعنى بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– طبقا للفقرة الثانية (02) من المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020:

"...يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي التي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة."

بناءا على هذه الأسانيد الدستورية المذكورة أعلاه نلمس شقين متمايزين للسلطة التنظيمية، شق مستقل يتمثل في وضع جملة القواعد القانونية العامة والمجردة ذات الطابع الإلزامي التي تنظم المسائل غير المخصصة للقانون، وشق تبعي يندرج في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية ووضعها موضع التنفيذ.

لما كان الدستور يمثل أعلى وثيقة داخل الدولة وجب على كافة النصوص القانونية والتنظيمية الأقل درجة منه أن تصدر مطابقة له من جهة، وموافقة للمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الدولة من جهة أخرى، وعليه وجب أن تصدر أعمال السلطة التنفيذية في حدود أحكام الدستور لاسيما تنظيماتها سواء المستقلة المتمثلة في المراسيم الرئاسية الصادرة

---

[1]- Article21 de la Constitution française :
« Le premier ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.
Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.
Il supplée, le cas échéant, le président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.
Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé. »

[2]– طبقا لنص المادة 170 من الدستور المصري المعدل والمتمم:
"يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه."

عن رئيس الجمهورية أو التطبيقية التنفيذية المتمثلة في المراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة[1]

تقوم النظم المعاصرة على مبدأ المشروعية، الذي يعد من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها دولة القانون، والمتمثل في خضوع الحكام والمحكومين وكافة السلطات في الدولة لأحكام القانون وإلا عدت أعمالهم غير مشروعة وبالتالي باطلة، مما يفرض على الإدارة أن تلتزم بقواعد القانون في كل تصرفاتهم لتحقيق أهداف دولة القانون، القائمة على حماية حقوق وحريات الأفراد، وتحقيق المصلحة العامة للمجتمع.

يعد مبدأ المشروعية ضمانة أساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف السلطة العامة، إذ تكون هي الأخرى–الحقوق والحريات– في مأمن من اعتداءات السلطات من بينها السلطة التنفيذية نظرا لاحتكاكها المباشر بالأفراد وما تتمتع به من امتياز في احتكارها سلطة الأمر والنهي وحيازة قراراتها على قوة التنفيذ المباشر.

تجسيد دولة القانون يقتضي ضرورة تبني مبدأ الفصل المرن بين السلطات القائم على التعاون بين السلطات، لاسيما السلطتين التنفيذية والتشريعية، الذي يتحقق بامتلاك كل من السلطتين وسائل تأثير على بعضها البعض، وهذا التعاون يكون محكوم بالتداخل العضوي

[1]– أوجد المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الأخير لسنة 2020 وصفين لمنصب واحد ألا وهو قائد الحكومة فتارة يقودها وزير أول وتارة أخرى رئيس حكومة وفق إحدى الحالتين التاليتين:

أ– وزير أول: إذ يعين رئيس الجمهورية وزير أول في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية طبقا لنص المادة 105 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 جاءت كالتالي:

"إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزير أول ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء."

ب– رئيس حكومة: يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية طبقا للمادة 110 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت على ما يلي:

" إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية..."

وعليه أغلبية الانتخابات التشريعية هي من تحدد إذا ما إذا كان يقود الحكومة وزير أول أو رئيس حكومة، فمتى كانت الأغلبية رئاسية قاد الحكومة وزير أول يعنى باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق برنامج الرئيس، أما في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية عن الأغلبية البرلمانية يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة لقيادة هذه الأخيرة وتشكيلها إضافة إلى إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية.

والوظيفي بين السلطتين[1] ما يستوجب وجود رقابة على أعمال كافة السلطات وبطلان العمل أو التصرف المخالف للدستور[2]

ساهم المركز الدستوري الذي احتلته السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة والتبعية في تعزيز هيمنتها على باقي السلطات، ولما كانت السلطة التنظيمية ذات احتكاك مباشر ويومي ودائم بأفراد المجتمع حيال ممارستهم النشاطات التي تعنى بتنظيمها، دعت الحاجة إلى إخضاع أعمال السلطة التنفيذية لاسيما تنظيماتها سواء المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون.

أو التبعية المندرجة في نطاق تطبيق وتنفيذ النصوص القانونية والتنظيمية التي يعنى بها رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة، أو رئيس مجلس الوزراء في بعض النظم الدستورية لرقابة القاضي الإداري بغرض التأكد من مدى مراعاتها للأحكام والضوابط القانونية لأجل كبح جماحها وحماية الأفراد والأشخاص من تعسفها تكريسا لمبدأ مشروعية قراراتها التنظيمية الأمر الذي تقتضيه دولة القانون.

فنتيجة احتكاك السلطة التنفيذية بالمواطنين مباشرة وكثرة تدخلاتها لتنظيم حقوقهم وحرياتهم المكفولة دستوريا، ولضمان مبدأ سمو الدستور وتجسيد مبدأ المشروعية وجب إخضاع أعمالها لاسيما كل من التنظيمات المستقلة والتبعية التطبيقية لرقابة مختلفة ومتنوعة فعالة تكفل ذلك وتكون كدعامة قوية لتجسيد مقومات دولة القانون.

نظرا للمجال الواسع الذي تتمتع به السلطة التنظيمية أضحت بمثابة تشريع أصلي غير تابع وغير خاضع لأي نص قانوني آخر باستثناء خضوعها للدستور، لتشكل بذلك السلطة التنظيمية أكبر منافس للتشريع البرلماني في العديد من النظم القانونية كونها تعد وسيلة دستورية قوية تمكن رئيس الجمهورية بمقتضاها من التفوق على البرلمان في وضع القواعد القانونية العامة والمجردة الأمر الذي يستدعي ضرورة إخضاعها للرقابة.

[1]– ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، د.ط، دار الهدى، الجزائر، 2007، ص 08.

[2]– سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، د.ط، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 06.

تعد الرقابة بصفة عامة والرقابة على السلطة التنظيمية بشقيها سواء المستقلة أو التبعية الضمانة الحقيقية التي تكفل احترام التنظيمات المحددة لها في المنظومة الدستورية والقانونية وعدم انحرافها عليها من ناحية، وخضوع الإدارة (السلطة التنفيذية) لاسيما المركزية الممثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– أو رئيس مجلس الوزراء في بعض النظم الدستورية للقانون يمثل أهم نتائج مقتضيات مبدأ دولة القانون.

لما كانت السلطة التنظيمية المستقلة تساهم في وضع القاعدة القانونية العامة والمجردة ذات الصبغة الإلزامية والسلطة التنظيمية التبعية توضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التطبيق والتنفيذ، وتجسيد مبدأ سمو الدستور وحماية الحقوق والحريات وجب إخضاع السلطة التنظيمية بشقيها لرقابة مختلفة وفعالة ما يساهم في بناء دولة القانون.

تمحور بحثنا حول دراسة الرقابة على السلطة التنظيمية ودورها في تكريس دولة القانون وقد تم استعمال مصطلح السلطة التنظيمية بدلا من مصطلح التنظيم أو اللائحة أو التشريع الفرعي أو القرارات التنظيمية تبعا لنهج المؤسس الدستوري الجزائري وتم إطلاق وصف كل من المستقلة والتبعية التطبيقية نظرا لوظيفتها الدستورية.

لما كانت التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون قائمة بذاتها وغير متصلة بقانون معين، ولا تستند لنص قانوني أو تنظيمي ما سابق لها، إذ أنها تتسم بالاستقلالية والتحرر أسميناها في هذا البحث بالتنظيمات المستقلة، في حين تم تسمية التنظيمات الصادرة عن رئيس الحكومة أو الوزير الأول –حسب الحالة– أو رئيس الوزراء في بعض النظم الدستورية التي تندرج في نطاق وضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التطبيق والتنفيذ بالتنظيمات التبعية التطبيقية كونها تصدر تبعا وتطبيقا لسند قانوني أو تنظيمي سابقا لها.

يكتسي موضوع "أثر الرقابة على السلطة التنظيمية في تحقيق دولة القانون" في كل من النظامين الدستوري والإداري أهمية كبيرة تتجلى في الآتي:

– كونه لا يزال يشغل تفكير فقهاء القانون الدستوري والإداري نظرا لطبيعة التنظيمات المستقلة المزدوجة وأتساع مجالها ومساهمتها في تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية.

–السلطة التنظيمية من بين أبرز العوامل التي ساهمت في تحول مبدأ الفصل بين السلطات من المفهوم المطلق إلى المفهوم النسبي المرن.

– مساهمة السلطة التنظيمية المستقلة بشكل فعال في تغطية العجز القانوني الناتج عن امتناع السلطة التشريعية –صاحبة الاختصاص الأصيل– عن التشريع من خلال وضعها للقواعد القانونية العامة والمجردة الموازية للتشريع البرلماني.

– مرونة وفعالية التنظيمات عن التشريع البرلماني في المنظومة القانونية بالرغم من أن كلاهما يساهم في صنع القاعدة القانونية كونها ذات طبيعة إدارية ولا تخضع لنفس الإجراءات المعقدة التي يمر بها التشريع البرلماني قبل استصداره، إضافة إلى احتلالها لمجالات واسعة وغير محددة.

– تعد السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة والتبعية التطبيقية من أهم الركائز التي تقوم عليها النظم الدستورية، لما تساهم به في وضع القواعد المنظمة لسلوكيات الأفراد داخل المجتمع من جهة ومساهمتها في وضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التطبيق والتنفيذ من جهة أخرى الأمر الذي يقتضي ضرورة إحاطتها بجملة من الرقابة المختلفة تجسيدا لأسس دولة القانون القائمة على سيادة القانون والحيلولة دون الخروج عن الأحكام الدستورية والقانونية من ناحية ودون المساس بمبدأ المشروعية.

– لما كانت السلطة التنظيمية ذات احتكاك مباشر بالأفراد وبالتالي تشكل خطر أكبر على حقوقهم وحرياتهم لذا وجب إخضاعها لرقابة العديد من الهيئات الدستورية والقضائية والسياسية تعزيزا لدولة القانون.

هذا وتمحور هدف هذه الدراسة في معالجة جملة من العناصر المتمثلة في الآتي:

– تحديد مفهوم السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون والتبعية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية.

– تحديد نطاق التنظيمات لاسيما المستقلة ذات المجال الواسع والموازي للتشريع البرلماني في نفس الوقت.

– الوقوف على مختلف أنواع الرقابة المسلطة على السلطة التنظيمية لضمان عدم التعسف في استعمالها واستغلالها ولمنع تعديها على نظيرها التشريع البرلماني الصادر عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في العملية التشريعية الأمر الذي من شأنه تجسيد دولة القانون.

من بين الأسباب التي دفعتنا للبحث في موضوع "الرقابة على السلطة التنظيمية ودورها في تحقيق دولة القانون" ما يلي:

– رغبة البحث في موضوع من المواضيع ذات الصلة بالقانون الدستوري والإداري بصفة عامة ودراسة السلطة التنظيمية والرقابة عليها التي لطالما شكلت غموضا وسط فقهاء القانون إضافة إلى الرغبة في محاولة توضيح دور الرقابة على السلطة التنظيمية في تجسيد دولة القانون.

– الرغبة في البحث عن طبيعة موضوع السلطة التنظيمية والرقابة المسلطة عليها كونها ذات احتكاك مباشر بالأفراد باعتبارها تنشأ وتعدل وتلغي قواعد قانونية عامة ومجردة تأثر على مراكزهم القانونية.

كون أن كل بحث يعترضه جملة من الإعاقات قبل أن يرى النور فإن من أبرز الصعوبات التي واجهتنا في إنجاز هذا البحث تزامن هذا الأخير مع التعديل الدستوري الجزائري الذي كان سنة 2020 إضافة إلى التعديل القانونية الجذرية التي شهدتها المنظومة القانونية الجزائرية بعد هذا التعديل الدستوري لاسيما تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية

بموجب القانون لرقم 22-13[1] وإصدار القانون العضوي رقم 22-19 المحدد للإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية[2]

الأمر الذي دفعنا تارة لتعديل وتحيين الدراسة المبنية على النصوص القانونية السابقة والتي كانت محل تعديل أو إلغاء وتارة أخرى يقتضي البحث ضرورة تحليل النصوص القانونية المستحدثة بدقة خاصة وأنها جديدة لا يوجد فيها أبحاث قانونية بعد.

لما كان البحث في موضوع السلطة التنظيمية على درجة من الأهمية نظرا لاحتكاكها المباشر بأفراد المجتمع من جهة وإسهامه في صنع القاعدة القانونية ووضع هذه الأخيرة موضع التنفيذ والتطبيق من جهة أخرى كان لابد من إخضاعها لرقابة متنوعة بهدف كبح جماح التجاوزات التي قد تنجم عنها، ومنه تمثلت الإشكالية الرئيسية في الآتي :

- **ما مدى فاعلية الرقابة على السلطة التنظيمية في البناء القانوني للدولة؟**

تندرج عن الإشكالية الرئيسية جملة من التساؤلات البحثية الفرعية:

- ما المقصود بالسلطة التنظيمية؟ وما نطاق ممارستها؟

- ما هي أنواع الرقابة على السلطة التنظيمية، و ماهو دور هذه الرقابة في تجسيد دولة القانون؟

ومن أجل الإجابة على إشكالية البحث السابقة وجملة التساؤلات الفرعية اعتمدنا مجموعة من المناهج، يتجلى بعضها في كل من المنهج الوصفي والمنهج التحليلي والمنهج المقارن والمنهج التاريخي كل في موضعه وفق ما يلي:

---

[1]- القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، المعدل والمتمم للقانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 48، المؤرخة في 17 يوليو 2022.

[2]- القانون العضوي رقم 22- 19 المؤرخ في 25 يوليو 2022، المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، ج.ر.ج.ج، العدد 51، المؤرخة في 31 يوليو 2022.

– المنهج الوصفي: يظهر في تقصي الحقائق المتعلقة بالسلطة التنظيمية والوقوف على نطاقها وتحديد دقيق لرقابة التي تخضع لها مع وصف مدى مساهمة الرقابة على السلطة التنظيمية في تكريس دولة القانون.

– المنهج التحليلي: يتجلى في تحليل واستقراء النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية المتعلقة بالسلطة التنظيمية والرقابة عليها لاسيما كل من نصوص المرسوم الرئاسي رقم 22–442 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري والدساتير السابقة له وكل من الدستور الفرنسي والمصري والقانون رقم 22–19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم وغيرها من جملة القوانين الأخرى الجزائرية والأجنبية.

– المنهج المقارن: يظهر ذلك من خلال دراسة السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري مع باقي النظم الدستورية الأخرى لاسيما الدستورين الفرنسي والمصري، كما تم الاعتماد على هذا المنهج في التفرقة بين كل من السلطة التنظيمية المستقلة والسلطة التنظيمية التبعية التطبيقية.

لدراسة موضوع **"الرقابة على السلطة التنظيمية ودورها في تحقيق دولة القانون"**تم تقسيم هذا البحث إلى بابين أساسيين:

خصصنا **الباب الأول** لدراسة الإطار القانوني لسلطة التنظيمية بشقيها المستقلة والتبعية الذي حاولنا فيه الإلمام بالإطار المفاهيمي لسلطة التنظيمية وتحديد نطاقها رغم أن العنوان مضمونه الرقابة على هذه الأخيرة ودور الرقابة عليها في تجسيد دولة القانون، كون أن موضوع السلطة التنظيمية تعد جزئية جد صغير ضمن محاور كل من القانونيين الدستوري والإداري لذا ارتأينا ضرورة تحديد الإطار القانوني لها هي الأخرى –السلطة التنظيمية– ولاسيما تحديد نطاقها الذي له دور بارز ومؤثر على قيام دولة القانون. قسمناه هو الآخر إلى فصلين:

عالجنا في الفصل الأول ماهية السلطة التنظيمية من خلال الوقوف على الإطار العام لكل من السلطة التنظيمية المستقلة والتبعية

ولما كان التنظيم المستقل يساهم في صنع القاعدة القانونية إلى جانب القانون الصادر عن السلطة التشريعية –صاحبة الولاية العامة في التشريع– وتجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات وجب التمييز بين نطاق كل من التنظيم والقانون لذا خصصنا الفصل الثاني للبحث حول أثر مبدأ الفصل بين السلطات على نطاق السلطة التنظيمية، عالجنا فيه العلاقة بين التنظيم والقانون، كما وقفنا فيه على هذين الأخيرين بين التقييد والإطلاق.

في حين خصصنا **الباب الثاني** لدراسة آليات الرقابة على السلطة التنظيمية قسمناه إلى فصلين:

عالجنا في الفصل الأول الرقابة على دستورية التنظيمات كدعامة أساسية لتجسيد دولة القانون، تطرقنا فيه لتحريك رقابة القاضي الدستوري على التنظيمات كما وقفنا فيه على دور الرقابة على دستورية التنظيمات في تجسيد دولة القانون.

في حين خصصنا الفصل الثاني لدراسة الرقابة القضائية والسياسية على السلطة التنظيمية، الذي عالجنا فيه رقابة القاضي الإداري على التنظيمات والرقابة السياسية على السلطة التنظيمية.

الباب الأول:

الإطار القانوني للسلطة التنظيمية

الباب الأول: الإطار القانوني للسلطة التنظيمية.

اقتصرت صلاحية السلطة التنفيذية سابقا على وضع النصوص القانونية موضع التطبيق والتنفيذ، إذ لا تصدر التنظيمات إلا وفق ما أجازه النص البرلماني الصادر عن السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في العملية التشريعية –آنذاك– وبهذا اعتبرت التنظيمات مجرد أداة قانونية لتنفيذ النصوص القانونية ووضعها موضع التطبيق، إلا أن هذا المفهوم توسع مع نهاية القرن التاسع عشر إذ أصبحت التنظيمات تساهم في صنع القواعد القانونية العامة والمجردة ذات الصبغة الإلزامية إلى جانب التشريع البرلماني الصادر عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع.

تقوم دولة القانون عل أسس ومبادئ أهمها مبدأ الفصل بين السلطات القاضي بضرورة ممارسة كل سلطة لصلاحياتها المخولة لها دستوريا، إلا أن هذا المبدأ تحول من المفهوم التقليدي إلى المفهوم الحديث القائم على مرونة الفصل بين السلطات لاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ونتيجة هذا التحول أضحت هذه الأخيرة تتدخل في صلاحيات نظيرتها التشريعية وتساهم في الإنتاج القانوني إلى جانبها بموجب صلاحيتها الدستورية المتجلية في السلطة التنظيمية المستقلة، وبها أصبح يساهم التنظيم المستقل الصادر عن رئيس الجمهورية في إنتاج القاعدة القانونية منافسا بذلك التشريع البرلماني.

صاحب تطور الدولة تحول في الوظائف والمعايير الأساسية والتشريعية الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تساهم في صنع القواعد القانونية بمقتضى صلاحيتها التنظيمية المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية إلى جانب دورها المهم الذي تساهم به السلطة التنفيذية مجسدة في كل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة أو رئيس الوزراء في بعض النظم المتمثل في تطبيق وتنفيذ النصوص القانونية.

تعنى السلطة التنفيذية بصلاحية التنظيم بشقيه المستقل والتبعي، إذ يحتكر رئيس الجمهورية ممارسة التنظيم المستقل من خلال وضع القواعد القانونية العامة والمجردة في غير الميادين المخصصة للقانون، أما الشق الثاني التبعي يندرج في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية ويعنى الوزير الأول بممارسته.

لم تبقى السلطة التنظيمية رهينة الإرادة التشريعية للبرلمان من خلال دورها المتجلي في تنفيذ نصوصها القانونية، بل أصبحت تساهم في وضع القواعد القانونية العامة والمجردة ذات الصبغة الإلزامية من خلال سلطتها التشريعية الموازية لتشريع البرلماني.

وعليه سنعالج في هذا الباب ماهية السلطة التنظيمية **(الفصل الأول)** ثم نبحث في أثر مبدأ الفصل بين السلطات على نطاق السلطة التنظيمية **(الفصل الثاني)**.

الفصل الأول: ماهية السلطة التنظيمية.

تحول الدولة من الحارسة إلى المتدخلة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى تطور وظائف السلطة التنفيذية حيث لم تعد تقتصر مهمتها على التنفيذ فقط، بل أصبحت تساهم في الإنتاج القانوني إلى جانب السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في التشريع، بموجب سلطة رئيس الجمهورية في إصدار التنظيمات المستقلة المخولة له بمقتضى أحكام الدستور، وقد تم تكريس ازدواجية السلطة التنظيمية لأول مرة في المنظومة القانونية الجزائرية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1989 طبقا لنص المادة 116 منه التي نصت على ما يلي:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"[1]

ومنه تعنى السلطة التنفيذية بصلاحية التنظيم بشقيه المستقل وتبعي، إذ يحتكر رئيس الجمهورية ممارسة التنظيم المستقل من خلال وضع القواعد القانونية العامة والمجردة في غير الميادين المخصصة للقانون طبقا لما تضمنته كل من الفقرة الأولى 01 من المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020[2] والمادة 91 من ذات التعديل الدستوري 2020 التي نصت على ما يلي:
"يضطلع رئيس الجمهورية، بإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

...6)- يتولى السلطة التنظيمية..."

أما الشق الثاني التبعي المندرج في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية يعنى الوزير الأول بممارسته طبقا للفقرة الثاني 02 من المادة 141 من ذات التعديل الدستوري[3]

---

[1]- دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتضمن نص التعديل الدستوري الموافق عليه باستفتاء 23 فبراير 1989، ج.ر.ج.ج، العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

[2]- الفقرة الأولى (01) من المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 نصت على مايلي:
"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

[3]- الفقرة الثانية (02) من المادة 141 من نفس التعديل الدستوري الجزائري الأخير نصت على الآتي:

وما نصت عليه المادة 112 من ذات التعديل الدستوري المادة 112 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 نصت على ما يلي:

" يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

...3)- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات،

...5)- يوقع المراسيم التنفيذية..."

من خلال ما سبق سنعالج في هذا الفصل الإطار العام لكل من السلطة التنظيمية المستقلة **(المبحث الأول)** والسلطة التنظيمية التبعية **(المبحث الثاني)**.

"... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة"

المبحث الأول: الإطار العام لسلطة التنظيمية المستقلة.

إن السلطة التنظيمية المستقلة وليدة سلسلة من الأحداث، جعلتها على النحو الذي هي عليه اليوم، كونها أضحت تمكن رئيس الجمهورية من الاستئثار بمجال تنظيمي مستقل ذات النطاق الواسع.

ويعود الفضل في ظهورها إلى الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 الذي منح للسلطة التنفيذية اختصاص تنظيمي مستقل وغير محدود عن القانون، إذ لم تعد تقتصر السلطة التنظيمية على صلاحية تنفيذ وتطبيق النصوص القانونية فقط وهو ذات النهج الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري.

حيث أصبح رئيس الجمهورية وبمقتضى سلطته التنظيمية يساهم في الإنتاج القانوني إلى جانب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في العملية التشريعية وتجد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أساسها في كل من الفقرة 01 من نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

ونص المادة 91 من ذات التعديل الدستوري لسنة 2020:

"يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

...6)- يتولى السلطة التنظيمية..."

إن السلطة التنظيمية المستقلة صلاحية دستورية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في النظم السياسية بصفة عامة وفي النظام السياسي الجزائري بصفة خاصة، حيث تنافس البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع في وضع القواعد القانونية المنظمة للأفراد داخل المجتمع، إذ جعلت من رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية صاحب الاختصاص العام في وضع القواعد القانونية في غير الميادين المخصصة للقانون، وعليه سنتعرض إلى

مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة **(المطلب الأول)** ثم نحدد أسس السلطة التنظيمية المستقلة **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة.

تجسيد لمبدأ سيادة البرلمان ممثل إرادة الشعب، تستأثر السلطة التشريعية بالعملية التشريعية، غير أنه نتيجة التطورات التي نجمت بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية وصدور دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الذي منح لسلطة التنفيذية الحق في صنع القاعدة القانونية لمواجهة المشاكل التي قد تتعرض لها الدولة بشكل أسرع من خلال منحها صلاحية إصدار التنظيمات المستقلة.

تعنى السلطة التنفيذية إلى جانب جملة الصلاحيات المخولة لها دستوريا بإصدار التنظيمات المستقلة في غير الميادين المخصصة للقانون.

ومنه سنبحث في مدلول السلطة التنظيمية المستقلة **(الفرع الأول)** ثم نقف على تمييز السلطة التنظيمية المستقلة عن غيرها من إصدارات السلطة التنفيذية **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول: مدلول السلطة التنظيمية المستقلة.

الأصل أن السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في العملية التشريع، إلا أنه أصبحت السلطة التنفيذية مجسد في رئيس الجمهورية تساهم في صنع القاعدة القانونية بمقتضى صلاحياتها الدستورية المتمثلة في إصدار التنظيمات المستقلة، وعليه سنبحث حول الأساس الدستوري للسلطة التنظيمية المستقلة **(أولا)** ثم نعرف السلطة التنظيمية المستقلة **(ثانيا)** ونستخلص الخصائص التي تتسم بها **(ثالثا)**

أولا: الأساس الدستوري للسلطة التنظيمية المستقلة.

تعد السلطة التنظيمية وليدة النظام السياسي الفرنسي حيث ظهر مصطلح التنظيم أول مرة في عهد الملك "شارل التاسع"سنة 1564، إلا أنه اعتبر مجرد تعبير عن إرادة الملكية لملك يصدرها في شكل براءات ملكية للمحافظة على أملاكه، ولم يدخل ضمن هرم تدرج

القواعد القانونية، استمر العمل بالتنظيم إلى أواخر القرن السادس عشر(16) إلى غاية انتهاء الحرب العالمية الثانية.

اتسع استعمال مصطلح التنظيم في النظم الفرنسية القديمة، إذ وجد في عهد (لويس السادس) بتاريخ 01 جانفي 1786 عشرة أعمال تم تكييفها على أنها تنظيمات، ووجدت العديد من التنظيمات تبين كيفية تطبيق الأمر الصادر بجوان 1787 المتعلق بإنشاء الجمعيات الإقليمية والتنظيمات المتعلقة بتنفيذ الأمر الصادر 06 أوت 1788 المتعلق بدعوة مجلس طبقات الأمة لانعقاد، هذا وتم اعتماد التنظيمات في المجال العسكري كوسيلة لتنفيذ القانون العسكري خلال الفترة الممتدة مابين(1787-1788)[1]

اكتسبت السلطة التنظيمية الصبغة التشريعية بصدور دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة 1958 ما نصت عليه المادة 37 من ذات الدستور[2] وبهذا أصبح للسلطة التنفيذية اختصاصا عاما وواسعا في وضع القواعد القانونية العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد.

أما في النظام السياسي الجزائري فقد خول المؤسس الدستوري بموجب دستور 1963[3] السلطة النظامية إلى رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 53 من ذات

---

[1]- جمال الدين سامي، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية – دراسة تحليلية سلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القاضي في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا، د.ط، منشأة المعارف، مصر، سنة 1982،ص 13.

[2] - Article 37 de la Constitution française :

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'état. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent .»

[3]- الدستور الجزائري لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، وافق عليه الشعب الجزائري باستفتاء 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.ج، العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

الدستور[1] وهو ما نص عليه الدستور الجزائري لسنة 1976[2] بمقتضى الفقرة 10 من المادة 111[3]

أما في دستور 1989[4] ودستور 1996[5] في المادة 116 فقرة 01 والمادة 125 فقرة 01 على التوالي، استعمل المؤسس الدستوري ذات النص الذي جاء كالأتي:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

وظل المؤسس الدستوري الجزائري محتفظا بذات النص في التعديل الدستوري لسنة 2016[6] بموجب المادة 143 الفقرة 01.

وصولا إلى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 أين منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية السلطة التنظيمية بموجب نص المادة 141 فقرة 01 التي نصت على ما يلي:

---

[1]– المادة 53 من الدستور الجزائري لسنة 1963 نصت على ما يلي:

" تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية."

[2]– الدستور الجزائري لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر 76–79 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

[3]- الفقرة 10 من نص المادة 111 من الدستور الجزائري لسنة 1976 على ما يلي:

"يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية"

[4]– التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1989، السابق الذكر.

[5]– الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96–439 المؤرخ 07 ديسمبر 1996، المتضمن نص التعديل الدستوري المصادق عليه باستفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر.ج.ج، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل في سنة 2002، والمعدل بموجب القانون رقم 08–19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج، العدد 63 مؤرخة في 26 نوفمبر 2008.

[6]– القانون رقم 16–01 المؤرخ 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، ج.ر.ج.ج، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."[1]

ولم يكتفي المؤسس الدستوري بهذا النص المجسد للسلطة التنظيمية ليأتي بسند دستوري آخر في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020[2] وهو ما نصت عليه المادة 91 منه:

"يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي يخولها إياه صراحة أحكام في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

...6)- يتولى السلطة التنظيمية ..."

وعليه فإن المؤسس الدستوري كان يحرص منذ الاستقلال على إعطاء حق سلطة إصدار التنظيم لرئيس الجمهورية، وهو ما ظهر عبر مجمل الدساتير التي عرفتها الجمهورية الجزائرية.

ثانيا: تعريف السلطة التنظيمية المستقلة.

لم يتطرق المؤسس الدستوري أثناء تكريسه للسلطة التنظيمية كصلاحية دستورية إلى تعريفها وذلك ما نجده في كل من الدستور الفرنسي والدستور المصري ومجمل الدساتير الجزائرية، وعليه سنعرف التنظيم (السلطة التنظيمية المستقلة) لغة وفقه.

1- التعريف اللغوي لسلطة التنظيمية المستقلة:

أصل مصطلح التنظيم هو:

"نظمه ينظمه نظما ونظاما ونظمه فانتظم وتنظم ونظمت اللؤلؤ أي جمعته في السلك، والتنظيم مثله، ومنه نظمت الشعر ونظمته، ونظم الأمر على المثل، وكل شيء قرنته بآخر أو ضمت بعضه إلى بعض"[1]

[1]- وهو ذات النص الموجود في الدساتير الجزائرية السابقة في كل من دستور 1989 ودستور 1996، وتعديل 2016.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 20 -442، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، المذكور سابقا.

أما في علم الإدارة هو التصنيف والترتيب والتنسيق والتسيير والإلغاء[2]

ولما كان يطلق على التنظيم مصطلح اللائحة في بعض النظم الدستورية كالنظام الدستوري المصري، كان لابد من أن نقف على أصل هذا المصطلح الأخير –اللائحة في اللغة العربية ونقول:

"لائحة لاح يلوح لوحا ولؤوحا، ولاح لي أمره وتلوح أي بان ووضح، ولاح الرجل يلوح لؤوحا أي برز وظهر"[3]

بناء على ما سبق يقصد بكلمة تنظيم في اللغة العربية (ترتيب) يقال نظم الشيء أي رتبه ونظمه تنظيما أي رتبه ترتيبا.

2- التعريف الفقهي للسلطة التنظيمية المستقلة:

لم يعرف المؤسس الدستوري السلطة التنظيمية المستقلة تاركا ذلك للفقه، الذي أوجد لها العديد من التعاريف والتي من بينها ما يلي:

أ- تعريف الفقه الغربي للسلطة التنظيمية المستقلة:

تعددت واختلفت التعاريف الفقهية للسلطة التنظيمية فهناك من يعرفها على أنها:

"ذلك الاختصاص الحصري في أخذ تنظيمات قائمة بذاتها، هدفها ليس تطبيق القواعد القانونية الموجودة، وإنما هدفها إنشاء قواعد قانونية غير موجودة "[4]

وهناك من اعتبرها على أنها:

---

[1]– ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثاني عشر، الطبعة الأولى، دار صادر، لبنان، د.س.ن، ص578.

[2]– لحول دراجي، موقع اللائحة في النظام القانوني الجزائري بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 04، 2016، الجلفة، ص438.

[3]– ابن منظور، المرجع السابق، ص241.

[4]–Astrid Marais, Introduction au droit,2eme édition, Vuibert ,paris, 2009,p 83.

"القدرة على إصدار قواعد عامة تتمتع بها سلطات أخرى غير البرلمان"[1]

وهناك من عرفها على أنها:

"تلك السلطة التي تمارس عن طريق المراسيم"[2]

هذا ويعرف الفقيه (Bernard Chantebout) التنظيمات على أنها:

« Les règlements sont les mesures de portée générale arrêtées par une Autorité gouvernementale ou administrative, ile doivent être conformes aux lois et aux principes généraux de droit .Leur étude relève du droit .administratif qui oppose le terme de « règlement » à celui d'acte individuel » [3]

ويعرف الفقيه(Pierre Pactet) التنظيمات كآتي:

« Le règlement peut être défini comme un acte pris unilatéralement par des autorités exécutives ou administratives.

Présentant un caractère exécutoire et comportant des dispositions à générale et impersonnelle»[4]

وعليه فالفقيه (Pierre Pactet) يعتبر التنظيم قرار إداري يتخذ بالإرادة المنفردة لسلطة التنفيذية أو الإدارية، ويمثل التنظيم فئة تنفيذية ويأتي بأحكام عامة ومجردة، فبنظره تعتبر التنظيمات المعايير التي تؤسس عنصرا عضويا، ذلك أن التنظيم هو قرار إداري صادر بإرادة المنفردة عن السلطة التنفيذية أو السلطات الإدارية المرتبطة بها، وهي كذلك عنصر مادي لأنها تأتي بصفة إلزامية وبأحكام عامة ومجردة، أي أن الأشخاص المخاطبين بأحكامها غير محددين[5]

[1] -Jean Rivero, Jean Valine, droit Administratif, 21eme édition, Dalloz, paris, 2006, p269.

[2] -François Terré, Introduction générale au droit, 7eme édition , Dalloz, paris ,2006, p 259.

[3] - Bernard Chante bout , droit constitutionnel et sciences politiques , Armand colin , 15 éme édition , paris , 1998 , p 620.

[4] -Pierre Pactet, Les institutions politiques (droit constitutionnelle), Armand colin, 17éme édition, paris, 1998, p 556.

[5]- جاء النص الأصلي كآتي:

وبهذا يكون قد قدم الفقيه ملاحظة هامة عند تعريفه للتنظيمات مفادها عدم تحديد دستور 1958 مفهوم دقيق لتنظيم وهو الأمر المعاكس لتشريع، هذا وقد أضاف ضرورة عدم النسيان اعتبار القانون موضع نفاذ من طرف رئيس الجمهورية عن طريق الإصدار، هذه المرحلة التي تسبق النشر في الجريدة الرسمية إلا أن التنظيمات تكون محل إشهار أو نشر في الجريدة الرسمية دون أن تدخل حيز النفاذ من طرف سلطة أخرى هذا ما يدل على تفوق التنظيم عن القانون.

أما الفقيه (Arnaud Haquet) فيعرفها كما يلي:

« Le règlement était une règle de droit de portée générale édictée par une autorité administrative en dehors de la fonction législative ,Cette autorité ne participait pas à l'exercice de la souveraineté »[1]

ويعرف الفقيه (لافروف) التنظيمات كالآتي:

اللائحة (Le règlement) تمثل تشريعا حكوميا محضا، فهي تشكل عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي وكذا عملا تشريعيا طبقا للمعيار الموضوعي لأنها تحتوي قواعد عامة ومجردة شأنها من ذلك شأن القوانين العادية ومن ثم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة[2]

أما فقيه القانون الإداري (موريس هوريو) (Maurice Hauriou) يعرف التنظيم على أنه أحكام مكتوبة من طرف السلطات الإدارية التي لها حق ممارسة السلطة التنظيمية[3]

« La définition de règlement –Elle associe un élément organique parce que le règlement est une décision unilatérale de pouvoir exécutif ou des autorités rattachées. et un élément matériel parce que le règlement comporte obligatoirement des dispositions visant anonymement une catégorie de personnes ».

[1] -Arnaud Haquet, La loi et le règlement, paris, L.G.D.J, 2007, p 10.

[2]– أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، معهد الحقوق والعلوم القانونية، الجزائر، 2005–2006، ص401.

[3]- Hauriou Maurice, précis de droit administratif et de droit public général. 4éme édition, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, paris, 1900, P42, Version pdf, www.gallica.bnf.fr, 05/11/2020/14-30.

هذا ويرتكز الفقيه (ليون دوجي) (Léon Dugutt) في تعريفه لتنظيم على المعيار المادي مستبعدا الشكلي فحسب رأيه التنظيم هو عبارة عن عمل أو تصرف منظم ومضبوط[1]

ب- تعاريف الفقه العربي للسلطة التنظيمية المستقلة:

هناك من الفقهاء من يعتمد على المعيار المادي الموضوعي في تعريفه لتنظيمات فيعرفها على أنها مجموعة القواعد العامة والمجردة[2]

وهناك من يعتمد على المعيار العضوي الشكلي، ويعرفها على أنها السلطة الممنوحة لإدارة بمقتضى القواعد الدستورية، بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية[3]

يعرف الفقيه (على خطار شطناوي) السلطة التنظيمية على أنها:

"اختصاص الحكومة بوضع أنظمة تتضمن قواعد عامة ومجردة كالتشريع البرلماني"[4]

أما (عبد الفتاح أبو الليل) فيعرفها على أنها:

"سلطة إصدار قواعد تنظيمية عامة أي قواعد عامة ومجردة"[5]

---

[1] - Léon Dugutt, Traité de droit constitutionnel, Tome 2,la thé orale de l'état, 3ème édition, Ancien Libraire Fonte oing &c, paris,1928, p 209-214, version pdf, www.gallica.bnf.fr,03/12/20200,10-50.

[2]- مهند صالح الفراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص138.

[3]- جمال الدين سامي، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في لإصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها مع فرنسا، منشأة المعارف، مصر، 1982، ص49.

[4]- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص43.

[5]- عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004، ص101.

هذا وقد ساهم الفقه الجزائري في محاولة وضع تعريف للسلطة التنظيمية المستقلة، حيث اعتبرها البعض صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية[1] في شكل مراسيم رئاسية[2]

ويقصد بالتنظيم المستقل في الاصطلاح مجموعة القواعد العامة والمجردة التي تصدر عن السلطة التنفيذية من خلال الجهات الإدارية المركزية المختصة مجسدة في رئيس الجمهورية، فهي تشريعات فرعية تصدر عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون[3]

ويعرفها الأستاذ (محمد صغير بعلي)على أنها:

"اختصاص تقوم به هيئات السلطة التنفيذية، وهو يتمثل فيسن قواعد عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن تلك القوانين التي يصدرها البرلمان"[4]

في حين تعرفها الأستاذة (نعيمة عميمر)على أنها:

"التشريعات الفرعية أو الثانوية التي تصدر من الجهات أو السلطات التنفيذية وذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة، أو في صورة تفويض من السلطة الأصلية، في شكل تنفيذ للقوانين العادية الصادرة عن الإدارة أو السلطة المختصة، بالإضافة إلى صفة العمومية التي تتميز بها التنظيمات"[5]

وتعرفها الأستاذة (سعاد بن سرية)على أنها:

---

[1]– عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجسور، المحمدية، الجزائر، 2007، ص196.

[2]– فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، د.ن، مطبعة عمار قرفي، باتنة، الجزائر، 2001، ص154.

[3]– عطاء الله بوحميدة، المجلس الدستوري ورقابته لتنظيم، المجلة القانونية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، سنة 2002، ص86.

[4]– محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص101.

[5]– نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، مجلة الجزائر للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، بن عكنون، الجزائر، 2008، ص07 –10 –30.

"اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية على شكل مراسيم رئاسية لا تخضع لأي شرط أو قيد مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية وتصدر مستقلة عن أي تشريع، كما أنها تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو كتنفيذ ما دامت تعتبر مستقلة ومتميزة عن القانون أو التشريع"[1]

بناء على مختلف التعاريف السابقة الذكر تعد التنظيمات حسب المعيار العضوي الشكلي قرارات إدارية صادرة عن السلطة المركزية مجسدة في رئيس الجمهورية وهو ما نصت عليه المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020[2]

وحسب المعيار المادي الموضوعي تعتبر التنظيمات المستقلة تشريعات فرعية تتضمن قواعد عامة ومجردة ذات صبغة إلزامية وهي بذلك تعد تشريعات مثلها مثل القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية[3]

وفي الأخير وبناء على ما سبق يمكننا تعريف السلطة التنظيمية المستقلة على أنها، صلاحية دستورية مخولة لرئيس الجمهورية إذ يمكن لهذا الأخير بمقتضاها إصدار مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة في الميادين غير المخصصة للقانون.

ثالثا: خصائص السلطة التنظيمية المستقلة.

بناء على التعاريف السابقة للسلطة التنظيمية يمكننا استخلاص أهم الخصائص المميزة لهذه الأخيرة وإجمالها فيما يلي:

---

[1]– سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، طبعة نوفمبر 2010، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء، الجزائر، 2010، ص155.

[2]– المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

[3]- مخطارية مفتاح، مداخلة معنونة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 –غير منشورة– الملتقى الوطني حول "البناء المؤسساتي لدولة القانون" في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، الجزائر، المنعقد يوم 22 أفريل 2021، ص04.

1- السلطة التنظيمية المستقلة سلطة أصلية:

لعل أهم خاصية تتميز بها السلطة التنظيمية المستقلة هي أنها تعد من ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية، قائد السلطة التنفيذية والرئيس الأول في البلاد[1]

إذ تعد صلاحية إصدار التنظيمات المستقلة صلاحية لصيقة بشخصية رئيس الجمهورية وحكرا علي هذا الأخير[2]

وهو ما يعزز مركز رئيس الجمهورية في منافسة البرلمان في مجال صنع القاعدة القانونية، بحيث لا يمكن للبرلمان إصدار تنظيمات مستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون في حين يمكن لرئيس الجمهورية في حالات استثنائية وعاجلة مشاركة البرلمان في اختصاصه الأصيل والتشريع في المجالات والميادين المخصصة له وذلك عن طريق التشريع بأوامر[3]

2- السلطة التنظيمية المستقلة سلطة عامة ومجردة:

تتميز التنظيمات المستقلة بالعمومية والتجريد، فهي تنظم مراكز قانونية عامة متعلقة بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد المحددين بصفاتهم لا بذواتهم، ومهمتها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة[4]

---

[1]-الجهة المختصة بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة محددة دستوريا، طبقا لنص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

[2]- أويحي العيفا، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، الدار العثمانية لنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 254.

[3]- المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 تضمنت التالي:

"لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة..."

[4]- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه لطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص111.

ويقصد بعمومية التنظيمات المستقلة هو اشتمالها على خطاب موجه إلى كافة الأشخاص بصيغة التعميم، وعليه وكلما توافرت الشروط الخاصة بتطبيق تنظيم معين وجب العمل بهذا الأخير، وهذا لا يعني بالضرورة عدم قابلية التنظيم لتعديل والإلغاء بل على العكس يمكن تعديل التنظيم وإلغائه وذلك لما يتماشى وظروف وحاجيات المجتمع.

3- السلطة التنظيمية المستقلة سلطة ذاتية ومستقلة:

أهم ما يميز التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية أنها مستقلة، ويقصد باستقلالية هنا استقلاليتها عن تنفيذ القانون، فهي لا تستند في وجودها على القانون، بل تستمد وجودها من الدستور مصدر كل السلطات في الدولة مثلها مثل القانون الصادر عن السلطة التشريعية[1]

وتصدر التنظيمات غير مقيدة بمجال معين يحدده لها القانون لأنها ليست منفذة لها، بل هي تنظم ميادين مستقلة لا تدخل في اختصاص البرلمان المحدد دستوريا، على عكس اللائحة التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– التي تعد منفذة للقانون، وعليه فاللائحة التنفيذية غير مستقلة عن هذا الأخير وتستمد وجودها منه

4-السلطة التنظيمية المستقلة تتسم بالثبات النسبي:

على غرار القانون بمفهومه الضيق تتسم التنظيمات المستقلة بالثبات فتطبيقها يكون قائما ومستمرا، فهي لا تستنفذ مضمونها وآثارها بمجرد تطبيقها على حالة واحدة أو بمجرد تطبيقها أول مرة بل تظل باقية وقابلة لتطبيق كلما دعت الحاجة ومتى توافرت ظروف وشروط تطبيقها.

كما أن ثبات التنظيمات المستقلة لا يعني بالضرورة عدم قابليتها لتعديل والإلغاء كلما دعت الحاجة إلى ذلك، وعليه فإن التنظيمات المستقلة مثلها مثل القانون تتسم بالثبات والجمود النسبي.

---

[1]– فوزي أوصديق، النظام السياسي الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص230.

5- السلطة التنظيمية المستقلة تعد تشريعا فرعيا:

تعتبر التنظيمات المستقلة تشريعات ثانوية، تقوم إلى جانب التشريع البرلماني صادرة عن رئيس الجمهورية تتعلق بالمسائل غير المخصصة للقانون، وتسري أحكامها على المخاطبين بها، وتكون قائم بذاتها دون الحاجة إلى إسنادها لنص قانون سابق لها، إلا أن هذا لا يعني مخالفتها لدستور.

6- السلطة التنظيمية المستقلة سلطة فعالة:

تعد السلطة التنظيمية المستقلة صلاحية دستورية يحتكر رئيس الجمهورية ممارستها بهدف تحقيق المصلحة العامة، كما أنها تعزز من مكانته داخل الدولة وخارجها، ومن ثمة فهي سلطة فعالة باعتبار أنها تستمد أساسها من أعلى وثيقة في الدولة (الدستور)، إضافة إلى أنها توازي سلطة التشريع، إذ أنها تحمل ذات المواصفات التي يتسم بها التشريع من عمومية وتجريد وإلزامية[1]

الفرع الثاني: تمييز السلطة التنظيمية المستقلة عن غيرها من إصدارات السلطة التنفيذية.

تكتسب التنظيمات المستقلة مكانة مرموقة مقارنة مع باقي إصدارات السلطة التنفيذية، فهي تعد تشريعا منافسا لتشريع البرلماني الأصيل، ما يدفعنا إلى تمييزها عن باقي الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية بحكم عدم وجود علاقة مباشرة بينها وبين القانون[2] وعليه

---

[1]- المادة 459 من الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج، العدد 47 المؤرخة في 09 يونيو 1966، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج.ر.ج.ج، العدد 84، المؤرخة في 24 ديسمبر 2006، تنص على ما يلي:

"يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة."

[2]- ترى الأستاذة (نعيمة عميمر) الأعمال التنفيذية المستبعدة عن مجال السلطة التنظيمية المستقلة مجرد استثناءات تخرج من نطاق التنظيمات بحكم عدم وجود تداخل بينها وبين القانون، ينظر: نعيمة عميمر، مرجع سبق ذكره، ص11.

سنحاول تمييزها عن كل من السلطة التنظيمية التبعية وعن صلاحية التشريع بأوامر، إضافة إلى تمييزها عن كل من اللوائح التفسيرية ولوائح الضبط أو البوليس.

أولا: تمييز السلطة التنظيمية المستقلة عن السلطة التنظيمية التبعية.

يقصد بالسلطة التنظيمية التبعية تلك الصلاحية الدستورية المخولة للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة تتمثل في وضع القوانين والتنظيمات حيز التنفيذ ما نصت عليه المادة 141 فقرة 02 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 تضمنت التالي:

"...يندرج تطبيق القوانين قي المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة"

وتتميز السلطة التنظيمية المستقلة عن السلطة التنظيمية التبعية في أن الأولى تعد سلطة دستورية مستقلة وقائمة بذاتها، صادرة عن رئيس الجمهورية بموجب مراسيم رئاسية[1] أما الثانية – السلطة التنظيمية التبعية– فهي صلاحية دستورية تبعية غير قائمة بذاتها يمارسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة بموجب مراسيم تنفيذية[2] إضافة إلى أن السلطة التنظيمية المستقلة تعنى بإنشاء قواعد قانونية عامة ومجردة في المجالات غير

[1]– نصت المادة 91 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2022 على ما يلي:

"يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي يخولها إياه صراحة أحكام في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

... 6)– يتولى السلطة التنظيمية،

...7)– يوقع المراسيم الرئاسية..."

[2]– المادة 112 من ذات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 على التالي:

"يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، الصلاحيات الآتية:

...5)– يوقع المراسيم التنفيذية..."

المخصصة للقانون، أما الثانية تتمثل وظيفتها في وضع القواعد القانونية والتنظيمية حيز التطبيق[1]

كما تخضع السلطة التنظيمية المستقلة لكل من الرقابة الدستورية والقضائية في حين تخضع السلطة التنظيمية التبعية إلى كل من الرقابة السياسية والرقابة القضائية.

إلا أنه نجد في بعض النظم الدستورية يخول المؤسس الدستوري صلاحية إصدار اللوائح التنفيذية لرئيس الجمهورية الذي له أن يفوضها لغيره، كما للقانون أن يعين من يصدرها[2]

ثانيا: تمييز السلطة التنظيمية المستقلة عن سلطة التشريع بأوامر.

يعد التشريع بأوامر صلاحية دستورية تمكن رئيس الجمهورية من منافسة السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في مجالها الخصب المحدد دستوريا، ما نصت عليه المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020:

"لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة ..."

وتتميز التنظيمات المستقلة عن صلاحية التشريع بأوامر في كون أن الأولى تعنى بتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون أما الثانية فتصدر في نطاق القانون المحجوز دستوريا للبرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع.

---

[1]– الفقرة الثانية (02) من نص المادة 141 من ذات التعديل الدستوري نصت على ما يلي:

"... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة."

[2]– المادة 144 من الدستور المصري المعدل والمتمم التي تنص على ما يلي:

"يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدارها.

ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفذه."

كما أن إصدار التنظيمات المستقلة ليس محدد بظرف معين أو مسألة عاجلة ولا يخضع لرقابة البرلمان إضافة إلى عدم إلزامية أخذ رأي مجلس الدولة قبل إصدارها على خلاف الأوامر التشريعية التي لا تمارس إلا في حالة غياب البرلمان ووجود مسائل مهمة تقتضي التدخل العاجل إضافة إلى إلزامية استشارة مجلس الدولة قبل صدورها وعرضها على البرلمان بغرفتيه ليوافق عليه في أول دورة لانعقاده مع ضرورة اتخاذها في مجلس الوزراء، وتخضع التنظيمات المستقلة لرقابة الدستورية البعدية في حين تخضع الأوامر للرقابة الدستورية القبلية[1]

ثالثا: تمييز السلطة التنظيمية المستقلة عن اللوائح التفسيرية.

اللوائح التفسيرية هي تلك اللوائح المتعلقة بتفسير القاعدة القانونية وتكملة مضمونها دون الخروج عن محتواها، وتتسم اللوائح التفسيرية بالعمومية والتجريد مثلها مثل التشريعات العادية والتنظيمات من الناحية الشكلية، ولكنها غير مستقلة من حيث الجوهر بل مرتبطة بقوانين سابقة لها.

ومنه فإن اللوائح التفسيرية تتعلق بتفسير وتوضيح القواعد التشريعية قصد وضعها حيز التنفيذ[2] في حين تعد السلطة التنظيمية المستقلة صلاحية قائمة بذاتها لا تستمد مضمونها من قانون سابق لها.

رابعا: تمييز السلطة التنظيمية المستقلة عن القرارات الاستثنائية.

تمكين رئيس الجمهورية من اتخاذ القرارات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 بمقتضى سلطته التنظيمية (مرسوم رئاسي) لا يطرح أي إشكال، إلا أن تمكينه من اتخاذها بمقتضى سلطته في التشريع بأوامر طبقا للفقرة

[1]– نص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"...يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام..."

[2]– أحسن رابحي، مبدأ درج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص463.

الخامسة (05) المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي تضمنت ما يلي:

"... يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور..."

فلما اتخذت القرارات الاستثنائية شكل أمر تشريعي الشأن الذي دفعنا لتمييزها عن السلطة التنظيمية المستقلة، حيث تتخذ هذه الأخيرة في المسائل غير المخصصة للقانون، في حين تتخذ القرارات الاستثنائية متى كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، والسلطة التنظيمية المستقلة غير مقيد بمدة زمنية على خلاف القرارات الاستثنائية المتخذة في مدة لا تتجاوز ستون (60) يوما[1] يحكم السلطة التنظيمية ضابط واحد يتمثل في عدم صدورها في الميادين المحجوزة للبرلمان[2]

تحاط القرارات الاستثنائية بجملة من القيود من بينها استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، توجيه خطاب للأمة، الاجتماع الوجوبي للبرلمان[3] وتخضع

[1]– المادة 98 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 تضمنت قابلية تمديد الحالة الاستثنائية بعد موافقة أغلبية أعضاء البرلمان بغرفتيه مجتمعتين معا وفق ما يلي:

"يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما...لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا..."

[2]– الفقرة الأولى (01) من المادة 141 من ذات التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

[3]– المادة 98 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 نصت على ما يلي:

" ...لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء وتخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطاب للأمة.

التنظيمات المستقلة لكل من رقابة المطابقة الدستورية[1] والرقابة القضائية في حين تخضع القرارات الاستثنائية للرقابة الدستورية البعدية[2] مع إفلاتها من رقابة القاضي الإداري في حالة صدورها بموجب أمر تشريعي.

المطلب الثاني: أسس السلطة التنظيمية المستقلة.

استقرت الدساتير المقارنة لاسيما الدستور الفرنسي والمصري ودساتير الجمهورية الجزائرية المتعاقبة على منح رئيس الجمهورية صلاحية التنظيم المستقل، التي يصدر بموجبها مراسيم رئاسية تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة في الميادين غير المخصصة للقانون.

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد خول لرئيس الجمهورية سلطة يساهم بمقتضاها في إنتاج القواعد القانونية إلى جانب السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في التشريع سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

وعليه سنحدد عناصر وأنواع السلطة التنظيمية المستقلة **(الفرع الأول)** ثم نبحث في القوة القانونية للسلطة التنظيمية المستقلة **(الفرع الثاني)**.

يجتمع البرلمان وجوبا.

لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا.

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.

يعرض رئيس الجمهورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية القرارات التي اتخذها أثنائها على المحكمة الدستورية للإبداء الرأي بشأنها."

[1]– المادة 184 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 نصت على ما يلي:

" تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور..."

[2]– الفقرة الأخيرة من المادة 98 من ذات التعديل الدستوري جاءت كالتالي:

"... يعرض رئيس الجمهورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها أثنائها على المحكمة الدستورية للإبداء الرأي بشأنها."

الفرع الأول: عناصر السلطة التنظيمية المستقلة وأنواعها.

ترتكز السلطة التنظيمية المستقلة في قيامها على عناصر أساسية ومهمة، وتختلف هي الأخرى بحسب الظروف السائد سواء كان عاديا أو غير عاديا، ومنه سنبحث في عناصر السلطة التنظيمية المستقلة **(أولا)** ونحدد أنواعها **(ثانيا)**.

أولا: عناصر السلطة التنظيمية المستقلة:

تستند السلطة التنظيمية المستقلة في وجودها وتكوينها على عناصر أساسية تتمثل فيما يلي:

1- عنصر القانونية:

حتى تكون السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية سلطة قانونية يجب أن تصدر بغرض إحداث أثر قانوني إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديله أو إلغائه، لذا يشترط في تنظيمات رئيس الجمهورية الصادرة بموجب سلطته التنظيمية أن تكون ذات طابع نهائي تنفيذي وبالتالي من شأنها إحداث أثر قانوني.

وتصدر عن رئيس الجمهورية أعمالا أخرى في شكل تعليمات ومنشورات لا تعد من قبيل السلطة التنظيمية بل تدخل ضمن مهامه التنسيقية[1] وقد اتفق الفقه على أن هذا النوع من الأعمال لا تعد أعمالا قانونية لعدم ترتيبها للآثار القانونية.

2- عنصر الأصالة:

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية سلطة مستقلة قائمة بذاتها وهو ما أقرته مختلف الدساتير، فهي لا تحتاج إلى ترخيص أو إذن مسبق أثناء ممارستها، كما أنها نهائية لا تحتاج إلى موافقة شخص أو جهة معينة، إضافة إلى عدم ارتباطها بحالة أو ظرف معين.

---

[1]- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول(01)، الطبعة الخامسة(05)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص220.

وبالتالي فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية سلطة أصلية ومستقلة تستمد وجودها من الدستور، ولا تحتاج إلى قانون أو نص سابق لها، كما أنها ليست مرتبطة بغياب البرلمان كما هو الحال بالنسبة لصلاحية التشريع بأوامر[1]

3- عنصر الانفرادية:

ينفرد رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة، فهي صلاحية مخولة له بموجب الدستور[2] يمارسها دون إشراك الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ودون مزاحمة من البرلمان.

وباعتبارها صلاحية دستورية فهي غير قابلة للتفويض ما نصت علية الفقرة 03 من نص المادة 93 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كما يلي:

"...لا يجوز تفويض سلطته (رئيس الجمهورية) في...تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 ...من الدستور"

ونلاحظ أنه من بين السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في نص المادة 91 من التعديل الدستوري الأخير صلاحية تولي السلطة التنظيمية، وعليه فإن السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية سلطة انفرادية لصيقة برئيس الجمهورية وغير قابلة لتفويض، هذا في النظام الدستوري الجزائري، على خلاف المؤسس الدستوري المصري الذي أجاز تفويضها[3]

---

[1]- نسيمة بلحاج، العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية، مجلة الفكر البرلماني، العدد19، الجزائر،2008، ص 21.

[2]- الفقرة الأولى (01) من نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

[3]- ما نصت عليه المادة 144 من الدستور المصري المعدل والمتمم:

"يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدارها.

4- عنصر التنظيم:

نظرا لثقل المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية باعتباره مكلف بالسهر على استمرارية الدولة وضمان السير العادي للمؤسسات وحماية الحقوق والحريات والحفاظ على سلامة التراب الوطني وغيرها من الصلاحيات[1]

فقد خول له المؤسس الدستوري صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ما نصت عليه الفقرة الأولى (01) من المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ..." وذلك قصد تمكينه من أداء المهام الدستورية والقانونية المخولة إلية والتي تدخل ضمن اختصاصه.

ثانيا: أنواع السلطة التنظيمية المستقلة:

تنقسم السلطة التنظيمية المستقلة بحسب الظروف التي تمارس فيها إلى سلطة تنظيمية عادية وسلطة تنظيمية غير عادية.

1- السلطة التنظيمية المستقلة العادية:

هي تلك السلطة التي اعتاد رئيس الجمهورية على ممارستها في ظل الظروف العادية للبلاد أي في حالة السلم والاستقرار، وما يلاحظ عن المؤسس الدستوري الجزائري أنه لم يبين أنواع التنظيمات المستقلة الصادرة في ظل هته الظروف، على خلاف فقهاء القانون

ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفذه."

[1]- نص المادة 84 من ذات التعديل الدستوري الجزائري جاء كالتالي:

" يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية.

يحمي الدستور ويسهر على احترامه.

يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها..."

الدستوري والإداري فقد اتفقوا على أن التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية تتخذ مظهرين، مظهر إيجابي يتمثل في إنشاء المرافق العامة و تنظيمها، وتسمى بلوائح المرافق العامة أو اللوائح التنظيمية، وأخرى سلبية تتجلى في مراقبة وتنظيم النشاط الفردي وبعض الحريات العامة تسمى بلوائح الضبط أو لوائح البوليس.

2- السلطة التنظيمية المستقلة غير العادية:

قد تعترض الدولة ظروف خاصة يترتب عنها قصور القواعد القانونية العادية عن حماية النظام العام بصفة عامة والأمن العام بصفة خاصة، ما يدفع إلى وقف العمل بتلك القواعد القانونية، واللجوء إلى تدابير استثنائية وغير مألوفة[1]

ويقصد بالسلطة التنظيمية الاستثنائية تلك الصلاحية التي يمارسها رئيس الجمهورية الذي يعد المشرع الحقيقي في هذه الحالة بهدف التصدي ومواجهة ما قد يطرأ على الدولة من ظروف استثنائية وغير عادية، ومن ثمة فهي تعتبر خروج عن الاختصاص الاعتيادي لسلطة التنفيذية[2]

تبنت الدولة الجزائرية على غرار باقي الدول الأخرى السلطة التنظيمية الاستثنائية في دساتيرها المتعاقبة بدأ من دستور 1963 إلى غاية دستور 1996 المعدل والمتمم، والذي كان آخر تعديل له سنة 2020،فالمؤكد دستوريا أن رئيس الجمهورية كسلطة تنظيمية سبق له أن مارس السلطة التنظيمية في ظل الظروف غير العادية والاستثنائية التي شهدتها البلاد.

تتجلى حالات السلطة التنظيمية غير العادية أو الاستثنائية فيما يلي:

[1]- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص74.

[2]- طاهر شيرزاد شكري، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2018، ص57.

أ- **حالة الطوارئ والحصار:**

تجد كل من حالتي الطوارئ والحصار[1] مصدرهما في نص المادة 97 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

" يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما..."

يقرر رئيس الجمهورية حالة الطوارئ أو الحصار متخذا كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، بعد توافر جملة الشروط والإجراءات المتمثلة فيما يلي:

- الضرورة الملحة.
- اجتماع المجلس الأعلى للأمن.
- استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول (رئيس الحكومة)، ورئيس المحكمة الدستورية.
- موافقة البرلمان بغرفتيه مجتمعتين معا في حالة تمديد حالة الطوارئ أو الحصار.
- إضافة إلى القيد الزمني الذي استحدثه المؤسس الدستوري في ظل التعديل الأخير لسنة 2020 والمتمثل في تقرير حالة الطوارئ أو الحصار في مدة أقصاها ثلاثون(30) يوما.

شهدت الدولة الجزائرية تقرير حالة الحصار بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 91-196 -المذكور سابقا-التي رفعت بالقانون رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991

[1]- عرفت المادة 02 من المرسوم رقم 91-196 المؤرخ 04 يونيو 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج.ج ، العدد 28، المؤرخة في 04 يونيو 1991 حالة الحصار على أنها:

"الحالة التي يسمح فيها لرئيس الجمهورية اتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية واستعادة النظام العام، وكذلك السير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية والتنظيمية، لاسيما تلك التي ينص عليها المرسوم."

المتضمن رفع حالة الحصار[1] وإعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ[2]

ب- الحالة الاستثنائية[3]:

طبقا لنص المادة 98 من ذات التعديل الدستوري لسنة 2020[4]يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات الاستثنائية اللازمة للمحافظة على استقلالية الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية بعد توافر الشروط والإجراءات الدستورية التي يمكن إجمالها فيما يلي:

- وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها.

- استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية.

- السماع لكل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

- توجيه رئيس الجمهورية خطاب للأمة في شأن تقرير الحالة الاستثنائية.

---

[1]- القانون رقم 91-336 المؤرخ في 22-سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار، ج.ر.ج.ج، العدد 44، المؤرخة في 25 سبتمبر 1991.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج، العدد 10، المؤرخة في 09 فبراير 1992.

[3]- تعتبر حالة الحصار حالة ضرورية كونها المرحلة التي تسبق الحالة الاستثنائية.

- ينظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر،1993، ص261 وما بعدها.

[4]- المادة 98 من ذات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون(60) يوما..."

– الاجتماع الوجوبي للبرلمان، وموافقة أغلبية أعضاء غرفتيه مجتمعتين معا في حالة تمديد مدة الحالة الاستثنائية.

– ضرورة عرض القرارات المتخذة أثناء الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية بعد انقضائها.

إضافة إلى القيد الزمني المتمثل في تحديد فترة الحالة الاستثنائية بمدة أقصاها ستون (60) يوما، قابلة لتمديد بعد موافقة أغلبية أعضاء البرلمان بغرفتيه مجتمعتين معا.

والجدير بذكر أن المؤسس الدستوري ميز الحالة الاستثنائية المنصوص عليها بموجب المادة 98 من التعديل الأخير لسنة 2020 عن باقي الحالات من خلال تمكين رئيس الجمهورية من التصدي لظروف المنشأة لها بمقتضى أمر تشريعي، فإلى جانب تمكين رئيس الجمهورية من تقرير الحالة الاستثنائية بمقتضى سلطته التنظيمية أتاح المؤسس الدستوري أمامه سلطة تقريرها بموجب أمر تشريعي طبقا للفقرة الخامسة (05) من المادة 142 من ذات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020[1]

انطلاقا من هذا السند الدستوري السابق الذكر يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية متى كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها بموجب تنظيم مستقل (مرسوم رئاسي) أو أمر تشريعي[2]

[1]– الفقرة الخامسة (05) من المادة 142 من ذات التعديل الدستوري التي نصت على ما يلي:

"...يمكن رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام..."

[2]– لرئيس الجمهورية سلطة اختيار الأداة التشريعية التي يقرر بمقتضاها الحالة الاستثنائية التي قد تكون نصا تنظيمي (مرسوم رئاسي) أو أمر تشريعي.

ج- حالة التعبئة العامة:

يقرر رئيس الجمهورية حالة التعبئة العامة طبقا لنص المادة 99 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 في مجلس الوزراء، وبعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني[1]

د- حالة الحرب:

تعتبر حالة الحرب الحالة الأشد والأخطر درجة، تجد أساسها في نص المادة 100 من التعديل الدستوري لسن 2020 التي تضمنت ما يلي:

" إذا وقع عدوان فعلى على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب..."

يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب بعد توافر جملة من الشروط والإجراءات التالية:

- وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع[2]
- اجتماع مجلس الوزراء.
- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.
- استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية.
- اجتماع البرلمان وجوبا.
- توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

إضافة إلى وقف العمل بالدستور خلال مدة الحرب وتمركز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية[1]

---

[1]- المادة 99 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي تضمنت ما يلي:

" يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني."

[2]- حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة.

ترتبط السلطة التنظيمية الاستثنائية بالظروف الموجدة لها، ومنه فإن كل التدابير والإجراءات المتخذة في ظل الظروف غير العادية (الاستثنائية) تتوقف وتنتهي بمجرد زوال تلك الظروف.

الفرع الثاني: القوة القانونية للسلطة التنظيمية المستقلة.

يستأثر رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية فيغير الميادين المخصصة للقانون، إذ يصدر التنظيمات المستقلة بموجب أداة دستورية متمثلة في المرسوم الرئاسي الذي يحتل مكانة لا تقل أهمية عن القانون الصادر عن البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع، وعليه سنتطرق إلى كل من استئثار رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة **(أولا)** وأداة ممارستها **(ثانيا)** ثم نحدد مبررات وجودها هي الأخرى **(ثالثا)**.

أولا: استئثار رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة.

منح المؤسس الدستوري صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وهو ما أقره الدستور الجزائري في نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

ومنه تعد سلطة إصدار التنظيمات المستقلة حكرا على رئيس الجمهورية دون أن يشاركه فيها الوزير الأول ولا حتى البرلمان.

---

[1]– المادة 101 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 تضمنت التالي:

" يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات.

إذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية، فإنها تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب.

في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه البدني المثبت قانونا، يتولى رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا لدولة، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية.

في حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة، يتولى رئيس المحكمة الدستورية وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة أعلاه."

تعتبر السلطة التنظيمية بمثابة تشريع أصلي إلى جانب القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وهذا دون الحاجة إلى إسناد قانوني قائم، باعتبار السلطة التنظيمية تستمد أحكامها من الدستور، فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال، وله أن يمارسها في جميع الميادين باستثناء تلك المخصصة للقانون.

احتكار رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية المستقلة سمح له باحتلال مركز سامي داخل السلطة التنفيذية، ومكنه من منافسة البرلمان صاحب الولاية العامة في العملية التشريعية، ومن هنا يعتبر التنظيم المستقل ذو النطاق الواسع وسيلة في يد الرئيس لتقوية مركزه نظرا لاستطلاعه على جملة من التشريعات المختلفة إلى جانب صلاحياته التنفيذية والقضائية.

طبقا لمبدأ سمو الدستور[1] الذي يقضي بعدم جواز تفويض الصلاحيات الدستورية، فإنه لا يجوز تفويض السلطة التنظيمية المستقلة، إذ أنها تعد حكرا على رئيس الجمهورية، وهي القاعدة التي أكدها التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 في نص المادة 93 الفقرة (03) منه نصت على أنه:

"...لا يجوز أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في...تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المادة 91...من الدستور."

ولعل من بين أهم الأحكام التي جاءت بها المادة 91 من ذات التعديل الدستوري منح رئيس الجمهورية صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية، حيث جاء النص كالآتي:

"يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

...6)_ يتولى السلطة التنظيمية..."

[1]– لا يجوز لسلطة تفويض كل أو بعض صلاحياتها الدستورية إلى سلطة أخرى ما يترتب عنه ضرورة التزام وتقيد جميع هيئات الدولة بما تقرره القواعد الدستورية، حيث أن مبدأ سمو الدستور يتعارض مع مبدأ تفويض الصلاحيات الدستورية. ينظر في ذلك: العماوي مصطفى صالح، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص38.

بناء على ما سبق يحتكر رئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، دون أن يشاركه فيها البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في عملية صنع القاعدة القانوني، هذا وتعد السلطة التنظيمية المستقلة من بين الصلاحيات الرئاسية غير قابلة لتفويض، ويعتبر هذا المبدأ الأخير أي مبدأ عدم جواز تفويض السلطة التنظيمية المستقلة من بين المستجدات التي أوردها المؤسس الدستوري لأول مرة بصريح العبارة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

ثانيا: المرسوم الرئاسي أداة ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة.

تعد السلطة التنظيمية المستقلة سلطة دستورية يحتكرها رئيس الجمهورية، ويمارسها عن طريق آلية المراسيم الرئاسية، وهي الأداة التي يمارس بها جميع صلاحياته الدستورية والقانونية طبقا لنص المادة 91 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على أنه:

"يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

...6)- يتولى السلطة التنظيمية،

... 7)- يوقع المراسيم الرئاسية ..."

وعليه أفرد المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بممارسة هذا الاختصاص، كما أنه لم يقيد ممارسته بإجراء عرض المراسيم الرئاسية على مجلس الوزراء حتى يبقى الرئيس صاحب الولاية العامة على هذا النوع من التنظيمات باعتباره مستمد شرعيته من الشعب مباشرة.

وبالتالي رئيس الجمهورية حر في إصدار المراسيم الرئاسية المستقلة في حدود اختصاصه الواسع الذي يمارسه بمقتضى سلطته التنظيمية، وتعتبر المراسيم الرئاسية قرارات إدارية صادرة عن رئيس الجمهورية في غير المجالات المخصصة للقانون، تحتوى في

طياتها قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة شأنها شأن القانون الصادر عن السلطة التشريعية[1]

انقسم الفقه الدستوري في تحديد طبيعة المراسيم التنظيمية الرئاسية إلى قسمين، صنف منحها ذات مكانة التشريع البرلماني، وصنف آخر رفض منحها هذه المكانة[2] وهو ما سنبينه من خلال ما يلي:

1- الاتجاه المؤيد.

يستند أنصار الاتجاه المؤيد لمنح المراسيم التنظيمية الرئاسية نفس مكانة التشريع البرلماني إلى فكرة استقلالية وعدم خضوع المراسيم الرئاسية للقوانين الصادرة عن البرلمان، إضافة إلى مرجعيتها الدستورية المباشرة، ما يجعل منها سلطة دستورية ذات قيمة ومكانة قانونية لا تقل أهمية عن التشريع البرلماني.

2- الاتجاه الرافض.

يرى أنصار الاتجاه الرافض لمنح المراسيم التنظيمية الرئاسية ذات مكانة التشريع البرلماني أن المرسوم الرئاسي هو مجرد قرار إداري، فرغم استقلاليته عن القانون، ومنافسة لهذا الأخير في وضع الأحكام القانونية، إلا أنه يظل يحتل درجة أقل من التشريع البرلماني في هرم تدرج القواعد القانونية، إضافة إلى أن خضوعه لرقابة القاضي الإداري يجعل منه مجرد عمل إداري، لا يمكن أن يرقى لمرتبة التشريع.

وبهذا تحتل التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية مرتبة ذات أهمية ضمن هرم تدرج القواعد القانونية تلي مباشرة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، إلى جانب احتلالها لمكانة سامية ضمن الأعمال التنفيذية، من خلال

---

[1]- مولاي هاشمي، المرسوم كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 06، تمنغاست، الجزائر،2014، ص08.

[2]- لحول دراجي، موقع اللائحة في النظام القانوني الجزائري بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم، مرجع سبق ذكره، ص439-440.

تربعها على قمة الأعمال الإدارية حيث تستمد هذه القيمة المرموقة من الهيئة المصدرة لها والمتمثلة في الرئيس الإداري الأول في البلاد ألا وهو رئيس الجمهورية.

ثالثا: مبررات وجود السلطة التنظيمية المستقلة.

لعل من أهم أسباب وجود وقيام السلطة التنظيمية المستقلة ما يلي:

1- لم تظهر السلطة التنظيمية إلا حديثا في الأنظمة الدستورية المعاصرة وذلك بسبب تراجع دور البرلمان في العملية التشريعية وعجزه عن مواكبة التطورات السريعة التي واكبت المجتمعات والأنظمة، وعدم قدرته على حل القضايا والأزمات المستجدة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية، الأمنية والاجتماعية لتعقدها وضرورة سرعة معالجتها، بداعي أن طبيعة عمل السلطة التشريعية المتسمة بإجراءاتها المعقدة وبطئ مناقشاتها ومجالاتها المحددة دستوريا، لا يتناسب ومتطلبات الحياة الاجتماعية الحديثة ذات التطور المستمر والأحداث المفاجئة الأمر الذي يقتضي ضرورة التدخل السريع إعمالا بمبدأ استمرارية سير المرفق العام، حفاظا على كيان الدولة ومؤسساتها.

2- عدم وضوح الحدود بين مجالي التشريع والتنظيم جعل الاختصاص التنظيمي بارزا، إضافة إلى تنظيمه لتفاصيل والتفسيرات والتوصيات تعد مسألة ضرورية وهي تفتح له آفاقا أخرى، على الرغم من أنه في المقابل وجب ألا يبالغ القانون في العموميات إذ يجب ألا يكون عاما بشكل كبير وأن يكون محتواه معقولا.

3- لما كان نشاط السلطة الإدارية المتمثل في كل من صورته الايجابية القائمة على إنشاء المرافق العامة لتلبية وإشباع حاجيات وخدمات المواطنين، وصورته السلبية المتمثلة في الضبط الإداري المستهدف حفظ النظام العام داخل المجتمع ما استوجب ضرورة منح هذه السلطة (السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية) صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية حتى يتسنى لهذا الأخير بمقتضاها إقامة مرافق عامة وتسييرها تستهدف تلبية حاجيات ومتطلبات أفراد المجتمع من جهة، وإصدار اللوائح الضبطية بهدف درء المخاطر وحفظ النظام العام وبالتالي استتباب الأمن داخل الدولة من جهة أخرى.

4- كما أن من أهم أسباب اللجوء إلى التنظيمات المستقلة، ما تتمتع به السلطة التنفيذية من دراية فنية، بحكم احتكاكها المباشر بالحياة اليومية، واتصالها المستمر بالجمهور وسرعة البت في الأمور بسبب طبيعة تكوينها المختلفة عن تكوين القاعدة القانونية الصادرة عن البرلمان ما يسمح لها أكثر من غيرها بالتعرض ومعالجة الأمور التفصيلية التي تستوجب سرعة التدخل.

وعليه لما أصبح عمل السلطة التشريعية غير كافي لتنظيم الحياة الاجتماعية، عمدت النظم السياسية على إقحام السلطة التنفيذية (السلطة التنظيمية) لحل مختلف الأزمات والمشاكل، لما تمتاز به من قدرتها على التأقلم والتعامل مع الواقع والأحداث، وما تملكه من الآليات والميكانيزمات لسيطرة عليها والحد من انتشارها وإيجاد الحلول الملائمة لها في الوقت المناسب.

المبحث الثاني: الإطار العام لسلطة التنظيمية التبعية.

طبقا للفقرة الثانية (02) من نص المادة 141[1] من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ونص المادة 112[2]من ذات التعديل الدستوري تعد السلطة التنظيمية التبعية صلاحية دستورية يحتكر الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة) أو رئيس مجلس الوزراء في بعض النظم الدستورية ممارستها بموجب أداة دستورية متمثلة في المرسوم التنفيذي، محلها تطبيق النصوص القانونية ذات الصبغة التشريعية والتنظيمات المستقلة ذات الطبيعة الرئاسية.

ومن ثمة تصدر التنظيمات التنفيذية للوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– أو اللوائح التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء في كل من النظام الدستوري الفرنسي والمصري، تبعا لسند قانوني صادر مسبقا قد يكون نص تشريعيا صادر عن السلطة التشريعية (البرلمان) كما قد يكون نصا تنظيميا صادرا عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون أو ما يعرف بالتنظيمات المستقلة.

وتعد خاصية التبعية التي تتسم بها السلطة التنظيمية التبعية أهم ما يميزها عن هذه الأخيرة أي السلطة التنظيمية المستقلة، وعليه سنبحث في مفهوم السلطة التنظيمية التبعية **(المطلب الأول)** ثم نبحث في أسس السلطة التنظيمية التبعية في **(المطلب الثاني)**.

---

[1]– الفقرة الثانية(02) من نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 نصت على ما يلي:

"... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة"

[2]– المادة 112 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت على ما يلي:

" يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

...3)– يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات،

...5)– يوقع المراسيم التنفيذية..."

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية التبعية.

أدرج المؤسس الدستوري في العديد من النظم الدستورية صلاحية تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية في المجال التنظيمي العائد للوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة– مثل ما هو الحال في النظام الدستوري الجزائري أو رئيس مجلس الوزراء في النظام الدستوري المصري، وهي الصلاحية التي بمقتضاها يتم إدخال القوانين والتنظيمات حيز التنفيذ والتطبيق.

تشترك كل من السلطة التنظيمية المستقلة المنشأة للقواعد القانونية العامة والمجردة في غير الميادين المخصصة للقانون والسلطة التنظيمية التبعية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية في مصدرهما المتمثل في السلطة التنفيذية الأمر الذي يقتضي ضرورة التمييز بينهما ومن ثمة سنبحث في الأساس الدستوري لسلطة التنظيمية التبعية **(الفرع الأول)** ثم نحدد مدلولها **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول: الأساس الدستوري لسلطة التنظيمية التبعية.

منح المؤسس الدستوري الجزائري في ظل أول دستور عرفته الجمهورية ألا وهو الدستور الجزائري لسنة 1963 لرئيس الجمهورية إلى جانب سلطته النظامية[1] صلاحية تنفيذ القوانين طبقا لما نصت عليه المادة 52 منه:

"يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين"

وفي ظل الدستور الجزائري لسنة 1976 خول المؤسس الدستوري الوظيفة التنفيذية للحكومة بقيادة رئيس الجمهورية[2] حيث يسهر هو الأخير على تنفيذ القوانين والتنظيمات طبقا لنص المادة **111** من ذات الدستور:

---

[1]– المادة 53 من الدستور الجزائري لسنة 1963 التي جاءت كالتالي:

" تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية"

[2]– المادة 114 من الدستور الجزائري لسنة 1976 نصت على التالي:

"يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص هذا الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

... 10- يضطلع بالسلطة التنظيمية،

11- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات..."

وعليه تندرج صلاحية تطبيق القوانين والتنظيمات ضمن المجال التنظيمي ما نصت عليه المادة 152 من ذات الدستور:

"يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي، كل المسائل، ما عدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي"

بصدور الدستور الجزائري لسنة 1989 الذي يعتبر مهد ولادة السلطة التنظيمية التبعية، ميز المؤسس الدستوري لأول مرة بين السلطة التنظيمية المستقلة التي تعنى بإنشاء قواعد قانونية في غير المسائل المخصصة للقانون[1] والسلطة التنظيمية التبعية المتمثلة في تطبيق القوانين والتنظيمات طبقا لنص الفقرة 02 من المادة 116 من الدستور الجزائري لسنة 1989 على أنه:

"...يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة."

وهو ذات النهج الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1996 المعدل والمتمم ما نصت عليه الفقرة الثانية (02) من نص المادة141 من التعديل الأخير لسنة 2020:

" تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية "

ونصت المادة 104 من ذات الدستور على ما يلي:

"يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية، وهو رئيس الدولة"

[1]- الفقرة الاولى 01 من المادة 116 من الدستور الجزائري لسنة 1989 نصت على ما يلي:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

"... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة"

ونصت المادة 112 من ذات التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 على ما يلي:

" يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

...3)- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات،

...5)- يوقع المراسيم التنفيذية ..."

كما تبنى كل من النظام الدستوري الفرنسي والنظام الدستوري المصري صلاحية تنفيذ القوانين، التي خولها المؤسس الدستوري الفرنسي للوزير الأول[1] في حين خولها المؤسس الدستوري المصري لرئيس مجلس الوزراء طبقا لنص المادة 170 من الدستور المصري التي جاءت وفق ما يلي:

"يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه"

ونص المادة 167 من ذات الدستور التي جاءت كالتالي:

" تمارس الحكومة بوجه خاص، الاختصاصات الآتية:

... 5-إصدار القرارات الإدارية وفقا للقانون، ومتابعة تنفيذها،

[1]- Article 21 de la Constitution française:

« Le premier ministre dirige l'action du gouvernement . Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois, Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires … »

...9- تنفيذ القوانين"

الفرع الثاني: مدلول السلطة التنظيمية التبعية.

السلطة التنظيمية التبعية صلاحية دستورية مخصصة للوزير الأول (رئيس الحكومة) يضع بموجبها القوانين والتنظيمات المستقلة موضع التطبيق، وللوقوف على مدلول السلطة التنظيمية التبعية استوجب البحث في تعريف السلطة التنظيمية التبعية **(أولا)**ونحدد أهم الخصائص المميزة لها **(ثانيا)**ثم نقف على تمييز السلطة التنظيمية التبعية عن السلطة التنظيمية المستقلة **(ثالثا)**.

أولا: تعريف السلطة التنظيمية التبعية.

لم يعرف المؤسس الدستوري – في مختلف النظم الدستورية- السلطة التنظيمية التبعية تاركا ذلك للمحاولات الفقيه، حيث أطلق هذا الأخير (الفقه) عليها العديد من المصطلحات من بينها اللوائح التنفيذية، التنظيم التطبيقي، التنظيم التنفيذي، صلاحية التنفيذ...وإلى آخره، كما اسماها البعض بمصطلح التنظيم المكمل والتابع للقانون الذي يعد امتدادا لهذا الأخير[1]

اختلف أساتذة القانون الدستوري والإداري في تحديد تعريف السلطة التنظيمية التبعية هناك من يعرفها على أنها:

" العمل التنفيذي المتولد عن الحكومة ممثلة في الوزير الأول (رئيس الحكومة)، مستهدفا تحديد الإجراءات التطبيقية للقانون المصادق عليه والمنشور في الجريدة الرسمية"[2]

وهناك من اعتبرها على أنها:

" جملة الصلاحيات المعترف بها قانونا لإدارة، تمكنها من اتخاذ قراراتها الإدارية العامة واللازمة لوضع قانون معين موضع التنفيذ"[3]

[1]-عطاء الله بوحميدة، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص23.

[2]- عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية، د.ط، دار الهدى، الجزائر، 2016، ص147.

[3]-رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة (دراسة مقارنة)، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2010، ص171.

كما عرفها البعض على أنها مجموعة المراسيم واللوائح التي تبرز عموم التشريعات العادية أو العضوية أو التنظيمية بتفصيلها وإيراد الأحكام الجزئية أو التكميلية اللازمة لتسهيل تنفيذها[1]

ويقصد بالسلطة التنظيمية التبعية صلاحية إصدار اللوائح من أجل تحليل وتفصيل القانون[2] ومن ثمة ينحصر مجالها في تنفيذ القوانين والتنظيمات العائد للوزير الأول (رئيس الحكومة)[3]

كما تعرف على أنها جملة الإجراءات المتضمنة الجزيئات والتفصيلات الضرورية لتنفيذ القوانين والتنظيمات المستقلة[4]

والتنظيمات التطبيقية هي اللوائح التنظيمية التي تتمثل في المنظومة القانونية الجزائرية بالمراسيم التنفيذية المرتبطة بالنصوص القانونية والتنظيمية إذ لا ترتبط مباشرة بالدستور، ويتم الطعن فيها أمام جهات القضاء الإداري المختصة بدعوى اللامشروعية[5]

وبهذا تكون السلطة التنظيمية التبعية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية صلاحية دستورية دقيقة تتمثل في تكملة النقائص لأجل ضمان استمرارية سير المرافق العامة في كافة الظروف[6]

---

[1]– بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية لسلطة التنفيذية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص142.

[2]– فوزي أوصديق، فصول دستورية، د.ط، دار الخلدونية لنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص75.

[3]– مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د.ط، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص310.

[4]–قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2011–2012، ص45.

[5]– صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2020، ص318.

[6]–Trienbach Mélanie, Les normes non directement applicables en droit public Français, Thèse de doctorat, Université de Strasbourg, Paris, 2013, p234.

حسب المعيار المادي الموضوعي يمكننا تعريف السلطة التنظيمية التبعية- التنظيمات التطبيقية- على أنها مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة الصادرة عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء -حسب الحالة- المستهدفة وضع النصوص والتنظيمية موضع التنفيذ، وعليه تحتل التنظيمات التنفيذية مرتبة لا تقل أهمية في هرم تدرج القاعدة القانونية فهي تلي مباشرة التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية.

في حين تعد السلطة التنظيمية التبعية حسب المعيار العضوي الشكلي جملة القرارات الإدارية الصادرة عن ثاني رئيس إداري في البلاد -الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء في بعض النظم كالنظام المصري- تبين وتفصل كيفية تطبيق القواعد القانونية والتنظيمية.

ثانيا: خصائص السلطة التنظيمية التبعية.

انطلاقا من التعريف السابق يمكننا استنتاج أهم الخصائص التي تتسم بها السلطة التنظيمية التبعية والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

1- السلطة التنظيمية التبعية صلاحية دستورية:

تعد السلطة التنظيمية التبعية المخولة للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة صلاحية مخولة لهذا الأخير بموجب أعلى وثيقة في الدولة ألا وهي الدستور، طبقا للفقرة الثانية (02) من نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي تضمنت ما يلي:

"... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة"

2-السلطة التنظيمية التبعية صلاحية من صلاحيات الوزير الأول رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء:

خول المؤسس الدستوري الجزائري صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية التبعية للوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– طبقا للفقرة الثانية (02) من نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاء وفق التالي:

"... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة"

أما في النظام الدستوري الفرنسي خول صلاحية تنفيذ النصوص القانونية والتنظيمية لرئيس الوزراء طبقا لنص المادة 21 من الدستور الفرنسي التي جاءت كالتالي:

"يتولى رئيس مجلس الوزراء توجيه أعمال الحكومة، ويكون مسؤولا عن الدفاع الوطني، ويضمن تنفيذ التشريعات، وبمقتضى أحكام المادة 13، سيكون لديه صلاحية سن اللوائح وأن يصدر التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية.

ويجوز له أن يفوض بعض من صلاحياته للوزراء..."[1]

في حين منح المؤسس الدستوري المصري صلاحية إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين لرئيس مجلس الوزراء بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، كما أجاز له تفويض إصدارها لغيره متى لم يحدد القانون من يصدره طبقا لنص المادة 170 من الدستور المصري[2]

نلاحظ أن المؤسس الدستوري المصري أجاز تفويض السلطة التنظيمية التبعية المندرجة في نطاق تطبيق القانون بصريح العبارة متى لم يحدد القانون من يصدرها، وهو

---

[1]- Article 21 de la Constitution française:

« Le premier ministre dirige l'action du gouvernement . Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois, Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires … »

[2]– المادة 170 من الدستور المصري المعدل والمتمم نصت على أنه:

"يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه"

ذات ما تبناه المؤسس الدستوري الفرنسي ضمنيا ما يتجلى من خلال استقراء الفقرتين الأولى والثانية من نص المادة 21 من الدستور الفرنسي المعدل والمتمم المذكورة سابق حيث أجاز المؤسس الدستوري الفرنسي لرئيس مجلس الوزراء أن يفوض صلاحياته للوزراء بما فيها صلاحية تنفيذ التشريعات، إلا أننا باستقراء أحكام الدستور الجزائرية لم نجد إمكانية تفويض صلاحية تنفيذ القوانين ووضعها موضع التطبيق في أي حكم منه لا نصا ولا روحا.

3- السلطة التنظيمية التبعية سلطة عامة ومجردة:

أهم ما يميز السلطة التنظيمية التبعية المخولة للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة طابعها العام والمجرد، فلما كانت السلطة التنظيمية التبعية تصدر تطبيقا للنصوص القانونية والتنظيمية ذات الصبغة العامة والمجردة، كان لزاما عليها هي الأخرى أي السلطة التنظيمية التبعية أن تأتي قواعدها متسمة بالعمومية والتجريد لا الذاتية، ومن ثمة فالسلطة التنظيمية التبعية مثلها مثل القوانين والتنظيمات المستقلة تخاطب الأشخاص بصفاتهم لا بذاتهم.

4- السلطة التنظيمية التبعية صلاحية غير قائمة بذاتها:

أهم ما يميز السلطة التنظيمية التبعية هو عدم استقلاليتها، إذ أن التنظيمات التطبيقية لا تصدر بصفة مستقلة وقائمة بذاتها حيث تعد تشريعات تكميلية الغرض منها وضع القواعد القانونية والتنظيمية الصادرة مسبقا موضع التنفيذ والتطبيق، فالسلطة التنظيمية التبعية تستند في وجودها على نص قانوني أو تنظيمي صادر مسبقا على خلاف السلطة التنظيمية المستقلة القائمة بذاتي، التي لا تحتاج لسند قانوني تقوم عليه.

5- خضوع السلطة التنظيمية التبعية لمبدأ تدرج القواعد القانونية:

السلطة التنظيمية التبعية ذات أهمية بالغة في المنظومة القانونية، حيث تحتل هي الآخرة مرتبة في هرم تدرج القواعد القانونية لا تقل أهمية عن غيرها من القواعد القانونية الأخرى نظرا لدور المهم الذي تجسده والمتمثل في إدخال القواعد القانونية والتنظيمية حيز التطبيق والتنفيذ، تتموضع السلطة التنظيمية التبعية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب

الحالة ضمن هرم تدرج القواعد القانونية في المرتبة التي تلي مباشرة التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للبرلمان.

ثالثا: تمييز السلطة التنظيمية التبعية عن السلطة التنظيمية المستقلة.

يخول المؤسس الدستوري –في مختلف النظم الدستورية– صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية بشقيها –سواء المستقلة أو التبعية– لسلطة التنفيذية بسبب احتكاكها المباشر بالأشخاص من جهة، وسرعة تكييفها ومعالجتها للوقائع والأحداث من جهة أخرى، ونظرا للخلط الذي قد يقع بين كل من السلطة التنظيمية المستقلة والسلطة التنظيمية التبعية ارتأينا ضرورة اعتماد جملة من المعايير التي من شأنها أن تسهل علينا عملية تمييز السلطة التنظيمية التبعية على السلطة التنظيمية المستقلة التي سنعالجها من خلال ما يلي:

1- من حيث الهيئة التي تمارسها:

تمارس السلطة التنظيمية المستقلة من طرف رئيس الجمهورية طبقا لكل من الفقرة الأولى(01) من المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020[1]

ونص المادة 91 من ذات التعديل الدستوري التي نصت على ما يلي:

"يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

...6)- يتولى السلطة التنظيمية..."

أما السلطة التنظيمية التبعية تمارس من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة طبقا للفقرة الثانية (02) من نص المادة 141 من ذات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي تضمنت الآتي:

[1]- الفقرة الأولى(01) من المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على أنه:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

"... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة"

وخول المؤسس الدستوري لهذا الأخير صلاحية تطبيق القوانين والتنظيمات طبقا لنص المادة 121 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة عن السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:

...3)- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات..."

2- من حيث تدرج القاعدة القانونية:

تتدرج التنظيمات المستقلة طبقا لمبدأ تدرج القاعدة القانونية[1] بعد القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية مباشرة، وبهذا فهي درجة أعلى وأسمى في هرم تدرج القواعد القانونية من التنظيمات التطبيقية، كما أن هذه الأخير تصدر في حدود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية إلى جانب صدورها في حدود النصوص القانونية طبقا لنص المادة 112 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة عن السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:

...3)- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات..."

[1]- يقوم مبدأ تدرج القواعد القانونية على عدم وجود النصوص القانونية على درجة واحدة من القوة والإلزام، إذ أن هناك قواعد أدنى يجب أن تحترم القواعد الأعلى منها، وعليه يجب على كل النصوص القانونية احترام الدستور باعتباره أعلى وثيقة على مستوى هرم تدرج القواعد القانونية ثم تليه المعاهدات الدولية ثم التشريعات البرلمانية -القوانين العضوية فالعادية- ثم التنظيمات المستقلة فالتطبيقية.

ينظر في ذلك: عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، د,ط، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص78.

وعليه يمكننا القول أن السلطة التنظيمية المستقلة ذات درجة أعلى وأسمى من السلطة التنظيمية التبعية، حيث لهذه الأخيرة أن تستند في صدورها على التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية.

3- من حيث المجال:

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون[1] ومن ثمة تشمل السلطة التنظيمية المستقلة كل الميادين والمجالات غير المحجوزة للبرلمان ضمن كل من نص المادة 139 والمادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ومواد أخرى متفرقة في الدستور تخول صلاحية التشريع لسلطة التشريعية[2]، على خلاف السلطة التنظيمية التبعية التي تعنى بوضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التنفيذ والتطبيق طبقا للفقرة الثانية (02) من نص المادة 141 من ذات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

---

[1]- طبقا للفقرة الأولى (01) من نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

[2]- إضافة إلى المادتين 139 و140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 المحددتين لمجالات التشريع توجد مجالات أخرى متفرقة ضمن مواد الدستور يشرع فيها البرلمان، من بينها:

- القانون العضوي المحدد لشروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده طبقا لنص المادة 132 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده."

- القانون العضوي المحدد لطرق انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء وقواعد تنظيمه وعمله طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 180 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"...يحدد قانون عضوي طرق انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء وقواعد تنظيمه وعمله."

- القانون العضوي المحدد لتشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها طبقا لما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 183 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"...يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها."

"...يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة"

4- من حيث المصدر:

تستمد السلطة التنظيمية المستقلة مصدرها وقوتها مباشرة من أعلى وثيقة في الدولة – الدستور– في حين تعد السلطة التنظيمية التبعية تشريعا ثانويا تكميليا لنص قانوني أو تنظيمي سابق لها، فالسلطة التنظيمية التبعية ليست قائمة بذاتها بل تأتي تبعا لقانون أو تنظيم صادر مسبقا، على خلاف السلطة التنظيمية المستقلة التي تستمد أساسها مباشرة من الدستور دون إسنادها إلى قانون قائم.

5- من حيث آلية ممارستها:

يصدر رئيس الجمهورية التنظيمات المستقلة بموجب أداة دستورية تدعى بالمرسوم الرئاسي طبقا لنص المادة 91 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

" يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

...7)-يوقع المراسيم الرئاسية..."

في حين تصدر السلطة التنظيمية التبعية عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة بمقتضى مراسيم تنفيذية طبقا لنص المادة 112 من ذات التعديل الدستوري الجزائري الأخير:

"يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

... 5)-يوقع المراسيم التنفيذية..."

6- من حيث التقييد والتقدير:

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة لممارسة السلطة التنظيمية المستقلة في غير الميادين المخصصة للقانون، على خلاف السلطة التنظيمية التبعية التي حصر نطاقها الموضوعي في حدود تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية، إضافة إلى تقييد نطاقها الزمني بالفترة التي قد يحددها كل من البرلمان أو رئيس الجمهورية في كل من النص القانوني أو التنظيمي على التوالي[1].

7- من حيث الرقابة:

تخضع كل من السلطة التنظيمية المستقلة والسلطة التنظيمية التبعية لرقابة القضائية الممارسة من قبل المحكمة الإدارية للاستئناف، وذلك كون أن الهيئات القائمة عليهما(السلطة التنظيمية المستقلة والتبعية) ممثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول(رئيس الحكومة)على الترتيب تعد كلاهما سلطة مركزية تخضع أعمالهما لرقابة القاضي الإداري طبقا للفقرة الثالثة **(03)** من نص المادة **900** من القانون رقم 22-13المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على التالي:

"...تختص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ..."[2]

إضافة إلى ذلك تخضع التنظيمات المستقلة لرقابة الدستورية الممارسة من قبل المحكمة الدستورية[3] في حين تخضع السلطة التنظيمية التبعية لرقابة بعض الهيئات السياسية كالبرلمان مثلا.

---

[1]- محمد طاهر ادحيمن، مرجع سبق ذكره، ص59.

[2]- القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية،ج.ر.ج.ج، العدد 48، المؤرخة في 17 يوليو 2022.

[3]- المادة 190 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

المطلب الثاني: أسس السلطة التنظيمية التبعية.

لما كانت السلطة التنظيمية التبعية صلاحية دستورية يمارسها رئيس مجلس الوزراء في كل من النظام الدستوري الفرنسي والمصري ويمارسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة – في النظام الدستوري الجزائري بموجب آلية دستورية متمثلة في المرسوم التنفيذي.

ينصب مضمونها هي الأخرى على إدخال النصوص القانونية والتنظيمية حيز التطبيق والتنفيذ ونظرا لدور المهم الذي تجسده التنظيمات التطبيقية أو التنفيذية في المنظومة القانونية بصفة عامة والمنظومة القانونية الجزائرية بصفة خاصة من إدخال النصوص القانونية والتنظيمية حيز التنفيذ والتطبيق، ارتأينا البحث في نطاق السلطة التنظيمية التبعية **(الفرع الأول)** والوقوف على أهميتها وأداة ممارستها **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: نطاق السلطة التنظيمية التبعية.

تندرج السلطة التنظيمية التبعية في مجال تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية ويعنى بممارستها رئيس مجلس الوزراء في كل من النظام الدستوري الفرنسي والمصري أما في النظام الدستوري الجزائري فيعنى بممارستها الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– وعليه سنحدد كل من النطاق الشخصي لسلطة التنظيمية التبعية **(أولا)** والنطاق الموضوعي لهذه الأخيرة **(ثانيا)**.

أولا: النطاق الشخصي لسلطة التنظيمية التبعية.

في النظام الدستوري المصري يعنى رئيس مجلس الوزراء بإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين طبقا لنص المادة 170 من الدستور المصري[1]

" بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياها صراحة أحكام أخرى في الدستور، تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية ...التنظيمات..."

[1]– المادة 170 من الدستور المصري المعدل والمتمم:

أما في النظام الدستوري الجزائري أسندت السلطة التنظيمية التبعية في كل من دستور 1963[1] ودستور 1976[2] لرئيس الجمهورية، فإلى جانب احتكار هذا الأخير لصلاحية إصدار التنظيمات المستقلة يعنى هو الآخر بصلاحية تنفيذ القوانين والتنظيمات؟

ومن ثمة يمكننا القول أن رئيس الجمهورية في ظل كل من الدستور الجزائري لسنة 1963 ودستور 1976 يحتكر ممارسة السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة المتعلق بتنظيم المسائل غير المخصصة للبرلمان والتبعية المتمثل في تنفيذ النصوص القانونية والتنظيمية.

بصدور دستور 1989 الذي اقر بمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية فصل المؤسس الدستوري بين كل من السلطة التنظيمية المستقلة التي خولها لرئيس الجمهورية يمارسها في غير الميادين المخصصة للقانون طبقا للفقرة الأولى(01) من المادة 116 منه التي نصت على أنه:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

والسلطة التنظيمية التبعية التي خولها لرئيس الحكومة –آنذاك– طبقا للفقرة الثانية(02) من نص المادة 116 من ذات الدستور التي نصت على أنه:

"... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"

"يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه"

[1]–المادة 52 من الدستور الجزائري لسنة 1963 نصت على ما يلي:

" يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين"

[2]– المادة 111 من الدستور الجزائري لسنة 1976 نصت على ما يلي:

"يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص هذا الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

... 11– يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات..."

نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري اعتمد السلطة التنظيمية التبعية لأول مرة بصفة واضحة وصريحة في ظل دستور 1989، حيث خول صلاحية ممارستها لرئيس الحكومة – آنذاك– بدل رئيس الجمهورية طبقا للفقرة الثانية (02) من نص المادة 116 المذكورة أعلاه من ذات الدستور، وهو ذات الاتجاه الذي تبناه المؤسس الدستوري في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 طبقا للفقرة الثانية (02) من نص المادة 125 منه:

"... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"

والجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري في ظل التعديل الذي عرفه هذا الأخير سنة 2008 تبنى وحدة السلطة التنفيذية وبهذا تخلى عن منصب رئيس الحكومة معتمدا بدله منصب الوزير الأول وخول لهذا الأخير صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية التبعية طبقا للفقرة 02 من نص المادة 125 منه التي نصت على أنه:

"... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"

واعتمد التعديل الدستوري لسنة 2016 نفس الاتجاه، حيث خول السلطة التنظيمية التبعية للوزير الأول طبقا لفقرة الثانية (02) من نص المادة 143 منه:

"...يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"

وصولا إلى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الذي تبنى فيه المؤسس الدستوري تسمية مزدوجة لمنصب واحد، حيث خول السلطة التنظيمية التبعية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة طبقا لكل من الفقرة الثانية (02) من نص المادة 141 من ذات التعديل الدستوري لسنة 2020 نصت على ما يلي:

"... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة"

ونص المادة 112 من ذات التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي جاء كالآتي:

" يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، الصلاحيات الآتية:

...3)- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات..."

خول المؤسس الدستوري الفرنسي صلاحية تنفيذ القوانين لرئيس مجلس الوزراء طبقا لنص المادة 21 من الدستور الفرنسي المعدل والمتمم[1] كما يشارك رئيس الجمهورية في هذه الصلاحية بمقتضى توقيعه على المراسيم المتداول حولها في مجلس الوزراء[2]

هذا ومنح المؤسس الدستوري المصري لرئيس مجلس الوزراء صلاحية تنفيذ النصوص القانونية طبقا لنص المادة 170 من الدستور المصري المعدل والمتمم التي نصت على ما يلي:

"يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه"

ثانيا: النطاق الموضوعي لسلطة التنظيمية التبعية.

يتجسد مضمون السلطة التنظيمية التبعية في تطبيق القوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات المستقلة المتخذة من طرف رئيس الجمهورية طبقا للفقرة الثانية (02) من نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"...يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة"

---

[1]- Article 21 de la Constitution française:

« Le premier ministre dirige l'action du gouvernement . Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois, Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires … »

[2]-AROMATARIO SILVANO, La dérive des institutions ver un régime présidentiel, R.D.P, N°03, Paris, 2007, p 713.

ومن ثمة ينحصر نطاق السلطة التنظيمية التبعية في وضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التطبيق والتنفيذ.

وقد أثار تحديد نطاق السلطة التنظيمية التبعية جدلا فقهيا وقضائيا كبيرا، ما أدى إلى ظهور رأيين مختلفين بشأن هذا الأخير(مجال السلطة التنظيمية التبعية):

الرأي الأول: يوسع من مجال التنظيمات التنفيذية (اللوائح التنفيذية) تبناه كل من النظام الدستوري الفرنسي والأمريكي، حيث يرى أنصار هذا الاتجاه أن الوظيفة التنفيذية لا تقتصر على التنفيذ الحرفي للقانون، إذ بإمكان اللوائح التنفيذية إضافة قواعد وأحكام جديدة إلى القوانين والتنظيمات محل التنفيذ شرط عدم تعارضها معهما نصا وروحا.

الرأي الثاني: يضيق من مجال السلطة التنظيمية التبعية تبناه الفقه[1] والقضاء المصري[2] نادى بضرورة اقتصار التنظيمات التنفيذية "اللوائح التنفيذية" على وضع الأحكام التفصيلية للمبادئ القانونية المحتواة في القوانين والتنظيمات دون إضافتها لمبادئ وأحكام جديدة، حيث لا يجب أن تتضمن التنظيمات التنفيذية قواعد وأحكام لم يسبق أن عالجتها النصوص القانونية والتنظيمية[3]

تبنت المنظومة القانونية الجزائرية الرأي الأول القائم على توسيع نطاق التنظيمات التبعية التنفيذية، حيث بإمكان هذه الأخيرة إضافة أحكام جديدة شرط عدم تعارضها نصا وروحا مع النصوص القانونية والتنظيمية هذا ما يستنتج من استقراء النصوص التنظيمية التطبيقية.

[1]– يحي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1973، ص211.

[2]– سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة،مصر، 1984، ص449.

[3]– محمد طاهر دحيمن، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2002، ص77 وما بعدها.

الفرع الثاني:أهمية السلطة التنظيمية التبعية وأداة ممارسته.

لسلطة التنظيمية التبعية أهمية بالغة لما تساهم به في وضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التطبيق والتنفيذ، كون تلك النصوص تحتاج لتدخل حيز النفاذ نصوص أخرى أكثر تفصيل، هذا وتصدر السلطة التنظيمية التبعية في شكل مراسيم تنفيذية، ومنه سنبحث في أهمية السلطة التنظيمية التبعية **(أولا)** والمرسوم التنفيذي أداة ممارسة السلطة التنظيمية التبعية **(ثانيا)**

أولا: أهمية السلطة التنظيمية التبعية.

كرس كل من النظام الدستوري الفرنسي والمصري والمؤسس الدستوري الجزائري في كل من دستور 1989 ودستور 1996 وما تلاه من تعديلات[1]ازدواجية السلطة التنظيمية، حيث منح صلاحية التنظيم لشخصين هما رئيس الجمهورية والوزير الأول (رئيس الحكومة) بعد أن كانت تتمركز في يد رئيس الجمهورية الذي كان ينفرد بممارسة كل من صلاحية وضع القواعد القانونية في غير المسائل المخصصة للقانون، وصلاحية وضعها هي الأخرى والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية موضع التطبيق.

أصبحت تعنى السلطة التنظيمية التبعية (التطبيقية) القائمة إلى جانب السلطة التنظيمية المستقلة، والممارسة من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة– بوضع القواعد الجزئية والتفصيلية اللازمة لتيسير تنفيذ النصوص القانونية والتنظيمية

[1]– باستثناء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، الذي كرس فيه المؤسس الدستوري ازدواجية السلطة التنظيمية طبقا لنص المادة 125 منه:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول."

إلا أنه ألحقها برئاسة الجمهورية، من خلال تنصيصه على الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية – التي تعد أداة ممارسة السلطة التنظيمية التبعية– طبقا لنص المادة 85 منه التي تنص على ما يلي:

"يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

...3– يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك..."

المقتصرة على وضع المبادئ والأحكام العامة، دون الخوض في التفاصيل والجزيئات الصغيرة.

فالنص التشريعي سواء كان قانون أو تنظيم مستقل وإن تمتع بدرجة في هرم تدرج القواعد القانونية إلا أنه وفي كثير من الحالات يتعذر تطبيقه على الوجه السليم من دون صدور تنظيم تطبيقي عن السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول أو (رئيس الحكومة) يبين التفاصيل الجزئية اللازمة لتطبيق هذا النص[1]

فلما كانت تصدرت النصوص القانونية والتنظيمية عامة ومجردة ما يجعلها غير قابلة لتطبيق بذاتها، الأمر الذي يستدعي تدخل الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة– من أجل تفصيلها وجعلها أكثره دقة ووضوح، بمقتضى عمل تقني تفصيلي يبين طرق تنفيذها[2] وبالتالي يسهل عملية وضعها موضع التطبيق.

تتجلى الغاية من تبني السلطة التنظيمية التبعية المتمثلة في تفصيل الأحكام العامة للقوانين والتنظيمات المستقلة، في تخفيف العبء على كل من السلطة التشريعية ورئيس الجمهورية، حيث يكتفي هذين الأخيرين بوضع الخطوط العريضة المنظمة للحياة العامة تاركين مسألة تفصيلها للوزير الأول (رئيس الحكومة) الذي يضعها موضع التنفيذ بمقتضى سلطته التطبيقية المخولة له دستوريا طبقا لنص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"...يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي العائد للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة"

كما أن طابع الثبات والاستقرار النسبي الذي تتسم به القوانين يتنافى ومستجدات المجتمع، حيث لو تم تحديد التفاصيل الجزئية اللازمة لتطبيق النصوص التشريعية بموجب قانون لأستوجب تعديل هذا الأخير في فترات زمنية وجيزة ومتقاربة بسبب التطور المستمر

[1]– عمار بوضياف، القرار الإداري، طبعة الأول، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص78.

[2]– صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص223.

للأوضاع داخل المجتمعات، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة سريانه بسبب بطئ وتعقيد إجراءات تعديله.

ونظرا للمكانة التي يحتلها الجهاز الإداري (السلطة التنفيذية) بفضل تعامله اليومي مع الجمهور في كافة ميادين الحياة من جهة، والخبرة التي يمتلكها في الشأن التنفيذي والتطبيقي من جهة أخرى، كان الأجدر والأولى أن يعنى هو الأخير –الجهاز الإداري – ممثلا في الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء حسب الحالة بمهمة تطبيق وتنفيذ النصوص التشريعية.

إضافة إلى أن تركيز السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة والتبعية في يد رئيس الجمهورية ما كرسه المؤسس الدستوري في ظل الدساتير السابقة لدستور 1989 يتنافى مع سرعة إنجاز البرامج المسطرة من جهة ويجسد تركيز السلطات ما يتنافى مع الحكم الراشد والتنمية المستدامة من جهة أخرى، كما أن توزيع سلطة التنظيم بين كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول (رئيس الحكومة) أو رئيس مجلس الوزراء من شأنه مسايرة مقتضيات ومتطلبات المجتمعات داخل الدولة، باعتبار أن كليهما ذو احتكاك مباشر بالأفراد.

ثانيا: المرسوم التنفيذي أداة ممارسة السلطة التنظيمية التبعية.

يمارس المسؤول الثاني لسلطة التنفيذية المتمثل في الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة– السلطة التنظيمية التبعية عن طريق آلية دستورية تدعى بالمرسوم التنفيذي، الذي يجسد دورا بارزا في المنظومة القانونية، يتجلى في تحديد الأحكام الجزئية والتفصيلية التي من شأنها أن تساهم في وضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التطبيق[1]

يعد المرسوم التنفيذي الوسيلة القانونية المخولة لسلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– من أجل تنفيذ القوانين ذات الصبغة التشريعية والتنظيمات ذات الطبيعة الرئاسية، وعليه يعتبر المرسوم التنفيذي عمل صادر عن سلطة

[1]– أحسن رابحي، النشاط التشريعي لسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، مصر، ص151.

إدارية ممثلة في الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء–حسب الحالة– يتضمن قواعد عامة ومجردة واجبة التطبيق ذو قوة قانونية[1]

ويجد المرسوم التنفيذي سنده القانوني في النصوص القانونية والتنظيمية التي يهدف إلى وضعا موضع التطبيق، كما أنه يظل ساري المفعول طالما لم يتم سحبه من طرف الوزير الأول (رئيس الحكومة) أو يتم إلغاءه إما من قبل هذا الأخير أو بموجب نص قانوني أو تنظيمي يعلوه في الدرجة طبقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية، كما قد يتم إلغاء المرسوم التنفيذي قضائيا– المحكمة الإدارية للاستئناف أو مجلس الدولة– متى كان مشوبا بعيب من عيوب عدم المشروعية.

أسند المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1989 صلاحية توقيع المراسيم التنفيذية لرئيس الحكومة طبقا لنص المادة 81 منه:

" يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

... 4)– يوقع المراسيم التنفيذية..."

وهو ذات النهج الذي دأب علية الدستور الجزائري لسنة 1996 حيث نصت المادة 85 منه على ما يلي:

" يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

... 4)– يوقع المراسيم التنفيذية..."

والجدير بالذكر أن في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 قيد المؤسس الدستوري الجزائري صلاحية توقيع المراسيم التنفيذية من طرف الوزير الأول، وبالتالي قيد سلطته في

[1]– حبيب الرحمان غانس، الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 03، جلفة، 2016، ص242.

إصدار القوانين والتنظيمات المستقلة بشرط الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية، إذ سلبه حقه في توقيع المراسيم التنفيذية التي من بينها المراسيم المنفذة لنصوص القانونية والتنظيمية، وذلك باشتراط العودة إلى رئيس الجمهورية للموافقة عليها قبل توقيعها من طرف الوزير الأول طبقا لنص المادة 85 من ذات التعديل الدستوري لسنة 2008 التي تضمنت ما يلي:

"يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

...3- يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك..."

وعليه قيد التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 صلاحية إصدار المراسيم التنفيذية بقيد الموافقة المسبقة عليها من طرف رئيس الجمهورية، حيث أخضع القاضي الدستوري الجزائري –المجلس الدستوري آنذاك- توقيع المراسيم التنفيذية من قبل الوزير الأول –آنذاك- إلى الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية[1]

الأمر الذي من شأنه عرقلة المهام التنفيذية بصفة عامة وصلاحية تنفيذ القوانين والتنظيمات بصفة خاصة، ومنه نلاحظ أن هذا القيد جرد الوزير الأول من حقه في التوقيع المباشر على المراسيم التنفيذية التي تعد الأداة التي يمارس بموجها صلاحياته الدستورية بصفة عامة وسلطته التنظيمية التبعية المندرجة في نطاق تطبيق القوانين والتنظيمات المستقلة بصفة خاصة.

أما بصدور التعديل الدستوري لسنة 2016 عدل المؤسس الدستوري الجزائري عن هذا الاتجاه، من خلال تخليه عن قيد الموافقة الرئاسية المسبقة على المراسيم التنفيذية طبقا لنص المادة 99 من ذات التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي:

[1]- رأي رقم/ 08 / 01 ر .ت د/مد مؤرخ في 9 ذي القعدة عام 1429 الموافق 7 نوفمبر سنة 2008، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج،العدد 63،المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

" يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

...4- يوقع المراسيم التنفيذية..."

وصولا إلى التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 الذي تبنى فيه المؤسس الدستوري نهج تعديل 2016، طبقا لنص المادة 112 من ذات التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020:

"يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

...3)- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات،

...5)- يوقع المراسيم التنفيذية ..."

الفصل الثاني:أثر مبدأ الفصل بين السلطات على نطاق السلطة التنظيمية.

طبقا للمفهوم المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات[1] تعد السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في العملية التشريعية، الذي ساد في ظل اقتصار وظيفة الدولة على الحراسة فقط.

إلا أنه ومع مرور الأزمنة تطورت وظائف الدولة وتحولت من دولة حارسة إلى متدخلة تعنى بتنظيم مختلف الميادين داخل المجتمعات، الأمر الذي أدى إلى ظهور المفهوم الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات القائم على النسبية والمرونة، وبالتالي تمكين كل سلطة من التدخل في اختصاص باقي السلطات الأخرى سواء بالتعاون أو المراقبة لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وبهذا أصبحت السلطة التنفيذية إلى جانب صلاحيتها في تطبيق النصوص القانونية تساهم في الإنتاج القانوني بمقتضى التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية والمتضمنة قواعد قانونية عامة ومجردة ذات طابع إلزامي شأنها من ذلك شأن التشريع البرلماني (القانون)

ولما أضحت التنظيمات المستقلة تنافس في صنع القواعد القانونية كان لابد من تحديد مجال كليهما وذلك إما بحصر مجال التنظيم وإطلاق نطاق القانون ما عرف بالنظرية التقليدية المتبنية من قبل النظام الدستوري المصري، أو العكس حصر نطاق القانون وإطلاق مجال التنظيم ما أطلق عليه النظرية الحديثة التي تجد أساسها في الدستور الفرنسي لسنة 1958.

[1]– اقترن مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفيلسوف السياسي الفرنسي "مونتسكيو" الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث الذي أكد على ضرورة الفصل بينهم مستندا غلى فكرة تجميع السلطة وجعلها في يد هيئة واحدة قد يؤدي لاستبداد، كما ألزم قيام كل سلطة بمراقبة باقي السلطات لإيقافها عند الحدود المقررة لها.

–ينظر في ذلك: هشام الزبيدي، مبدأ الفصل وعلاقتها باستقلال القضاء في العراق، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، سنة 2012، ص07.

أما النظام الدستوري الجزائري فقد عرف تطبيقا لكل من النظرية التقليدية في ظل سيادة دستور 1963، في حين تبنت باقي التجارب الدستورية اللاحقة له النظرية الحديثة في تحديد مجالي التنظيم والقانون وصولا إلى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الساري المفعول، بناء على ما سبق ارتأينا ضرورة معالجة هذا الفصل وفق تحديد العلاقة بين التنظيم والقانون **(المبحث الأول)** ثم دراسة التنظيم والقانون بين التقييد والإطلاق **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: العلاقة بين التنظيم و القانون.

إن الدور المعظم الذي أصبحت تتمتع به السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، مقابل تراجع وتقلص صلاحيات السلطة التشريعية صاحبة السيادة في ذات المجال طبقا لنص المادة 114 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 نصت على ما يلي:

" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

الأمر الذي أدى إلى إحداث نوع من عدم التوازن بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية من جهة وأخلى بمبدأ الفصل بين السلطات لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من جهة أخرى.

فلما كانت التنظيمات المستقلة الصادرة عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية[1] المخولة له دستوريا تشكل تشريعا موازيا لتشريعات البرلمانية الصادرة عن السلطة التشريعية كان لابد علينا من تمييز التنظيم عن القانون **(المطلب الأول)** ثم الوقوف على أثر هذا التمييز على مكانة كل من السلطة التنفيذية والتشريعية **(المطلب الثاني)**.

[1]– الفقرة الأولى (01) من نص المادة 141 من ذات التعديل الدستوري الجزائري تضمنت التالي:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

المطلب الأول: تمييز التنظيم عن القانون.

إذا كان من السهل التمييز بين التنظيم والقانون في ظل النظم المعتنقة لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإن في ظل النظم المعتمدة مبدأ الفصل المرن بين السلطات القائم على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات ككل وبين السلطتين التنفيذية التشريعية بصفة خاصة يطرح العديد من الإشكالات في التمييز بينهما.

وتعود صعوبة التمييز بين التنظيم والقانون لعوامل عديدة من بينها كون أن كلاهما ذات منبعه الدستور كما أن كلاهما منشئ للقواعد القانونية العامة والمجردة، هذا ولتمييز بينهما تم اعتماد جملة من المعايير الفقهية والدستورية.

وعليه سنبحث حول صعوبة تمييز التنظيم عن القانون **(الفرع الأول)** ثم نحدد معايير التمييز بينهما **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: صعوبة التمييز بين التنظيم والقانون.

يساهم كل من القانون والتنظيم في صنع القاعدة القانونية، لذا يصعب التمييز بين التنظيم والتشريع البرلماني (القانون) نظرا لتشابه الكبير بينهما وتداخلهما، وتتجلى هذه الصعوبة في عدة نواحي يمكن إجمالها فيما يلي:

أولا: الأساس الدستوري لكل من التنظيم والقانون.

تستمد النصوص التنظيمية والقانونية أساسها القانوني من أعلى وثيقة في الدولة ألا وهي الدستور، طبقا لكل من نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

ونص المادة 114 من ذات التعديل الدستوري نصت على ما يلي:

" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه." على الترتيب.

ثانيا: يعد كل من التنظيم والقانون مصدرا من مصادر القاعدة القانونية.

يعتبر كل من النص التنظيمي والتشريعي منبعا للقاعدة القانونية، حيث ينشأ كلاهما أحكام وقواعد قانونية عامة ومجردة ذات طبيعة إلزامية منظمة لسلوك الأفراد داخل المجتمع وبهذا يحتل كلاهما مرتبة ذات درجة من الأهمية في هرم تدرج القواعد القانونية، فالقانون الصادر عن السلطة التشريعية يعد مصدرا للقاعدة القانونية في المجالات المحددة دستوريا في حين يعد النص التنظيمي مصدرا للقاعدة القانونية في باقي المجالات غير المخصصة للقانون.

ثالثا: صدور كل من النص التنظيمي والتشريعي من هيئة منتخبة.

تصدر التنظيمات المستقلة عن رئيس الجمهورية المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري طبقا لنص المادة 85 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020[1]

وتصدر النصوص القانونية عن السلطة التشريعية المكونة من غرفتين الغرفة السفلى المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري طبقا للفقرة الأولى (01) من نص المادة 121 من ذات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 على التالي:

" ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري..."

والغرفة العليا الممثلة في مجلس الأمة ذات التشكيل الممزوجة بين الانتخاب والتعيين طبقا للفقرة الثانية (02) من نفس المادة[2]

[1]– المادة 85 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري. يتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها..."

[2]– الفقرة الثانية (02) من المادة 121 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

وبهذا تصدر كل من النصوص التنظيمية والتشريعية عن هيئات سياسية منتخبة ممثلة لإرادة الشعب.

رابعا: خضوع كل من النصوص التنظيمية والقانونية لرقابة الدستورية.

تخضع كل من النصوص القانونية والتنظيمية لرقابة الدستورية الممارسة من طرف المحكمة الدستورية بموجب الفقرة الأولى (01) من المادة 190 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

" بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات..."

خامسا: عدم وضوح الحدود الفاصلة بين النص التنظيمي والقانوني.

رغم أن المؤسس الدستوري عدد مجالات القانون الصادر عن السلطة التشريعية في كل من نص المادة 139 و140 ومجالات أخرى متفرقة ضمن مواد الدستور، وأدرج في المقابل كل المسائل غير المخصصة للقانون في نطاق التنظيم المستقل الصادر عن رئيس الجمهورية بموجب نص المادة 141.

إلا أن هذا التحديد غير كافي للفصل بين التنظيم والقانون، إذ أنه لا يوجد ما يمنع البرلمان من إصدار قانون خارج الميادين المخولة له دستوريا استنادا إلى القاعدة الدستورية التي مفاده (البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في إعداد القانون والتصويت عليه) طبقا لما تصت عليه المادة 114 من ذات التعديل الدستوري لسنة 2020:

"... ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري, بمقعدين عن كل ولاية, من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية.

يعين رئيس الجمهورية الثلث (3/1) الأخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية."

" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

وعليه حجز المؤسس الدستوري المجالات المحددة في كل من المادة 139 و140 ومواد أخرى متفرقة في الدستور للبرلمان يشرع فيها بموجب قوانين عادية وعضوية، في حين ترك باقي المجالات الأخرى لتنظيم والقانون يتنافسان عليها.

الفرع الثاني: معايير التمييز بين التنظيم والقانون.

في ظل سيادة النظرية التقليدية لمبدأ الفصل بين السلطات القائمة على المفهوم المطلق له لم يكن تمييز التنظيم عن القانون يطرح أي إشكال قانوني أو عملي، إذ كان القانون هو المعبر الوحيد عن الإرادة العامة حسب قول الفقيه (روسو)[1]

إلا أنه ومع نهاية القرن التاسع عشر (19) ومطلع القرن عشرون (20) أدى تطور مبدأ الفصل بين السلطات من مفهومه المطلق إلى مفهومه النسبي المرن إلى ظهور التنظيمات المستقلة المنشأة للقواعد القانونية العامة والمجردة إلى جانب القانون الصادر عن البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، الأمر الذي أدى إلى ضرورة اعتماد معايير من شأنها المساهمة في تمييز النص التنظيمي عن نظيره التشريعي، متمثلة في كل من المعايير الفقهية **(أولا)** والمعايير الدستورية **(ثانيا)**.

أولا: المعايير الفقهية للتمييز بين التنظيم والقانون.

كان لفقهاء القانون الدستوري والإداري العديد من المحاولات بشأن وضع أسس فاصلة بين التنظيم المستقل والقانون، ولقد انقسم اتجاه الفقه بهذا الشأن إلى اتجاهين **الأول** تبنى المعيار الموضوعي (نظرية الحقوق والحريات) **والثاني** تبنى المعيار الشكلي (نظرية أولوية سمو النصوص القانونية على النصوص التنظيمية).

[1]– جمال الدين سامي، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية(دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1982، ص18.

1-المعيار الموضوعي (نظرية الحقوق والحريات):

أو ما يعرف بالحالة القانونية للأفراد والنظام القانوني ومن بين أنصار هذه النظرية العميد (هوريو) يرى أنصار هذه النظرية أن القانون هو ذلك النص المنظم لكل مجال من شأنه المساس بحقوق وحريات وأملاك الأفراد، في حين أن التنظيم هو النص الواضع للأحكام التفصيلية التي من شأنها وضع القانون موضع التطبيق[1]

ومن ثمة ترتكز هذه النظرية في تمييز التنظيم عن القانون على أساس مضمون وطبيعة وجوهر العمل متجاهلين الجهة مصدرته، إذ تقوم على فكرة أن القانون هو الواضع والمحدد للمبادئ الأساسية الماسة بالحقوق والحريات، في حين يكتفي التنظيم بوضع الأحكام الجزئية والتفصيلية[2]

وقد ثبت عجز النظرية الموضوعية في التمييز بين التنظيم والقانون نظرا لاشتراك كلاهما في خاصية العمومية والتجريد، إذ يعد هذا الاشتراك من بين العوامل المعيقة لتمييز بينهما على أساس هذه النظرية.

إضافة إلى جملة الانتقادات الموجهة لها كونها تخلط بين التنظيم التطبيقي الواضع للأحكام التفصيلية اللازمة لإدخال النصوص القانونية موضع التطبيق والتنفيذ والتنظيمات المستقلة المنشئة للقاعدة القانونية في غير الميادين المخصصة للقانون ذات المكانة الموازية للقانون الأمر الذي عزز ضرورة تبني معيار آخر لتمييز بين كل من التنظيم والقانون.

[1]- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين عمل الإدارة والقانون الإداري، الطبعة الأولى، دار هومة لطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999، ص121.

[2]- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى لطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1993، ص336.

2- المعيار الشكلي (نظرية أولوية سمو النصوص القانونية عن النصوص التنظيمية):

أو ما يطلق عليها بنظرية هدم الحواجز بين مجالي القانون والتنظيم، من بين أنصار هذه النظرية الأستاذ الفقيه الفرنسي (كاري دي مالبرغ) (Raymond Carré de Malberg) تقوم هذه النظرية على سمو وعلو القانون عن التنظيم كون الأول صادر عن السلطة التشريعية ممثلة إرادة الأمة وبهذا يحق له تعديل أو إلغاء التنظيم[1]

يرتكز أنصار النظرية الشكلية في تمييزهم بين التنظيم والقانون على أساس تحديد الهيئة مصدرة العمل، ومن ثمة كل عمل صادر عن السلطة التشريعية يعد قانون وكل عمل صادر عن السلطة التنفيذية يعد تنظيم، وبهذا يرتكز أصحاب النظرية الشكلية في تمييزهم لتنظيم عن التشريع البرلماني على الجهة أو الهيئة مصدرة العمل متجاهلين بذلك طبيعة وجوهر العمل[2]

والجدير بالذكر خضوع كل من التنظيم المستقل والقانون لدستور الذي يعد أساس ومصدر كلاهما، وبهذا تقوم التنظيمات المستقلة -حسب النظرية الشكلية- على عدم تبعيتها لتشريع البرلماني على خلاف النظرية السابقة التي اعتبرتها هي الأخرى مجرد قواعد تفصيلية.

بالرغم من عديد الانتقادات الموجهة لهذه النظرية إلا أنه ظل المعيار الشكلي القائم على أساس الهيئة مصدرة العمل هو الأكثر استعمالا في التمييز بين القانون والتنظيم، مع الاستعانة بالمعيار الموضوعي في بعض الحالات الاستثنائية.

[1]- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص122.

[2]- محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص77.

ثانيا: المعايير الدستورية لتمييز بين التنظيم والقانون.

لتحديد مجال كل من التنظيم والقانون في مختلف النظم السياسية الدستورية يجب التمييز بين أسلوبين متعاكسين، تقليدي وحديث الأول يعطي الامتياز للقانون (التشريع البرلماني) والثاني يمنحه لتنظيم المستقل.

1- الأسلوب التقليدي لتحديد مجالي التنظيم والقانون:

يخول هذا الأسلوب الامتياز لسلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في عملية التشريع طبقا لمبدأ سيادة القانون، حيث تعني هي الأخرى بعملية صنع القاعدة القانونية في جميع الميادين في حين لا تتدخل السلطة التنفيذية إلا لوضع هذه النصوص القانونية موضع التطبيق والتنفيذ.

تستند النظرية التقليدية على مبدأ البرلمان هو السيد في إعداد القاعدة القانونية وبهذا يكون هو الممثل الوحيد والمعبر عن إرادة الأمة، إذ أن القانون هو السيد في تنظيم جميع المسائل وله مطلق الصلاحية في ذلك باعتباره ممثل للإرادة العامة.

أما التنظيم يختص بالمجال المحددة له حصرا في الدستور والمتمثل في إدخال النصوص القانونية حيز التطبيق، فمضمون النظرية التقليدية هو إطلاق واتساع مجال التشريع في مقابل تضييق مجال التنظيم وحصره في عملية تطبيق النصوص القانونية[1]

لما كانت السلطة التشريعية – البرلمان بغرفتيه– الممثل الوحيد لإرادة الأمة وبالتالي صاحبة الولاية العامة في عملية التشريع، حيث تحوز اختصاصا عاما وشاملا في تنظيم كافة ميادين الحياة العامة، مقابل تمتع السلطة التنفيذية بصلاحية تنظيمية لا تتعدى مجال تطبيق وتنفيذ التشريعات البرلمانية (القوانين) وبهذا تكون السلطة التنظيمية طبقا للأسلوب التقليدي مجرد صلاحية تبعية لهذا الأخير (القانون).

[1]– محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والكويت، وفقا لأحداث التعديلات الدستورية والتطبيقات القضائية حتى عام 2011، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، 2011، ص81.

وقد كان أول ظهور لهذه للنظرية التقليدية بعد نجاح الثورة الفرنسية أي في ظل الدساتير الفرنسية السابقة لدستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958[1]

كما عرف النظام الدستوري الجزائري تطبيقا لهذا الأسلوب في ظل أول دستور عرفته الجمهورية بعد الاستقلال الذي كان سنة 1963.

2-الأسلوب الحديث لتحديد مجالي التنظيم والقانون:

يقوم هذا الأسلوب على منح الامتياز لسلطة التنفيذية على عكس الأسلوب التقليدي – الذي يمنح الامتياز لسلطة التشريعية- من خلال تمكينها من إنشاء قواعد قانونية عامة ومجردة ذات طابع إلزامي ما يخولها مكانة موازية لتشريعات البرلمانية (القوانين) الصادرة عن السلطة التشريعية بعد أن كانت تحتكر هذه الأخير عملية التشريع.

ولم يكتفي هذا الأسلوب من تمكين السلطة التنفيذية بمقتضى صلاحيتها التنظيمية الممارسة من قبل رئيس الجمهورية من منافسة السلطة التشريعية ضمن اختصاصها الأصيل ليطلق مجال السلطة التنظيمية مقابل تعداد المجالات التي تنظم بقوانين.

ومن ثمة أصبحت السلطة التشريعية (البرلمان) تشرع بموجب قوانين عضوية وعادية في مجالات محددة دستوريا، في حين تنظم السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية كل المجلات المتبقية بموجب تنظيماتها المستقلة.

فبموجب هذا الأسلوب لم تعد السلطة التشريعية المؤسسة الوحيدة التي تحتكر عملية التشريع، إذ أصبحت تقوم السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بمنافستها في عملية صنع القواعد القانونية العامة والمجردة ذات الصبغة الإلزامية ضمن مجال واسع ومطلق نظير تحديد مجالات القانون الصادر عن السلطة التشريعية.

[1]– في ظل كل من دستور جمهورية فرنسا الثالثة لسنة 1875 ودستور جمهورية فرنسا الرابعة لسنة 1946.

– ينظر في ذلك: عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الأول، د.ط، دار الغرب لنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص237.

وقد كان أول ظهور لنظرية الحديثة في تحديد مجالي القانون والتنظيم في ظل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958[1] كما تم تبني ذات الأسلوب في وجل الدساتير الجزائرية المتعاقبة باستثناء أول دستور عرفته الدولة بعد الاستقلال ألا وهو دستور 1963[2]

المطلب الثاني: أثر تمييز التنظيم عن القانون على مكانة السلطتين التنفيذية والتشريعية.

أصبحت السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تساهم في الإنتاج القانوني إلى جانب السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في عملية التشريع بمقتضى السلطة التنظيمية المستقلة المنشئة للقواعد القانونية العامة والمجردة في غير الميادين المخصصة للقانون، ونظرا لدورها البارز الذي تساهم به في إرساء مبادئ دولة القانون لاسيما مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ تدرج القاعدة القانونية الأمر الذي يساهم في البناء القانوني للدولة.

لتكون بهذا السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تساهم في صنع القاعد القانونية، من خلال اختصاصها الموازي لتشريع البرلماني الذي هو الاختصاص الأصيل لسلطة التشريعية الأمر الذي دفعنا إلى ضرورة البحث حول جوانب التفرقة بين التنظيم والقانون **(الفرع الأول)** والوقوف على دور السلطة التنظيمية في إرساء مبادئ دولة القانون **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: جوانب التفرقة بين التنظيم والقانون.

رغم التشابه الكبير بين التنظيم والقانون إذ ينصب مضمون كليهما على نشأة القواعد القانونية العامة والمجردة ذات الطابع الإلزامي المنظمة لحياة الأفراد داخل المجتمع، إلا أنهما يختلفان عن بعضهما البعض من عدة جوانب، لذا ارتأينا معالجة أهم الزوايا التي

[1]– عبد الرحمن عزاوي، المرجع السابق، ص240.

[2]– تبنى المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1963 على خلاف باقي الدساتير التي عرفتهم الجمهورية الأسلوب التقليدي في الفصل وتحديد كل من المجال التنظيمي والتشريعي، القائم على حصر وتقييد مجال التنظيم الصادر عن السلطة التنفيذية مقابل توسيع وإطلاق المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية بموجب قوانين.

يمكن من خلالها التمييز بين النصوص التنظيمية والتشريعية (القانون بمعناه الضيق)، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

أولا: من حيث المصدر.

تستمد التنظيمات المستقلة مصدرها من السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية طبقا للفقرة الأولى (01) من نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

في حين يستمد القانون مصدره سواء كان عاديا أو عضويا من السلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه) طبقا لنص المادة 114 من ذات التعديل الدستوري التي نصت على ما يلي:

"يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

إلا أن الجدير بالذكر إصدار القانون الذي منبعه السلطة التشريعية يتم من قبل رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 148 من ذات التعديل الدستوري التي نصت على ما يلي:

"يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه..."[1]

ثانيا: من حيث مجال الاختصاص.

[1]– المادة 148 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 نصت على ما يلي:

"يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 193 أدناه المحكمة الدستورية، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى تفصل في ذلك المحكمة الدستورية وفق الشروط التي تحددها المادة 194 أدناه."

عدد المؤسس الدستوري الجزائري مجالات القانون في كل من نص المادة 139 من ذات التعديل الأخير لسنة 2020 والمتمثلة في ثلاثين (30) مجالا يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية[1] ونص المادة 140 من ذات التعديل الدستوري المتضمنة المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية[2]

[1]– المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 نصت على ما يلي:

" يشرع البرلمان في الميادين التي خصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1)– حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،

2)– القواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية والأسرة، لاسيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات،

3)– شروط استقرار الأشخاص،

4)– التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،

5)– القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،

6)– القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،

7)– القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين ونظام السجون،

8)– القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،

9)– نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية،

10)– القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية... 30)– إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية."

[2]– المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كتالي:

" إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

– تنظيم السلطات العمومية وعملها،النظام الانتخابي، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،القانون المتعلق بقوانين المالية..."

إضافة إلى مجالات أخرى متفرقة ضمن مواد الدستور، في حين نجده يدرج في نطاق التنظيمات المستقلة كل المجالات غير المخصصة للقانون طبقا للفقرة الأولى (01) من المادة 141 من ذات التعديل الدستوري الجزائري التي جاءت كالتالي:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

ويظل التساؤل مطروح حول ما إذا تم تعداد المجالات التي يشرع فيه البرلمان على سبيل المثال ومنه يمكن لهذا الأخير التشريع في مجالات أخرى غير مخولة له دستوريا كونه صاحب الولاية العامة في التشريع أم على سبيل الحصر ومنه لا يمكن التشريع في غير ما خول له دستوريا، وهو الرأي الذي تبناه القاضي الدستوري الجزائري –المجلس الدستوري آنذاك– في رأيه رقم 02 المؤرخ في 22 غشت 2004 الذي جاء وفق ما يلي:

"... أن المؤسس الدستوري، تكريس المبدأ الفصل بين السلطات، خول المشرع صلاحية التشريع في المجالات المخصصة له حصرا في الدستور، دون أن يتعداها إلى المجالات التنظيمية المخصصة لسلطة التنفيذية..."[1]

إلا أننا نرى تعداد المؤسس الدستوري لمجالات التي تدخل ضمن النطاق المحدد للقانون جاء على سبيل المثال لا الحصر، لما كانت السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في التشريع طبقا لنص المادة114 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 حيث جاءت كالتالي:

"يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

[1]– رأي رقم / 02 ر .قع / مد 04 /مؤرخ في 6 رجب عام 1425 الموافق 22 غشتسنة2004،يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 57، مؤرخة في 8 سبتمبر 2004.

كما أنه لا يوجد سند دستوري ولا قانوني يمنع السلطة التشريعية من إصدار تشريعاتها خارج المجالات المحددة دستوريا لتشريع البرلماني (القانون) مخولا بذلك المسائل التي لا تدخل ضمن اختصاص هذا الأخير لسلطة التنظيمية المستقلة التي يعنى رئيس الجمهورية بممارستها.

ثالثا: من حيث مبدأ تدرج القواعد القانونية.

طبقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية وفي ظل الظروف العادية يسمو النص التشريعي الصادر عن البرلمان (القانون بمعناه الضيق) عن النص التنظيمي الصادر عن رئيس الجمهورية، أما في ظل الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الفصل الأول المتعلق برئيس الجمهورية من الباب الثالث المتضمن تنظيم السلطات والفصل بينها بدأ من المادة 97 إلى المادة 102 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير نلاحظ العكس أي سمو التنظيمات المستقلة ذات الطابع الاستثنائي عن التشريعات البرلمانية نظرا لظرف الحساس والاستثنائي الذي تشهده البلاد.

إذ نص المؤسس الدستوري على تمركز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية في ظل الحالات الاستثنائية لاسيما حالة الحرب طبقا للفقرة الأولى (01) من نص المادة 101 من ذات التعديل الدستوري التي نصت على ما يلي:

" يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات..."

ومن ثمة أصبحت التنظيمات المستقلة التي يتخذها رئيس الجمهورية لمجابهة الظروف غير العادية في ظل الحالات الاستثنائية لاسيما حالة الحرب، التشريع الوحيد الساري المفعول في ظل تجميد جميع النصوص القانونية الأخرى بما فيها أعلى وثيقة قانونية داخل الدولة ألا وهي الدستور.

رابعا: تعديل النص القانوني لنص التنظيمي.

طبقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية، يمكن للقاعدة الأعلى والأسمى أن تعدل القاعدة الأدنى والأقل منها درجة وعلية يمكن لتشريع البرلماني أن يعدل أو يلغي النص التنظيمي الصادر عن رئيس الجمهورية، في حين لا يمكن أن تعدل أو تلغي التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية النصوص القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، أو حتى الأوامر التشريعية المنصوص عليها في المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 المتخذة من طرفه هو الأخر – رئيس الجمهورية– نظرا لاتسامها بالطابع التشريعي[1]

خامسا: من حيث الرقابة القضائية.

طبقا للمعيار العضوي الشكلي تعد التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية قرارات إدارية صادرة السلطات المركزية لاسيما رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– وبهذا فهي تخضع لرقابة القاضي الإداري إذ يتم الطعن فيها بدعوى الإلغاء أو التفسير أو تقدير المشروعية أمام المحكمة الإدارية للاستئناف استنادا لكل

[1]– المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 نصت على التالي:

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشان دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام.

يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

تعد لاغيت الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

من الفقرة الثالثة (03) من المادة 900 من القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية[1] التي نصت على ما يلي:

"...تختص المحكمة الإدارية للاستئناف بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية..."

هذا وتكون القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة طبقا لنص المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم التي تنص على أنه:

"يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..."[2]

في حين تفلت التشريعات البرلمانية (النصوص القانونية) من الرقابة القضائية بصفة عامة ومن رقابة القاضي الإداري بصفة خاصة.

الفرع الثاني: دور السلطة التنظيمية في إرساء مبادئ دولة القانون.

تقوم دولة القانون على مبادئ أساسية ذات أهمية بالغة، من بينها مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ تدرج القواعد القانونية التي تأثرت بظهور السلطة التنظيمية المستقلة.

---

[1]- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، ج.ر.ج.ج، العدد48، المؤرخة في 17 يوليو 2022.

[2]- المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02، المؤرخ في 04 مارس 2018، ج.ر.ج.ج، العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018، والذي عدل آخر مرة بموجب القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 9 جوان 2022، ج.ر.ج.ج، العدد 41، المؤرخة في 16 جوان 2022 نصت على ما يلي:

" يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية... "

ومنه سنعالج في هذا العنصر السلطة التنظيمية كتجسيد لمبدأ الفصل بين السلطتين **(أولا)** والفصل بين التنظيم والقانون كضمانة لتجسيد مبدأ تدرج القواعد القانونية **(ثانيا)**.

أولا: السلطة التنظيمية كتجسيد لمبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

أصبح مبدأ الفصل بين السلطات من بين أهم الركائز الأساسية لقيام الأنظمة الديمقراطية الحديثة، فضلا على أنه يمثل أفضل وسيلة لحماية الحقوق والحريات من التعسف.

دأب معظم فقهاء القانون العام إلى أن المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات الذي قصده "مونتسكو" يتجلى في الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث في الدولة لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، القائم على أساس وجود قدر من التعاون بينهما لتنفيذ وظائفهما الأصيلة بتوافق وانسجام من ناحية ووجود رقابة متبادلة بينهما لضمان وقوف كل سلطة عند الحدود المرسومة لها من ناحية أخرى، المفهوم الذي يطلق عليه مبدأ الفصل المرن بين السلطات[1]

وتجد مرونة مبدأ الفصل بين السلطات لاسيما السلطتين التنفيذية والتشريعية تطبيقها في النظم البرلمانية القائمة على علاقة التداخل والاشتراك في الاختصاصات والصلاحيات بين السلطات، ومن بين هذه النظم النظام الفرنسي والمصري والجزائري[2]

---

[1]– عبد الغاني عبد الله بسيوني، النظم السياسية المقارنة، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1997، ص260.

[2]– تبنى المؤسس الدستوري الجزائري لأول مرة مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1989، فبالرغم من عدم تنصيصه الصريح على هذا الأخير إلا أنه هذا ما يستنتج من أحكامه المبنية على إحداث هيئات مستقلة ومتوازنة تقوم العلاقة بينها على التعاون والرقابة المتبادلة، وهو ذات النهج الذي اعتمده المؤسس الدستوري في ظل دستور 1996، وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي تبنى بموجبه المؤسس الدستوري مبدأ الفصل بين السلطات بصريح العبارة بموجب ما جاء في ديباجته:

" يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة" والفقرة الأولى (01) من المادة 15 منه:

" تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية..." التي تقابلها الفقرة الأولى (01) من المادة 16 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

يقوم النظام السياسي الجزائري على غرار باقي النظم السياسية على مبدأ الفصل المرن بين السلطات لاسيما السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ أصبحت العلاقة بينهما قائمة على التأثير المتبادل من حيث التعاون والرقابة.

تزايد دور السلطة التنفيذية بموجب جملة الوظائف المتعددة المخولة لها في إطار الدولة المتدخلة المستهدفة تحقيق متطلبات المجتمع أدى إلى مضاعفة نفوذها وتعاظم سلطاتها على باقي السلطات الأخرى لاسيما السلطة التشريعية، فإلى جانب تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال المساهمة في تكوينها ومشاركتها في اختصاصها وصلاحياتها التشريعية كحق اقتراح القوانين والتصديق والإصدار.

أضحت هي الأخرى إلى جانب صلاحيتها في التشريع بأوامر ضمن المجالات المخولة دستوريا للبرلمان، تساهم في وضع القواعد القانونية العامة والمجردة ذات الصبغة الإلزامية في غير الميادين المخصصة للقانون بمقتضى صلاحيتها التنظيمية طبقا للفقرة الأولى (01) من نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

كما تتولى السلطة التنفيذية مجسدة في الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء – حسب الحالة– في وضع الأحكام التفصيلية لنصوص القانونية الصادر عن السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في التشريع والتنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية.

بناء على ما سبق يمكننا القول، السلطة التنفيذية تساهم في العملية التشريعية إلى جانب السلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه) بمقتضى صلاحيتها التنظيمية سواء المستقلة المتمثلة في وضع القواعد القانونية في غير المسائل المخصصة للقانون والتي يحتكر رئيس الجمهورية ممارستها، أو التطبيقية الممارسة من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة –رئيس

" تقوم على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية..."

مجلس الوزراء– المتمثلة في إتمام وتفصيل النصوص القانونية طبقا للفقرة الثانية (02) من المادة 141 من ذات التعديل الدستوري الجزائري:

"... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة"

تعد السلطة التنظيمية مظهرا من مظاهر التعاون والتكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبالتالي فهي تعد من بين أهم وأبرز العوامل المجسدة لمرونة مبدأ الفصل بين السلطات لاسيما السلطتين التنفيذية والتشريعية.

ثانيا: الفصل بين التنظيم والقانون ضمانة لتجسيد مبدأ تدرج القواعد القانونية.

تقوم دولة القانون على مبدأ هام وأساسي ألا وهو مبدأ تدرج القواعد القانونية، القاضي بتسلسل القواعد القانونية، إذ أنه لا يجوز لتشريع الأدنى أن يخالف التشريع الأعلى منه درجة، وبالتالي لا يجوز لتشريع الفرعي مخالفة التشريع البرلماني كما لا يجوز لكل من القانون والتنظيم المستقل مخالفة التشريع الأساسي طبقا لمبدأ سمو الدستور[1]

ومنه تسمو القواعد القانونية عن القواعد التنظيمية بسبب عدة عوامل من بينها صدور النصوص القانونية عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في العملية التشريعية بعد مرورها بجملة من المراحل والإجراءات الطويلة والمعقدة من جهة، وتنظيمها لمسائل ذات طابع حساس من جهة أخرى.

تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد من بين أبرز دعائم قيام دولة القانون السلطة التشريعية هي صاحبة السيادة في اعدد القانون والتصويت عليه[2] كونها ممثلة لإرادة

[1]– توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الثانية، مؤسسة الثقافة الاجتماعية، مصر، 1981، ص207.

[2]– المادة 114 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"

الأمة، وبهذا تحتل التشريعات البرلماني مرتبة تلي مباشرة التشريع الأساسي في هرم تدرج القوانين الداخلية، لتأتي بعدها مباشرة التنظيمات المستقلة.

فبالرغم من مناداة جانب من الفقه بتساوي كل من مرتبة القانون والتنظيم إلا أنه تظل التنظيمات المستقلة طبقا للمعيار العضوي الشكلي قرارات إدارية، وبهذا فهي لا ترقى إلى مرتبة القواعد التشريعية بل تحتل مرتبة أدنى منها.

ولما كانت النصوص التنظيمية تحتل مرتبة أقل درجة في هرم تدرج القواعد القانونية من النصوص التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية أقر القاضي الدستوري – المجلس الدستوري آنذاك– بالمقابل عدم إمكانية إسناد النصوص التشريعية إلى النصوص التنظيمية صادرة عن السلطة التنفيذية[1]

كما نجد أن المؤسس الدستوري قد فصل بين كل من القانون والتنظيم، من خلال تخويل صلاحية إصدارهما لهيئتين مختلفتين، وتحديد مجال كل منهما، حيث عدد ميادين القانون الذي قد يكون عاديا أو عضويا[2] في حين ضم كل الميادين غير المخصصة لهذا

[1]– الرأي رقم / 02 ر .قع / مد 04 /مؤرخ في 6 رجب عام 1425 الموافق 22 غشت سنة 2004 المتعلق

بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء الدستور، السابق الذكر.

[2]– حددت مجالات القانون في كل من نص المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

" يشرع البرلمان في الميادين التي خصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1)– حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،

2)– القواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية والأسرة، لاسيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات،

3)– شروط استقرار الأشخاص... 10)– القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية... 30)– إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية."

والمادة 140 من ذات التعديل الدستوري التي نصت على ما يلي:

" إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

– تنظيم السلطات العمومية وعملها، النظام الانتخابي،القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية..."

الأخير ضمن نطاق التنظيم[1] وبموجب هذا الفصل القائم بناء على تحديد كل من نطاق التشريع البرلماني (القانون) والتنظيم المستقل يكون المؤسس الدستوري قد سار خطوة إيجابية نحو تجسيد مبدأ تدرج القواعد القانونية نظرا لما يحققه هذا الآخر من حماية للحقوق والحريات المكفولة دستوريا كما أنه يعد ضمانة لتجسيد مبدأ سمو وعلو الدستور الأمر الذي من شأنه تكريس دولة القانون.

المبحث الثاني: التنظيم والقانون بين التقييد والإطلاق.

إضافة إلى مواد أخرى متفرقة في الدستور.

[1]– الفقرة الأولى (01) من المادة 141 من ذات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."

شهد تطور النظم الدستورية المتعاقبة نظريتين أساسيتين لتحديد مجال التنظيم والقانون تتمثلان في كل من النظرية التقليدية والحديثة.

تقوم النظرية التقليدية على اتساع مجال القانون مقابل تضييق مجال التنظيم من خلال تعداد الميادين التي تنظم بموجب هذا الأخير وإدخال جميع الميادين الأخرى المتبقية ضمن اختصاص التشريع البرلماني.

في حين تقوم النظرية الحديثة ذات الاتجاه المعاكس للأولى القائمة على اتساع مجال التنظيم مقابل تضييق مجال القانون نتيجة تعداد المجالات التي تنظم بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية نظير إطلاق ميادين تدخل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بمقتضى تخويله صلاحية إصدار التنظيمات المستقلة في غير المسائل المخصصة للقانون.

وعرفت العديد من التجارب الدستورية المقارنة والجزائرية تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الأمر الذي يوجب علينا الوقوف على مجال كل من التنظيم والقانون سواء في النظم المقارنة –النظام الدستوري الفرنسي والمصري– والنظام الدستوري الجزائري عبر كل التجارب الدستورية التي شهدها.

ومنه سنبحث في كل من التنظيم والقانون في النظم الدستورية المقارنة **(المطلب الأول)** ثم في النظام الدستوري الجزائري **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: التنظيم والقانون في النظم الدستورية المقارنة.

لتحديد مجال كل من التنظيم والقانون انتهجت النظم الدستورية أسلوبين متعاكسين الأول تقليدي قائم على إطلاق مجال القانون وحصر مجال التنظيم والثاني حديث قائم على تحديد مجال القانون وإطلاق مجال التنظيم.

واقتصر تحديد مجالي التنظيم والقانون في النظم الدستورية المقارنة على النظام الدستوري المصري والفرنسي كنموذجين لتطبيق كل من الأسلوب التقليدي والحديث على الترتيب.

وعليه سنحدد مجالي التنظيم والقانون في كل من النظام الدستوري المصري كنموذج لأسلوب التقليدي **(الفرع الأول)** والنظام الدستوري الفرنسي كنموذج لأسلوب الحديث **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول: النظام الدستوري المصري كنموذج للأسلوب التقليدي.

لعل من بين أهم النظم الدستورية العربية المنتهجة للأسلوب التقليدي في تحديد مجال كل من التنظيم والقانون النظام الدستوري المصري، إذ نجد المؤسس الدستوري المصري ومنذ دستور 1923 وصولا إلى دستور 1971 المعدل والمتمم يعتمد الأسلوب التقليدي في تحديد كل من مجال التنظيم والقانون من خلال تعداده لجملة من المواضيع التي خول صلاحية تنظيمها للائحة (التنظيم) مقابل إطلاقه لمجال القانون[1]

[1]– أكد المؤسس الدستوري المصري في ظل دستور 1971 المعدل والمتمم على مبدأ سيادة القانون موسعا بذلك المجالات والمسائل التي يعنى بتنظيمها، والجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري أثناء إحالته على القانون اعتمد جملة من الألفاظ المختلفة والمتنوعة المتمثلة فيما يلي:

– ينظم القانون، كمثال عن ذلك نص المادة 15 منه:

" الإضراب السلمي حق ينظمه القانون."

– يحدد القانون، كمثال عن ذلك نص المادة (06) من ذات الدستور التي نصت على ما يلي:

" الجنسية حق لمن يولد لأب أو لأم مصرية، والاعتراف القانوني به ومنحه أوراقا رسمية تثبت بياناته الشخصية، حق يكفله القانون وينظمه، ويحدد القانون شروط اكتساب الجنسية."

– وفق للقانون، كمثال عن ذلك نص المادة 34 منه:

" للملكية الفكرية حرمة، لا يجوز المساس بها، وحمايتها واجب وفقا للقانون"

– المبينة في القانون: كمثال عن ذلك نص المادة 62 من ذات الدستور:

" حرية التنقل والإقامة والهجرة مكفولة... ولا يكون منعه من مغادرة إقليم الدولة، أو فرض الإقامة الجبرية عليه أو حظر الإقامة من جهة معينة عليه إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة وفي الأحوال المبينة في القانون."

– يصدر القانون: كمثال عن ذلك نص المادة 125 من ذات الدستور:

ليكون بذلك مجلس النواب هو صاحب الولاية العامة في التشريع طبقا لكل من نص المادة الأولى (01) من الدستور المصري لسنة 1971 المعدل والمتمم التي نصت على ما يلي:

"جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة، موحدة لا تقبل التجزئة، ولا يتنازل عن شيء منها، نظامها جمهوري ديمقراطي، يقوم على أساس المواطنة وسيادة القانون..."

والمادة 94 من ذات الدستور:

"سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وتخضع الدولة للقانون..."

" يجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب خلال مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي، ويتم التصويت على الحساب الختامي بابا بابا، ويصدر بقانون..."

– بمقتضى القانون: كمثال عن ذلك نص المادة 12 من ذات الدستور:

" العمل حق وواجب، وشرف تكفله الدولة، ولا يجوز إلزام أي مواطن بالعمل جبرا، إلا بمقتضى القانون، ولأداء خدمة عامة، لمدة محددة، وبمقابل عادل، ودون إخلال بالحقوق الأساسية للمكلفين بالعمل."

– المقررة في القانون: كمثال عن ذلك نص المادة 54 من ذات الدستور:

" الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستدعيه التحقيق، ويجب أن يبلغ فورا كل من تقيد حريته بأسباب ذلك، ويحاط بحقوقه كتابة، ويمكن من الاتصال بذويه وبمحاميه فورا، وأن يقدم إلى سلطة التحقيق خلال أربعة وعشرين ساعة من وقت تقييد حريته، ولا يبدأ التحقيق معه غلا في حضور محاميه، فإن لم يكن له محام، ندب له محام، مع توفير المساعدة اللازمة لذوي الإعاقة وفقا للإجراءات المقررة في القانون..."

– يعين القانون: كمثال عن ذلك نص المادة 192 من ذات الدستور:

" تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية ... ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها."

– بناء على القانون: كمثال عن ذلك نص المادة 32 من ذات الدستور:

" موارد الدولة الطبيعية ملك للشعب، تلتزم الدولة بالحفاظ عليها ... ويكون منح حق استغلال المحاجر والمناجم الصغيرة والملاحات، أو منح التزام المرافق العامة لمدة لا تتجاوز خمسة عشر عاما بناء على القانون ..."

بناء على نص المادتين المذكورتين أعلاه مجلس النواب هو السيد في عملية التشريع، إذ له أن ينظم كافة المسائل غير المحجوزة لتنظيم، وهو الأمر الذي من شأنه المساهمة في إطلاق وتوسيع مجال القانون مقابل تقييد مجال اللائحة وحصره في تنظيم بعض المواضيع المحددة دستوريا.

فإلى جانب تمكين السلطة التنفيذية من ممارسة السلطة التنظيمية التطبيقية أو التنفيذية المندرجة في نطاق تنفيذ القوانين المنصوص عليها في المادة 170 من ذات الدستور[1]

خولها المؤسس الدستوري صلاحية التدخل وتنظيم جملة من المواضيع المتمثلة فيما يلي:

- إنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها[2]
- اتخاذ القرارات الضبطية[3]
- إعلان حالة الاستثنائية (الطوارئ)[4]

---

[1]– المادة 170 من الدستور المصري لسنة 1971 نصت على التالي:

"يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها, إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه."

[2]– خول المؤسس الدستوري المصري في ظل دستور 1971 المعدل والمتمم صلاحية إنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها لرئيس مجلس الوزراء بموجب نص المادة 171 منه:

" يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء."

[3]– منح المؤسس الدستوري في ظل ذات التعديل الدستوري لرئيس مجلس الوزراء صلاحية إصدار اللوائح الضبطية، كما قيد ممارسة هذه الصلاحية بشرط موافقة مجلس الوزراء طبقا لنص المادة 172 منه التي نصت على ما يلي:

" يصدر مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء."

[4]– تعنى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بتنظيم الوضع الاستثنائي الذي قد يطرأ على البلاد من خلال إعلان هذا الأخير – رئيس الجمهورية – لحالة الطوارئ بعد استيفاء كافة الشروط والإجراءات المحددة دستوريا طبقا لنص المادة 154 من ذات التعديل الدستوري التي نصت على ما يلي:

– اتخاذ التدابير الاستعجالية في ظل غياب مجلس النواب[1]

وقد اعتبر فقهاء القانون الدستوري إحالة المؤسس الدستوري للائحة (السلطة التنظيمية المستقلة) لتنظيم جملة المواضيع والمجالات –المذكورة أعلاه– تعداد حصري إذ لا يجب على السلطة التنفيذية سواء كانت ممثلة في رئيس الجمهورية المتدخل في كل من إعلان حالة الطوارئ واتخاذ التدابير الاستعجالية في ظل غياب مجلس النواب، أو ممثلة في رئيس مجلس الوزراء الذي يعنى بإنشاء المرافق العامة واتخاذ القرارات الضبطية إلى جانب صلاحية التنظيمية ذات الطابع التنفيذي المندرجة في نطاق تنفيذ النصوص القانونية، ليحدد بذلك مجال اللائحة (التنظيم) على سبيل الحصر لا المثال[2]

" يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه.

وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فورا ليعرض عليه.

وفي جميع الأحوال يجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس، وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له.

ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ."

[1]– أجاز المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استعجالية في غياب مجلس النواب بمقتضى صلاحيته الدستورية في إصدار قرارات بقوانين بعد استيفائه لشروط والإجراءات المنصوص عليها في المادة 156 من ذات التعديل الدستوري:

" إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوما من انعقاد المجلس الجديد فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار."

[2]– فوزي أوصديق، فصول دستورية،المرجع السابق،ص81.

الفرع الثاني: النظام الدستوري الفرنسي كنموذج لأسلوب الحديث.

استند المؤسس الدستوري الفرنسي في تحديد كل من مجالي التنظيم والقانون في ظل الدساتير السابقة لدستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 على النظرية التقليدية القائمة على إطلاق مجال القانون الصادر عن السلطة التشريعية، كون هذه الأخيرة ممثلة لشعب ومعبرة عن إرادة الأمة، نظير تقييد وحصر نطاق التنظيم في عملية تنفيذ القوانين التي غالبا ما تتم إلا بعد تفويض من السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع ضمن مختلف ميادين الحياة ودون منازع.

أما في ظل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958 عدل المؤسس الدستوري عن النظرية التقليدية السالفة الذكر منتهجا بذلك أسلوبا حديثا في تحديد كل من نطاق التنظيم المستقل والتشريع البرلماني.

ليعتبر بهذا الدستور الفرنسي لسنة 1958 مهد النظرية الحديثة القائمة على تعداد مجالات القانون الصادر عن السلطة التشريعية مقابل إطلاق مجال التنظيم المستقل الصادر عن السلطة التنفيذية، ومنه اتجه المؤسس الدستوري إلى حصر نطاق القانون بموجب أحكام الدستور طبقا لكل من نص المادة 34 ومواد أخرى متفرقة ضمن ذات الدستور المعدل والمتمم[1]

---

[1]- Article 34de la Constitution française:

« La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux , les successions et libéralités ;

- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;

- l'assiette ; le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie

La loi fixe également les règles concernant :

وإطلاق نطاق التنظيم المستقل من خلال تأكيده على أن يتم تنظيم جميع الميادين المتبقية بموجب التنظيم الصادر عن السلطة التنفيذية طبقا لما جاء في نص المادة 37 من ذات الدستور[1]

-le régime électoral des électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

- la création de catégories d'établissements publics ;

-les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civile et militaires de l'Etat ;

-les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé

La loi détermine les principes fondamentaux :

-de l'organisation générale de la défense nationales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

- de l'enseignement ;

- de la préservation de l'environnement ;

- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

-du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et compte tenu de leurs prévisions de recettes , fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'action de l'Etat

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique »

[1]-Article 37 de la Constitution française:

« les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire .

وتتمثل المجالات التي تنظم بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية طبقا لنص المادة 34 من ذات الدستور الفرنسي المعدل والمتمم فيما يلي:

-الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة والحرية والتعددية واستقلالية وسائل الإعلام، والالتزامات التي يتم فرضها للأغراض الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم.

- الجنسية ووضع الأشخاص وأهليتهم وأنظمة الملكية الزوجية والتركات والهبات.

- تحديد الجنايات والجنح وكذلك العقوبات المقررة بشأنها، والإجراءات الجزائية، والعفو وإنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي لأفراد السلطة القضائية.

- أساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها، ونظام إصدار النقود.

- النظام الانتخابي لمجلسي البرلمان والمجالس المحلية والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا وكذلك شروط الاضطلاع بالولايات والوظائف الانتخابية التي يمارسها أعضاء مجالس التداول في المجتمعات المحلية.

- إنشاء فئات الكيانات القانونية العامة.

- الضمانات الأساسية التي تمنح للموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة.

- تأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

- التنظيم العام للدفاع الوطني.

- الاستقلال الإداري للمجتمعات المحلية وصلاحيتها ومواردها.

- التعليم.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent. »

– المحافظة على البيئة.

– نظام الملكية وحقوق الملكية والالتزامات المدنية والتجارية.

– قانون العمل وقانون النقابة العمالية والضمان الاجتماعي..."[1]

كما أوجد المؤسس الدستوري الفرنسي مجالات أخرى يعنى القانون بتنظيمها متفرقة ضمن أحكام ذات الدستور، يمكن ذكر بعضها وفق ما يلي:

– القانون المحدد لشروط الانتخاب الذي أشار إليه المؤسس الدستوري الفرنسي في الفقرة الأخيرة من المادة 03 التي جاءت كالتالي:

"... يحق لجميع المواطنين الفرنسيين من الجنسين، ممن بلغوا السن القانوني ويتمتعون بالحقوق المدنية والسياسية، الانتخاب وفقا لشروط المنصوص عليها في القانون." [2]

– القانون الأساسي المحدد لشروط وكيفيات انتخاب رئيس الجمهورية المشار إليه في المادة 06 من الدستور الفرنسي التي نصت على ما يلي:

"ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر.

لا يحق لأي فرد أن يشغل منصب رئيس الجمهورية لأكثر من ولايتين متعاقبتين.

تحدد طرق تطبيق هذه المادة بموجب قانون أساسي"[3]

---

[1]– طبقا لنص المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم، المذكورة أعلاه.

[2]-Article 03de la Constitution française:

«…Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. »

[3]- Article 06 de la Constitution française:

« le président de la république est élu pour cinq ans au suffrage universel direct .

Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

– القانون المحدد لشروط عرض مشروعات قوانين الحكومة أمام الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ المذكور في الفقرة الثالثة من المادة 39 من الدستور الفرنسي التي جاءت كالتالي:

"...يخضع عرض مشروعات قوانين الحكومة أمام الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ لشروط التي يحددها قانون أساسي..."[1]

– القانون المحدد لشروط إصدار البرلمان لقوانين الموازنة طبقا لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 47 من الدستور المصري التي نصت على التالي:

"يصدر البرلمان مشروعات قوانين الموازنة وفق الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي..."[2]

– القانون المحدد لحالات عدم ازدواجية المناصب طبقا لما نصت عليه المادة 57 من الدستور الفرنسي المعدل والمتمم التي جاءت كالتالي:

"لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الدستوري وبين وظيفة وزير أو عضوية مجلس البرلمان، ويحدد قانون أساسي حالات عدم ازدواجية المناصب الأخرى."[3]

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique »

[1]- Article 39/3de la Constitution française :

« …La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. »

[2] - Article 47/1 de la Constitution française :

« Le Parlement vote Les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique… »

[3] - Article 57de la Constitution française:

«Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique. »

– القانون المحدد لنظام الأساسي للقضاء طبقا لنص المادة 64 من الدستور الفرنسي المعدل والمتمم:

"...يحدد قانون أساسي النظام الأساسي للقضاة..."[1]

أما مجال السلطة التنظيمية المستقلة (اللوائح المستقلة) يندرج ضمنه كافة المسائل المتبقية والميادين الخارجة عن نطاق المواضيع المعددة أعلاه طبقا لنص المادة 37 من ذات الدستور التي تضمنت ما يلي:

" تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون مسائل للوائح"[2]

وبهذا يكون المؤسس الدستوري الفرنسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 المعدل والمتمم الساري المفعول قد عدد الميادين التي تنظم بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية سواء في نص المادة 34 أو مواد أخرى متفرقة ضمنه، مقابل إطلاقه لمجال التنظيم من خلال تمكينه من تنظيم جميع المسائل التي لا تدخل ضمن اختصاص القانون.

المطلب الثاني: التنظيم والقانون في النظام الدستوري الجزائري.

تطورت فكرة تحديد مجال كل من التنظيم المستقل والتشريع البرلماني عبر التجارب الدستورية الجزائرية المتعاقبة، فنجد المؤسس الدستوري في ظل أول دستور عرفته الجمهورية الجزائرية الذي كان سنة 1963 ينتهج الاتجاه التقليدية.

أما في ظل باقي الدساتير التي تلته كل من دستور 1976 ودستور 1989 و1996 ومجمل التعديلات التي مست هذا الأخير نجده يعتمد النظرية الحديثة، فلتحديد مجالي

---

[1] - Article 64de la Constitution française :

« ...Une loi organique porte statut des magistrats...»

[2]– جاء النص الأصلي للمادة 37 من ذات الدستور الفرنسي كالتالي:

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire... »

التنظيم والقانون في النظام الجزائري سنبحث في كل من الأسلوب التقليدي **(الفرع الأول)** والأسلوب الحديث **(الفرع الثاني)** في النظام الدستوري الجزائري.

الفرع الأول: الأسلوب التقليدي في النظام الدستوري الجزائري.

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري في ظل أول دستور عرفته الدولة بعد الاستقلال ألا وهو دستور 1963 النظرية التقليدية في تحديد نطاق كل من التنظيم والقانون[1]

فطبقا لمبدأ سيادة المجلس الوطني ممثل الشعب[2] يكون هذا الأخير هو صاحب الاختصاص الأصيل والسيد في عملية التشريع، إذ منحه المؤسس الدستوري صلاحية إنشاء القواعد القانونية بموجب نص المادة 28 من الدستور الجزائري لسنة 1963[3]

---

[1]– خول المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1963 للمجلس الوطني صلاحية إعداد القانون والتصويت عليه بموجب المادة 28 منه التي نصت على ما يلي:

"يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت عن القوانين، ويراقب النشاط الحكومي."

نظير منحه لرئيس الجمهورية صلاحية تطبيق نصوص القوانين بموجب المادة 52 منه:

"يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين"

إلى جانب ممارسته السلطة النظامية طبقا لنص المادة 53 من ذات الدستور:

"تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية"

ورغم غموض هذه الصلاحية الأخير (السلطة النظامية) وعدم وضوح مجال ممارسته إلا أنها تعتبر وجه الخصوصية الذي اتسم به النظام الدستوري الجزائري في ظل دستور 1963 وتميز به عن باقي النظم المنتهجة للأسلوب التقليدي في تحديد مجالي التنظيم والقانون.

[2]– المادة 27 من الدستور الجزائري لسنة 1963 جاءت كالتالي:

"السيادة الوطنية لشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمسة سنين"

[3]– المادة 28 من الدستور الجزائري لسنة 1963 نصت على ما يلي:

"يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت عن القوانين، ويراقب النشاط الحكومي."

دون تقييد بمجالات محددة يلتزم بتنظيمها رغم إحالته ضمن العديد من نصوصه للقانون وبالتالي ضرورة تدخل المجلس الوطني لتنظيم جملة من المواضيع التي من بينها ما يلي:

- إيقاف ومتابعة الأشخاص أمام القضاة المعنيين[1]
- الحق النقابي وحق الإضراب[2]
- انتخاب النواب في المجلس الوطني وعددهم وشروط انتخابهم[3]
- استقلالية القضاة وتحديد وظائفهم[4]
- تحديد اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء وقواعد سيره[5]
- النشيد الوطني[1]

---

[1]- ما نصت عليه المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1963:

" لا يمكن إيقاف أي شخص ولا متابعته إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون وأمام القضاة المعنيين بمقتضاه وطبقا للإجراءات المقررة بموجبه."

[2]- المادة 20 من نفس الدستور الجزائري:

" الحق النقابي، وحق الإضراب، ومشاركة العمال في تدبير المؤسسات معترف بها جميعا، وتمارس هذه الحقوق في إطار القانون."

[3]- المادة 29 من ذات الدستور الجزائري:

" يحدد القانون طريقة انتخاب النواب في المجلس الوطني وعددهم، وشروط صلاحية انتخابهم، ونظام ما يتنافى والنيابة..."

[4]- المادة 62 من ذات الدستور الجزائري:

" لا يخضع القضاة في ممارستهم لوظائفهم إلا للقانون ولمصالح الثورة الاشتراكية

استقلالهم مضمون بالقانون وبوجود المجلس الأعلى للقضاء"

[5]- المادة 66 من ذات الدستور الجزائري نصت على ما يلي:

" اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء وقواعد سيره تحدد بقانون"

غير أن إحالة المؤسس الدستوري على القانون لتنظيم المسائل المذكورة أعلاه لا يمكن اعتباره حصر لمجالات القانون ولا تقييدا لاختصاصات المجلس الوطني الذي يعد السيد في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها، كما قد يعود سبب هذه الإحالة إلى حساسية المواضيع التي تتطلب لتنظيمها تدخل هيئة ممثلة لشعب.

هذا واعتبر فقهاء القانون الدستوري هذه الإحالة لا تعتبر حصرا لمجالات القانون بل جاءت على سبيل المثال لا الحصر[2]وهو ما أثبته الواقع العملي أين وجدت العديد من النصوص القانونية المنظمة لمختلف المجالات التي لم يسبق للمؤسس الدستوري أن أحال تنظيمها للقانون.

بالمقابل خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية تطبيق النصوص القوانين طبقا لسلطة التنظيمية التطبيقية المخولة له بموجب نص المادة52منه التي تضمنت ما يلي:

" يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين"

وإلى جانب ذلك مكن المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية من ممارسة السلطة النظامية طبقا لنص المادة 53 من ذات الدستور الجزائري[3]

دون أن يحدد نطاق ممارستها، مانحا له بذلك السلطة التقديرية الواسعة في التدخل وتنظيم مختلف المسائل التي يرى ضرورة تنظيمها.

ليكون بهذا المؤسس الدستوري وفي ظل أول دستور للجمهورية الجزائرية لسنة 1963 قد أطلق مجال كل من التنظيم والقانون، تاركا بذلك مسألة تحديد الميادين التي ينظمها

---

[1]– المادة 75 من ذات الدستور الجزائري نصت على التالي:

" النشيد الوطني هو قسما، وسيتولى قانون غير دستوري تحديد النشيد الوطني في المستقبل"

[2]– فوزي أوصديق، فصول دستورية، د.ط، دار الخلدونية لنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، الصفحة 65.

[3]– المادة 53 من الدستور الجزائري لسنة 1963 نصت على التالي:

" تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية"

كلاهما لرغبة وإرادة كل من السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية ممثلة في المجلس الوطني على حد سواء.

وهي الخصوصية التي اتسم بها النظام الدستوري الجزائري في ظل سيادة دستور 1963 حيال انتهاجه للأسلوب التقليدي في تحديد مجالي التنظيم والقانون على خلاف باقي النظم التي اعتمدت ذات الأسلوب والتي أطلقت مجال القانون مقابل حصرها لمجال التنظيم واقتصاره على تنفيذ القوانين لا غير.

في حين خول ذات الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية صلاحية ممارسة السلطة النظامية – دون تحديد مجالها– بصريح العبارة إلى جانب تخويله صلاحية تطبيق النصوص القانونية.

الفرع الثاني: الأسلوب الحديث في النظام الدستوري الجزائري.

المؤسس الدستوري وعبر مجمل الدساتير التي عرفتهم الجمهورية الجزائرية بعد دستور 1963 انتهج الأسلوب الحديث لتحديد مجال كل من التنظيم والقانون، القائم على تعداد المجالات التي تنظم بقوانين صادرة عن السلطة التشريعية، مقابل تخويل مطلق المجالات المتبقية لتنظيم الصادر عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية.

وعليه كان لابد من الوقوف على موقف المؤسس الدستوري الجزائري من الأسلوب الحديث في تحديد مجالي التنظيم والقانون في ظل الدساتير السابقة التي شهدت تطبيقا له **(أولا)** ثم تحديد موقف المؤسس الدستوري من الأسلوب الحديث في ظل الدستور الحالي **(ثانيا)**

أولا: تطبيق الأسلوب الحديث في ظل الدساتير الجزائرية السابقة لتعديل 2020.

من خلال هذا العنصر سنحاول تحديد موقف المؤسس الدستوري من الأسلوب الحديث المعتمد لتحديد مجالي التنظيم والقانون في ظل مختلف دساتير الجمهورية الجزائرية السابقة التي عرفة تطبيقا لهذا الأخير بدأ من دستور 1976 ودستور 1989 فالدستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 ما سنعالجه وفق ما يلي:

1- تطبيق الأسلوب الحديث في ظل دستور 1976:

تبنى المؤسس الدستور الجزائري في ظل دستور 1976 النظرية الحديثة في تحديد نطاقي التنظيم والقانون من خلال تحديده للميادين التي تنظم بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني – آنذاك- ما نصت عليه المادة 151 منه[1]

إضافة إلى مجالات أخرى متفرقة ضمن مواد ذات الدستور[2]

---

[1]- المادة 151 من الدستور الجزائري لسنة 1976:

"يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور، تدخل كذلك في مجال القانون:

1- الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد وبخاصة نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين في إطار متطلبات الدفاع الوطني، 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وقانون الأسرة والخاصة بالزواج والطلاق والبنوة والأهلية والميراث، 3- ظروف الاستقرار المتعلقة بالأفراد، 4- التشريع الأساسي الخاص بالجنسية، 5- القواعد العامة المتعلقة بمركز الأجانب، 6- القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي، 7- القواعد العامة للقانون الجزائي والإجراءات الجزائية والخاصة بتحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المناسبة لها، والعفو الشامل وتسليم المجرمين، 8- القواعد العامة لقانون الإجراءات المدنية وطرق التنفيذ، 9- النظام العام الالتزامات المدنية والتجارية، 10- القواعد العامة المتعلقة بنظام الانتخابات، 11- التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد، 12- المبادئ الأساسية لسياسة الاقتصادية والاجتماعية، 13- تحديد سياسة التربية، وسياسة الشباب، 14- الخطوط الأساسية لسياسة الثقافية، 15- إقرار المخطط الوطني، 16- التصويت على ميزانية الدولة، 17- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق بجميع أنواعها، وتحديد وعائها ونسبها، 18- القواعد العامة لنظام الجمركي، 19- القواعد العامة المتعلقة بنظام البنوك والقرض والتأمين، 20- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية، والسكان، وقانون العمل والضمان الاجتماعي، 21- القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين وأولى الحق وذويهم، 22- الخطوط العريضة لسياسة الأعمار الإقليمي والبيئة، ونوعية الحياة، وحماية الحيوانات والنباتات، 23- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه، 24- النظام العام للغابات، 25- النظام العام للمياه، 26- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها ووضع ألقابها الشرفية"

[2]- أحال المؤسس الدستوري الجزائري في ظل سيادة دستور 1976 إلى القانون لتنظيم جملة من المجالات ضمن العديد من مواده التي من بينها كل من نص المادة 43 منه:

" الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون، شروط اكتساب هذه الجنسية والاحتفاظ بها أو فقدها أو إسقاطها محددة بالقانون."
ونص المادة 47 من ذات الدستور:

" يترتب عن الخطأ القضائي تعويض من الدولة، يحدد القانون ظروف التعويض وكيفيته."...وغيرها من النصوص الدستورية التي تحيل تنظيم العديد من المجالات والمواضيع للقانون الصادر عن السلطة التشريعية.

حدد المؤسس الدستوري الجزائري في ظل هذا الدستور الميادين التي تنظم بموجب قوانين دون أن يميز بين ما ينظم بقانون عضوي وما ينظم بموجب قانون عادي، مانحا السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يصدر بمقتضاها تنظيمات مستقلة في كافة المجالات التي لا يختص القانون بتنظيمها طبقا للفقرة الثانية (02) من المادة 152 منه:

"...كل المسائل، ماعدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي"

بهذا يكون المؤسس الدستوري قد حدد الميادين التي تنظم بقوانين صادرة عن السلطة التشريعية –المجلس الشعبي الوطني آنذاك– مقابل منح جميع الميادين المتبقية التي لا تدخل ضمن اختصاص القانون لسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية الذي يعنى بالسلطة التنظيمية المزدوجة طبقا لنص المادة 111 من الدستور الجزائري لسنة 1976:

" يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص هذا الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

...10– يضطلع بالسلطة التنظيمية..." [1]

السلطة التنظيمية المستقلة الواضعة للقواعد القانونية في المجالات التي لا يختص فيها القانون طبقا للفقرة الثانية (02) من المادة 152 المذكورة أعلاه، والتطبيقية المتمثلة في تطبيق القوانين طبقا للفقرة الأولى(01) من ذات المادة:

"يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي..."

ونص المادة 111 من ذات الدستور:

" يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص هذا الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

...11– يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات..."

[1]– ونص المادة 152 من ذات الدستور:

"يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي، كل المسائل، ماعدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي"

2- تطبيق الأسلوب الحديث في ظل دستور 1989:

أبقى المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1989 على ذات الأسلوب الحديث في تحديد مجالي القانون والتنظيم المعتمد في ظل دستور 1976 القائم على إطلاق مجال التنظيم مقابل تعداد الميادين التي تنظم بقانون صادر عن السلطة التشريعية.

طبقا لنص المادة 115 من الدستور الجزائري لسنة 1989 تشرع السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني ضمن المجالات التي خولها إياه الدستور.

ويندرج ضمن مجال القانون كل من المواضيع التالية:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات.

- شروط استقرار الأشخاص.

- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.

- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية.

- القواعد العامة للقانون الجزائي، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل وتسليم المجرمين.

- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذية.

- نظام الالتزامات المدنية والتجارية.

- نظام الانتخابات،

- التقسيم الإقليمي للبلاد،
- المصادقة على المخطط الوطني،
- التصويت على ميزانية الدولة،
- إحداث الضرائب والجبايات،
- النظام الجمركي،
- نظام البنوك والقروض والتأمينات،
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم،
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية، والسكن،
- القواعد العامة المتعلق بقانون العمل والضمان الاجتماعي،
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة،
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه،
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،
- النظام العام للمياه،
- النظام العام للمناجم والمحروقات،
- إنشاء أوسمة الدولة نياشينها وألقابها التشريفية[1]

[1]– طبقا لنص المادة 115 من الدستور الجزائري لسنة 1989:

" يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خوله إياه الدستور، ويدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي:

1) حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين...

إضافة إلى المجالات المعددة أعلاه أحال المؤسس الدستوري الجزائري ضمن العديد من أحكام دستور 1989 إلى القانون لتنظيم جملة من المسائل التي لا تقل أهمية عن تلك المعددة في نص المادة 115 منه[1]

---

26) إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية."

[1]– إضافة إلى ستة وعشرون (26) مجال المحجوزة ضمن اختصاص القانون أحال المؤسس الدستوري بموجب جملة من نصوص الدستور الجزائري لسنة 1989 إلى هذا الأخير(القانون) لتنظيم العديد من المسائل التي من بينها ما يلي:

– تحديد الأملاك الوطنية طبقا لنص المادة 18 منه:

"الأملاك الوطنية يحددها القانون، وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة، والولاية، والبلدية.

يتم تسيير الأملاك الوطنية طبقا للقانون"

– شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها طبقا لنص المادة 19 منه:

" تنظيم التجارة الخارجية من اختصاص الدولة.

يحدد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها"

– جزاء التعسف في استعمال السلطة طبقا لنص المادة 22 منه:

" يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة"

– شروط اكتساب الجنسية الجزائرية والاحتفاظ بها أو فقدانها أو إسقاطها طبقا لنص المادة 29 من ذات الدستور:

"الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون.

شروط اكتساب الجنسية الجزائرية والاحتفاظ بها، أو فقدانها، أو إسقاطها، محددة بالقانون"

– حالات المتابعة والوقف أو الحجز طبقا لنص المادة 44 من ذات الدستور:

"لا يتابع أحد، ولا يوقف أو يحتجز إلا في الحالات المحددة بالقانون، وطبقا للأشكال التي نص عليها"

– كيفيات وشروط التعويض عن الخطأ القضائي طبقا للمادة 46 من ذات الدستور:

" يترتب على الخطأ القضائي تعويض من الدولة.

ويحدد القانون شروط التعويض وكيفياته"

مخولا صلاحية إصدار التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية – ممثل السلطة التنفيذية– في كل الميادين الخارجة عن القانون.

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد عدد المجالات التي تنظم بموجب قانون، وفي المقابل أطلق نطاق السلطة التنظيمية، من خلال تنظيمها لكافة المسائل المتبقية الخارجة عن نطاق القانون طبقا للفقرة الأولى (01) من نص المادة 116 من ذات الدستور التي نصت على ما يلي:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ..."

مانحا السلطة التنظيمية التطبيقية لرئيس الحكومة – آنذاك– بموجب الفقرة الثانية (02) من ذات المادة[1]بعد أن كان يركز ازدواجية السلطة التنظيمية المستقلة والتطبيقية في يد رئيس الجمهورية في ظل سيادة دستور 1976.

3- تطبيق الأسلوب الحديث في ظل دستور 1996 المعدل سنة 2016:

انتهج المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1996 نفس النهج المتبنى في كلا من دستور 1976 ودستور 1989 لتحديد مجالي التنظيم والقانون المتمثل في الأسلوب الحديث القائم على تحديد نطاق القانون مقابل إطلاق مجال التنظيم، من خلال تحديده للمجالات التي يشرع فيه البرلمان بغرفتيه[2] بمقتضى قوانين، محتفظا بذات المجالات المعددة

– جزاء الخيانة والتجسس والولاء للعدو طبقا لنص المادة 58 من ذات الدستور:

" يجب على كل مواطن أن يحمي ويصون استقلال الوطن، وسيادته وسلامة ترابه.

يعاقب القانون بكل صرامة على الخيانة والتجسس والولاء للعدو، وعلى جميع الجرائم المرتكبة ضد أمن الدولة." وغيرها من المجالات الأخرى المتفرقة ضمن ذات الدستور.

[1]– الفقرة الثانية (02) من المادة 116 من الدستور الجزائري لسنة 1989 التي جاءت كالتالي:

"...يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"

[2]– تبنى المؤسس الدستوري الجزائري لأول مرة في ظل دستور 1996 ازدواجية الهيئة التشريعية طبقا لنص المادة 98 منه التي نصت على ما يلي:

في المادة 115 من الدستور السابق (دستور 1989) مع إلحاق العديد من المجالات الأخرى إلى اختصاصاته التي يمكن إجمالها فيما يلي:

- نظام السجون.
- نظام الملكية.
- نظام إصدار النقود.
- البحث العلمي.
- ممارسة الحق النقابي.
- الهيئات العمرانية.
- النظام العقاري.
- الضمانات الأساسية لموظفي وقانون الوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات.
- الإعلام.

" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" وبهذا تتكون السلطة التشريعية من غرفتين تتمثل الأولى في المجلس الشعبي الوطني المنتخب الذي ينتخب أعضائه بموجب الاقتراع العام المباشر والسري، والثانية تتمثل في مجلس الأمة الذي ينتخب ثلثا (3/2) أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية المحلية ويتم تعيين الثلث (3/1) المتبقي من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية طبقا لنص المادة 101 من ذات الدستور التي نصت على ما يلي:

" ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني..."

بعد أن كان يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد منتخب يسمى المجلس الشعبي الوطني، صاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه طبقا لنص المادة 92 من الدستور الجزائري لسنة 1989.

- القانون الأساسي للقضاء.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني.
- القانون المتعلق بقانون المالية.

إضافة إلى مجالات أخرى متفرقة ضمن مواد الدستور[1]

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد وسع من نطاق القانون، مفرقا بين المجالات التي يشرع فيها البرلمان بغرفتيه بمقتضى قوانين عادية[2] والمجالات التي يشرع فيها بموجب قوانين عضوية[3]

---

[1]– خول المؤسس الدستوري الجزائري ضمن العديد من مواد دستور 1996 المتفرقة للبرلمان صلاحية تنظيم العديد من المواضيع بموجب نصوص قانونية صادرة عنه، والتي قد تكون قوانين عادية كنص المادة 55 منه:

" لكل المواطنين الحق في العمل، يضمن القانون في أثناء العمل الحق في الحماية، والأمن، والنظافة، الحق في الراحة مضمون، ويحدد القانون كيفيات ممارسته"

كما قد يتم تنظيم بعض المجالات بمقتضى قوانين عضوية ككل من نص المادة 108 منه:

" يحدد قانون عضوي الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه" ونص المادة 115 من ذات الدستور التي نصت على ما يلي:

" يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة..."

[2]– المادة 122 من الدستور الجزائري لسنة 1996:

" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1)–حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،

2)–القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات...
11)–المصادقة على المخطط الوطني...

30)–إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية."

[3]– المادة 123 من ذات الدستور الجزائري نصت على التالي:

" إضافة إلى المجالات المخصصة للقانون العضوي بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

مقابل إطلاقه لمجال التنظيم الصادر عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 125 منه التي جاءت كالتالي:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"

والجدير بالذكر تقليص المؤسس الدستوري لمجالات البرلمان في ظل تعديل 2016 من خلال منح تسعة وعشرون (29) مجالا للبرلمان يشرع فيها بمقتضى قوانين عادية بعد أن كانت ثلاثون (30) مجالا في ظل دستور 1996 والتعديل الذي شهده سنة 2008.

ويتمثل المجال المنقوص من صلاحية السلطة التشريعية في (المصادقة على المخطط الوطني) إضافة إلى تخليه عن القانون المتعلق بالأمن الوطني الذي كان يندرج ضمن مجالات القوانين العضوية قبل تعديل 2016.

ثانيا: تطبيق الأسلوب الحديث في ظل الدستور الحالي.

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري في ظل الدستور الحالي والمتمثل في دستور 1996 المعدل والمتمم الذي كان آخر تعديل له سنة 2020 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 الأسلوب الحديث في تحديد كل من مجال التنظيم المستقل والقانون منتهجا بذلك نهج المؤسس الدستوري الفرنسي -دستور 1958 المعدل والمتمم- ومجمل الدساتير التي عرفتها الجمهورية الجزائرية بعد دستور 1963.

حيث عمل هو الآخر - المؤسس الدستوري - في ظل تعديل 2020 على تعداد الميادين التي تنظم بموجب تشريعات برلمانية -قوانين صادرة عن السلطة التشريعية- مقابل إدراج جميع الميادين الخارجة عن نطاق هذا الأخير ضمن اختصاص السلطة التنظيمية

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

إضافة إلى مجالات أخرى متفرقة ضمن مواد الدستور.

المستقلة الممارسة من قبل رئيس الجمهورية، إلى جانب الاحتفاظ بالسلطة التنظيمية التطبيقية الممارسة من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة– ذات المجال الواسع في عملية تطبيق كل من النصوص القانونية والتنظيمية.

لتعنى السلطة التشريعية –البرلمان بغرفتيه– بتنظيم ميادين عديدة ومختلفة فهناك من تنظمهم بموجب قوانين عضوية وأخرى بمقتضى قوانين عادية، وتتمثل هذه المجالات فيما يلي:

1– المجالات التي تنظم بموجب قوانين عضوية:

يشرع البرلمان بموجب قوانين عضوية ضمن المجالات المحددة في نص المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ومجالات أخرى متفرقة ضمن أحكام هذا الأخير والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

– تنظيم السلطات العمومية وعملها، النظام الانتخابي، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،القانون المتعلق بقوانين المالية،[1]

– ترقية وتطوير تمازيغت كلغة وطنية رسمية[2]

---

[1]– المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

" إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

– تنظيم السلطات العمومية وعملها، النظام الانتخابي، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،القانون المتعلق بالإعلام،القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،القانون المتعلق بقوانين المالية..."

[2]– المادة 4 من ذات التعديل الدستوري نصت على التالي:

" تمازيغت هي كذلك لغة وطنية ورسمية.

تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني.

يحدث مجتمع جزائري للغة تمازيغت يوضع لدى رئيس الجمهورية.

- شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات[1]
- شروط وكيفيات إنشاء الأحزاب السياسية[2]
- شروط ترقية الحقوق السياسية للمرأة[3]
- النظام القانون للانتخاب رئيس الجمهورية وفوزه في الانتخاب[4]
- شروط الترشح لرئاسة الجمهورية[5]

يستند المجتمع إلى أشغال الخبراء، ويكلف بتوفير الشروط اللازمة لترقية تمازيغت قصد تجسيد وضعها كلغة رسمية فيما بعد.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة بموجب قانون عضوي"

[1]– المادة 53 من ذات الدستور الجزائري نصت على ما يلي:

"حق إنشاء الجمعيات مضمون... يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات..."

[2]– المادة 57 من ذات التعديل الدستور الجزائري جاءت كالتالي:

"حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون...يحدد قانون عضوي كيفيات إنشاء الأحزاب السياسية..."

[3]– المادة 59 من ذات التعديل الدستوري الجزائري تضمنت التالي:

" تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخب.

يحدد قانون عضوي شروط تطبيق هذا الحكم"

[4]– المادة 85 من ذات التعديل الدستوري جاءت كالتالي:

" ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها،

يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق أحكام هذه المادة "

[5]– المادة 87 من ذات الدستور الجزائري تضمنت ما يلي:

" يشترط في المترشح لرئاسة الجمهورية ...يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق أحكام هذه المادة "

– الوظائف القضائية التي يعين فيها رئيس الجمهورية[1]

– الشروط والإجراءات التي تحكم حالة انسحاب أو وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية[2]

– تنظيم حالة الطوارئ والحصار[3]

– شروط وكيفيات المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال[4]

شروط وكيفيات استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده[5]

---

[1]– المادة 92 من ذات التعديل الدستوري نصت على التالي:

" يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

...4)– الرئيس الأول للمحكمة العليا،

5)– رئيس مجلس الدولة... بالإضافة إلى الوظائف المنصوص عليها في الحالتين 4 و5 أعلاه، يحدد قانون عضوي الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية."

[2]– المادة 95 من ذات التعديل الدستوري نصت على التالي:

"عندما ينال ترشيح الانتخابات الرئاسية موافقة المحكمة الدستورية، لا يمكن سحبه إلا في حالة حصول مانع خطير تثبته المحكمة الدستورية قانونا أو في حالة وفاة المترشح المعني... يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات تطبيق أحكام هذه المادة"

[3]– المادة 97 من ذات التعديل الدستوري الجزائري جاءت كالتالي:

" ... يحدد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار."

[4]– المادة 119 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت على ما يلي:

"يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال.

يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات تطبيق هذا الحكم."

[5]– المادة 120 من ذات التعديل الدستوري الجزائري تضمنت التالي:

" يجرد المنتخب في المجلس الشعبي أو مجلس الأمة، المنتمي إلى حزب سياسي، الذي يغير طوعا الانتماء الذي أنتخب على أساسه من عهدته الانتخابية بقوة القانون.

– شروط وكيفيات انتخاب النواب وأعضاء مجلس الأمة وحالات التنافي ونظام التعويضات البرلمانية[1]

– شروط قبول البرلمان للاستقالة أحد أعضائه[2]

– تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها والعلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة[3] والمصادقة على قانون المالية[4]

– شروط تدوين ونشر مداولات البرلمان[5]

تعلن المحكمة الدستورية شغور المقعد بعد إخطارها وجوبا من رئيس الغرفة المعنية، ويحدد قانون عضوي كيفيات استخلافه..."

والمادة 132 منه التي نصت على ما يلي:

" يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو أو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده"

[1]– المادة 123 من ذات التعديل الدستوري الجزائري جاءت كالتالي:

" تحدد كيفيات انتخاب النواب وكيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي، ونظام التعويضات البرلمانية، بموجب قانون عضوي"

[2]– المادة 128 من ذات التعديل الدستوري الجزائري تضمنت ما يلي:

" يحدد قانون عضوي الشروط التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه."

[3]– الفقرة الأولى (01) من المادة 135 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت على التالي:

" يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة..."

[4]– المادة 146 من ذات التعديل الدستوري الجزائري تضمنت التالي:

" يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 135 من الدستور."

[5]– المادة 136 من ذات التعديل الدستوري الجزائري تناولت التالي:

- النظام القانوني للقضاة وحمايتهم[1]

- تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وسيرها واختصاصاتها[2]

- طرق انتخاب المجلس الأعلى للقضاء وقواعد تنظيمه وعمله[3]

- تشكيلة المحكمة العليا لدولة وتنظيمها وسيرها والإجراءات المتبعة أمامها[4]

- إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية[5]

- تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصه والجزاءات المترتبة عن تحرياته، والقانون الأساسي لأعضائه وعلاقته بالهياكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد[6]

"... تدون مداولات البرلمان في محاضر تنشر طبقا لشروط التي يحددها القانون العضوي..."

[1]- المادة 172 من ذات التعديل الدستوري الجزائري جاءت كالتالي:

" قاضي الحكم غير قابل لنقل إلا ضمن الشروط المحددة...لا يعزل القاضي، ولا يمكن إيقافه عن العمل...إلا في الحالات التي يحددها القانون ... يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق هذه المادة."

[2]- المادة 179 من ذات التعديل الدستوري الجزائري تضمنت ما يلي:

" ... يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، وسيرها واختصاصاتها."

[3]- المادة 180 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت على ما يلي:

" ... يحدد قانون عضوي طرق انتخاب المجلس الأعلى للقضاء وقواعد تنظيمه وعمله."

[4]- المادة 183 من ذات التعديل الدستوري الجزائري تضمنت التالي:

"... يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكم العليا لدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة أمامها."

[5]- المادة 196 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت على التالي:

"يحدد قانون عضوي إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة والمتبعة أمام المحكمة الدستورية"

[6]- المادة 199 من ذات التعديل الدستوري الجزائري قضت بالتالي:

2-المجالات التي تنظم بموجب قوانين عادية.

يشرع البرلمان بموجب قوانين عادية في المجالات المحددة في المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 والمحددة بثلاثين (30) مجالا إضافة إلى مجالات أخرى متفرقة ضمن نصوص ذات التعديل الدستوري والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

– حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين، القواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية والأسرة، لاسيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات، شروط استقرار الأشخاص، التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين ونظام السجون، القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ، نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية،القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية،التقسيم الإقليمي للبلاد، التصويت على قوانين المالية، إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها، النظام الجمركي، نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان، القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي، القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية، القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية، حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه، النظام العام للغابات والأراضي الرعوية، النظام العام للمياه، النظام العام للمناجم والمحروقات، والطاقات المتجددة، النظام العقاري، الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،القواعد العامة المتعلقة بالدفع الوطني واستعمال السلطات

" يحدد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاءات المترتبة عن تحرياته، والقانون الأساسي لأعضائه. كما يحدد علاقاته بالهياكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد."

المدنية للقوات المسلحة، قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إنشاء فئات المؤسسات، إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية[1]

- تحديد ختم الدولة[2]
- تحديد وتسيير الأملاك الوطنية[3]
- شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها[4]
- شروط استحداث أي منصب عمومي أو وظيفة عليا في الدولة[5]

---

[1]– وهو ما تضمنه نص المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 السابقة الذكر.

[2]– الفقرة الأخيرة من نص المادة 6 من ذات التعديل الدستوري الجزائري جاءت كالتالي:

"...يحدد القانون ختم الدولة"

[3]– المادة 22 من ذات التعديل الدستوري الجزائري تضمنت ما يلي:

" يحدد القانون الأملاك الوطنية..."

[4]– المادة 23 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت على ما يلي:

" ... يحدد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها."

[5]– المادة 24 من ذات التعديل الدستوري الجزائري جاءت كالتالي:

" يحظر استحداث أي منصب عمومي أو القيام بأي طلب عمومي لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة.

لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا لثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة.

يجب على كل عون عمومي، في إطار ممارسة مهامه، تفادي أي حالة من حالات تعارض المصالح.

يجب على كل شخص يعين في وظيفة عليا في الدولة، أو ينتخب أو يعين في البرلمان، أو في هيئة وطنية، أو ينتخب في مجلس محلي، التصريح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهدته وفي نهايتها.

يحدد القانون كيفيات تطبيق هذه الأحكام"

– كيفيات شروط اكتساب الجنسية الجزائرية، والاحتفاظ بها أو فقدانها أو التجريد منها[1]

– شروط استفادة الأشخاص المعوزين من المساعدة القضائية[2]

– شروط وإجراءات التوقيف للنظر في مجال التحريات الجزائية[3]

– شروط وكيفيات ممارسة حرية التعبير والاجتماع والتظاهر السلمي[4]

– شروط وكيفيات ممارسة الحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات والحصول عليها وتداولها[5]

---

[1]– المادة 36 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت على ما يلي:

" الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون.

يحدد القانون شروط اكتساب الجنسية الجزائرية، والاحتفاظ بها أو فقدانها أو التجرد منها"

[2]– المادة 42 من ذات التعديل الدستوري الجزائري تضمن ما يلي:

" للأشخاص المعوزين الحق في المساعدة القضائية.

يحدد القانون شروط تطبيق هذا الحكم."

[3]– المادة 45 من ذات التعديل الدستوري الجزائري جاءت كالتالي:

" يخضع التوقيف لنظر في مجال التحريات الجزائية لرقابة القضائية، ولا يمكن أن يتجاوز مدة ثمان وأربعين (48) ساعة...يحدد القانون كيفيات تطبيق هذه المادة."

[4]– المادة 52 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت عل التالي:

"حرية التعبير مضمونة.

حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي مضمونتان، وتمارسان بمجرد التصريح بهما.

يحدد القانون شروط وكيفيات ممارستها"

[5]– المادة 55 من ذات التعديل الدستوري الجزائري جاءت كالتالي:

" يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها.

- حقوق الأحزاب السياسية المعتمدة[1]
- تحديد واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة[2]
- شروط تسخير المستخدمين للأغراض المصلحة العامة[3]
- كيفيات وشروط تقلد الوظائف في الدولة[4]

لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بالحياة الخاصة للغير وبحقوقهم، وبالمصالح المشروعة للمؤسسات، وبمقتضيات الأمن الوطني.

يحدد القانون كيفيات ممارسة هذا الحق"

[1]– المادة 58 من ذات التعديل الدستوري الجزائري جاءت كالتالي:

" تستفيد الأحزاب السياسية المعتمدة، ودون أي تمييز، في ظل احترام أحكام المادة 57 أعلاه، على الخصوص من الحقوق الآتية: – حريات الرأي والتعبير والاجتماع والتظاهر السلمي،

– حيز زمني في وسائل الإعلام العمومية يتناسب مع تمثيلها على المستوى الوطني،

– تمويل عمومي، عند الاقتضاء، يحدده القانون حسب تمثيلها،

– ممارسة السلطة على الصعيدين المحلي والوطني من خلال التداول الديمقراطي، وفي إطار أحكام هذا الدستور.

يحدد القانون كيفية تطبيق هذه المادة "

[2]– المادة 64 من ذات التعديل الدستوري الجزائري تضمنت ما يلي:

"...يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة."

[3]– المادة 66 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت على ما يلي:

"...يحدد القانون شروط تسخير المستخدمين لأغراض المصلحة العامة."

[4]– المادة 67 من ذات التعديل الدستوري الجزائري جاءت كالآتي:

" يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين.

يحدد القانون شروط تطبيق هذا الحكم."

– شروط وكيفيات إدماج الفئات المحرومة ذات الاحتياجات الخاصة في الحياة الاجتماعية[1]

– شروط وكيفيات تدعيم قدرات الشباب وتشجيعهم على المشاركة في الحياة السياسية وحمايتهم من الآفات الاجتماعية[2]

– تحديد ميزانية غرفتي البرلمان[3]

– تنظيم وتشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وصلاحياتها[4]

---

[1]– المادة 72 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت على ما يلي:

" تعمل الدولة على ضمان إدماج الفئات المحرومة ذات الاحتياجات الخاصة في الحياة الاجتماعية.

يحدد القانون شروط وكيفيات تطبيق هذا الحكم."

[2]– المادة 73 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت على ما يلي:

" تسهر الدولة على توفير الوسائل المؤسساتية والمادية الكفيلة بتنمية قدرات الشباب، وتحفيز طاقاتهم الإبداعية.

تشجع الدولة الشباب على المشاركة في الحياة السياسية.

تحمي الدولة الشباب من الآفات الاجتماعية.

يحدد القانون شروط تطبيق هذه المادة."

[3]– الفقرة الثانية من المادة 135 من ذات التعديل الدستوري الجزائري تضمنت ما يلي:

"...يحدد القانون ميزانية الغرفتين..."

[4]– بعد أن استحدث المؤسس الدستوري الجزائري في ظل تعديل 2020 السلطة العليا لشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب نص المادة 204 منه، أحال تنظيمها وتحديد تشكيلتها وصلاحياتها إلى القانون بموجب الفقرة الأخيرة من نص المادة 205 منه:

" ...يحدد القانون تنظيم وتشكيل السلطة العليا لشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وصلاحياتها الأخرى" لتحل محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي تم دسترتها أول مرة بموجب المادة 202 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 التي نصت على ما يلي:

"تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية..."

– تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره[1]

– تنظيم المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتشكيلته وسيره وصلاحياته[2]

– تنظيم الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات وتشكيلتها وسيرها ومهامها[3]

يشمل مجال التنظيم المستقل جميع المسائل غير المخصصة للقانون، وبما أن المؤسس الدستوري قد عدد المجالات التي تنظم بمقتضى قوانين سواء كانت عضوية أو عادية المذكورة أعلاه، مخولا بذلك جميع المسائل المتبقية لتنظيم الأمر الذي اعتبره جانب من فقهاء القانون توسيع لنطاق التنظيم المستقل على حساب تضييق القانون من خلال تقييد وحصر اختصاصه ضمن المجالات المعددة سابقة نظير إطلاق مجال السلطة التنظيمية التي تعنى بكافة الميادين الأخرى لتصبح بهذا السلطة التنظيمية المستقلة هي الأصل والقانون هو الاستثناء[4]

[1]– المادة 212 من ذات التعديل الدستوري الجزائري نصت على ما يلي:

"... يحدد القانون تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره."

[2]– المادة 217 من ذات التعديل الدستوري الجزائري جاءت كالتالي:

"... يحدد القانون تنظيم المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتشكيلته وسيره وكذا صلاحياته."

[3]– تعد الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات هيئة دستورية استشارية مستقلة ذات طابع علمي وتكنولوجي مستحدثة بموجب التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020، الذي أحال تنظيمها وتحديد تشكيلتها وسيرها ومهامها للقانون طبقا لنص المادة 218 منه التي نصت على ما يلي:

" الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات هيئة مستقلة ذات طابع علمي وتكنولوجي.

يحدد القانون تنظيم الأكاديمية وتشكيلتها وسيرها ومهامها."

[4]– فوزي أوصديق، فصول دستورية، مرجع سبق ذكره، ص81.

الأمر الذي من شأنه تعزيز مكانة السلطة التنفيذية في النظامين السياسي والقانوني إذ تصبح هذه الأخير صاحبة الولاية العامة في التشريع[1]، هذا الاتجاه الذي دأب إليه جانب من الفقه في حين اعتبر البعض الآخر أن ذلك التعداد جاء على سبيل المثال لا الحصر إذ بإمكان السلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه) التشريع خارج الميادين المخولة له دستوريا باعتبارها صاحبة السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه لتكون بهذا هي الأخيرة صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع[2]

ونلاحظ أن المؤسس الدستوري في التعديل الأخير لسنة 2020 قد أدرج مجالا جديدا ضمن مجالات القوانين العادية المعددة في نص المادة 141 منه لتصبح ثلاثين (30) مجالا بعد أن كانت تسعة وعشرين (29) مجالا، ويتمثل هذا المجال في وضع القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية طبقا لنص المادة 139 منه:

" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

...10)- القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية..."

وبهذا يكون المؤسس الدستوري في ظل التعديل الأخير لسنة 2020 قد أخرج مجال تحديد القواعد العامة للصفقات العمومية من نطاق التنظيم المستقل وأدرجه ضمن مجال القانون[3]وصدر في ذلك القانون رقم 23-12 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية[1]

---

[1]- عبد الرحمن غزاوي، مرجع سبق ذكره، ص270.

[2]- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص16 - 18.

[3]- قبل تعديل 2020 كان مجال وضع القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية يدخل ضمن الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية طبق للمرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في 20سبتمبر2015.

أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 أدرجه المؤسس الدستوري في نطاق التشريع البرلماني (القانون العادي) طبقا للمادة 139 منه:

" يشرع البرلمان في الميادين التي خصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

إلى جانب تمكين هذا الأخير من تنظيم مواضيع أخرى تتمثل في كل من تحديد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية[2] وتنظيم وتشكيل السلطة العليا لشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وصلاحياتها[3]

إضافة إلى تنظيم الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات وتشكيلتها وسيرها ومهامها[4] موسعا بذلك مجال القانون على حساب مجال نظيره التنظيم المستقل.

رغم تعداد المؤسس الدستوري للميادين التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين مقابل إطلاق وعدم تعداده للمسائل المنظمة بمقتضى السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الأمر الذي يوحي للوهلة الأول بفكرة توسيعه لمجال التنظيم المستقل مقابل تقييد للقانون وحصره في ميادين محددة دستوريا إلا أن المتمعن في أحكام الدستور والمتتبع لمختلف المحطات التي شهدها التطور الدستوري سيلاحظ أن المؤسس الدستوري وفي ظل كل تعديل شهده الدستور إلا وكان يلحق ويضم مواضيع جديدة لاختصاص البرلمان موسع بذالك مجال القانون بنوعيه سواء العضوي أو العادي.

... 10)- القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية..."

[1]- القانون رقم 23-12 المؤرخ في 05 غشت 2023، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 51، المؤرخة في 06 غشت 2023.

[2]- اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الأخير لسنة 2020 القانون العضوي رقم 22-19 المؤرخ في 25 يوليو 2022، المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، ج.ر.ج.ج، العدد 51، المؤرخة في 31 يوليو 2022، المستحدث بموجب نص المادة 196 منه الذي يعد قانون ذا محتوى أوسع مقارنة مع القانون العضوي رقم 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، ج.ر.ج.ج، العدد 54، المؤرخة في 05 سبتمبر 2018، المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية المستحدث بموجب نص المادة 188 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 الذي تخلى المؤسس الدستور عنه في ظل التعديل الأخير لسنة 2020.

[3]- صدر في ذلك القانون رقم 22-08 المؤرخ في 05 مايو 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، ج.ر.ج.ج، العدد 32، المؤرخة في 14 مايو 2022.

[4]- في ذلك صدر القانون رقم 22-02 المؤرخ في 25 أبريل 2022، يحدد تنظيم الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات وتشكيلتها وسيرها ومهامها، ج.ر.ج.ج، العدد 30، المؤرخة في 27 أبريل 2022.

إضافة إلى المبدأ الدستوري القاضي بسيادته في عملية التشريع[1] وعدم وجود مانع دستوري أو قانوني يحول دونه ودون تدخل القانون لتنظيم أي مجال آخر لم يسبق أن عدده المؤسس الدستوري في نص المادة 139 والمادة 140 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 أو أحال إليه ضمن باقي النصوص الدستورية الأخرى.

[1]– طبقا لنص المادة 114 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة.

كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

الباب الثاني:

آليات الرقابة على السلطة التنظيمية

الباب الثاني: آليات الرقابة على السلطة التنظيمية.

تهدف جل النظم الدستورية إلى إرساء دولة القانون من خلال تكريس رقابة مختلفة ومتنوعة على كافة سلطات الدولة لاسيما السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون والتبعية التي يمارسها رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة أو رئيس الوزراء في بعض النظم الدستورية والمندرجة في نطاق تطبيق القانون.

لما كانت التنظيمات المستقلة تتسم بالطابع المزدوج حيث أنها تعد عملا تشريعيا وفقا للمعيار المادي الموضوعي، وتعتبر قرارات إدارية طبقا للمعيار العضوي الشكلي، وبهذا تخضع التنظيمات المستقلة ذات النطاق الواسع للرقابة المزدوجة المسلطة عليها من قبل كل من القاضي الدستوري والقاضي الإداري.

لعل من أهم المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون مبدأ احترام الدستور باعتبار أن هذا الأخير يعلو ويسمو على كافة النصوص القانونية والتنظيمية ومن ثمة وجب على هذه الأخيرة عدم مخالفته.

وكفل المؤسس الدستوري احترام هذا المبدأ بموجب اعتماده على رقابة دستورية التنظيمات –إلى جانب تبنيه لرقابة دستورية القوانين– كوسيلة تضمن عدم تعدي التنظيمات المستقلة على الأحكام التي يتضمنها، كما تعد هي الأخرى ضمانة أساسية لحماية الفرد بمقتضى تصديها للتجاوزات الناجمة عن السلطة التنظيمية ذات المساس المباشر بحقوقه وحرياته.

تجسيدا لمبدأ سيادة القانون تبنت العديد من النظم الدستورية الرقابة الدستورية بصفة عامة والرقابة على دستورية التنظيمات بصفة خاصة كعامل مهم يساهم في قيام دولة القانون.

ومن ثمة تخضع التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية لرقابة فحص مدى دستوريتها ومطابقتها للأحكام الدستور المسلطة عليها من قبل هيئة دستورية قد تكون مجلس أو محكمة دستورية تختلف باختلاف النظم الدستورية.

إضافة إلى ذلك يقضى مبدأ المشروعية بضرورة خضوع جميع الحكام والمحكومين لرقابة القضائية، ولما كانت السلطة التنفيذية تمثل الجهاز الإداري داخل الدولة كان رئيس الجمهورية هو الرئيس الإداري الأول داخل البلاد والوزير الأول أو رئيس الحكومة أو الوزير الأول –حسب الحالة– هو الرئيس الإداري الثاني للبلاد وجب إخضاع قراراتهم لرقابة القاضي الإداري لاسيما تنظيماتهم المستقلة والتطبيقية التنفيذية طبقا لتحقيق مقتضيات مبدأ المشروعية وبالتالي تجسيد دولة القانون.

إلى جانب خضوع السلطة التنظيمية لرقابة الدستورية الممارسة من قبل الهيئة المعنية بفحص الدستورية سواء كانت مجلس أو محكمة دستوريين أو محكمة دستورية عليا، وخضوعها لرقابة المشروعية الممارسة من قبل القاضي الإداري تخضع التنظيمات ولو بطريقة غير مباشرة لنوع ثالث من الرقابة ألا وهو الرقابة السياسية الممارسة من قبل الهيئات السياسية داخل الدولة لاسيما البرلمان ممثل الإرادة الشعبية.

لأجل الوقوف على مدى فعالية الرقابة على السلطة التنظيمية ندرس الرقابة على دستورية التنظيمات كدعامة أساسية لتجسيد دولة القانون **(الفصل الأول)** ثم نعالج كل من دور الرقابة القضائية والسياسية على السلطة التنظيمية في تكريس دولة القانون **(الفصل الثاني)**.

الفصل الأول: الرقابة على دستورية التنظيمات كدعامة أساسية لتجسيد دولة القانون.

لما كان الدستور أعلى وثيقة قانونية في البلاد وباعتباره القانون الأساسي في جميع دول العالم بموجب تجسيد إرادة الأمة من خلال تنظيمها وتسيير مؤسساتها، كما أنه الكافل لحقوق وحريات الأفراد داخل المجتمع، والضامن لتكريس كل من مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ تدرج القواعد القانونية، فهو يحتل المرتبة الأعلى والأسمى ضمن هرم تدرج قوانين الدولة.

تجسيدا لمبدأ الشرعية الدستورية وجب على النصوص القانونية والتنظيمية برمتها الالتزام والتقيد بأحكام الدستور، ولضمان ذلك أوجد المؤسس الدستوري في العديد من النظم القانونية آلية الرقابة على دستورية القوانين بصفة عامة والرقابة على دستورية التنظيمات بصفة خاصة، التي تعد من أبرز العوامل الأساسية التي تساهم في بلورة وبناء دولة القانون.

إذ أنها الضمانة الأساسية لاحترام سمو الدستور ونفاذه وتطبيق أحكامه على الوجه السليم من جهة، كما أنها الآلية التي تكفل حماية دستورية وقانونية للحقوق والحريات من جهة أخرى.

لتكون بذلك الرقابة على دستورية التنظيمات ذات نتيجة حتمية لمبدأ علو الدستور وضمانة عملية لتجسيد كل من مبدأ الفصل بين السلطات لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ومبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يجسد خضوع القاعدة الأدنى والأقل درجة للقاعدة التي تعلوها وبالتالي خضوع التنظيمات لكل من الدستور والقوانين والمعاهدات المصادق عليها وبهذا تكون الرقابة على دستورية التنظيمات دعامة أساسية لتكريس دولة القانون.

رقابة دستورية التنظيمات هي العملية التي بموجبها يتم فحص النص التنظيمي والتأكد من مدى دستوريته ومطابقة أحكامه للدستور المعمول به وموافقته لمضمون المعاهدات المصادق عليه، لتكون بذلك الرقابة على دستورية التنظيمات من أبرز الدعائم القانونية المساهمة في كبح جماح السلطة التنظيمية لاسيما المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية.

هذا ويتم فحص دستورية التنظيمات من قبل هيئة معنية بذلك قانونيا بعد إخطارها وتحريك رقابتها على التنظيمات المشكوك في دستوريتها، ليترتب عن فحص دستورية هذه الأخيرة –التنظيمات– قرارات دستورية ذات قيمة وحجية قانونية.

ومنه سنبحث في هذا الفصل حول تحريك رقابة القاضي الدستوري على التنظيمات **(المبحث الأول)**، ثم نقف على دور الرقابة الدستورية على التنظيمات في تجسيد دولة القانون **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: تحريك رقابة القاضي الدستوري على التنظيمات.

يتم فحص مدى دستورية التنظيمات من قبل هيئة مختصة دستوريا تختلف بين المجالس والمحاكم الدستورية باختلاف النظم الدستورية، هذا ولا يتم إخضاع التنظيمات المستقلة لفحص مدى دستوريتها إلا بتدخل من بعض الهيئات المحددة دستوريا بناء على صلاحيتها في الإخطار الذي قد يكون سياسيا أو قضائيا.

ويكون الإخطار سياسيا عندما يتم من طرف هيئات سياسية ممثلة في كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة إضافة إلى الأقلية البرلمانية.

أما الإخطار القضائي فيقوم على إحالة ترفع من الجهات القضائية العليا –المحكمة العليا أو مجلس الدولة– بعد دفع أحد أطراف النزاع أمام هذه الأخيرة أو أمام إحدى الهيئات القضائية الأخرى (المحاكم الابتدائية والمجالس القضائية، المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف) بعدم دستورية الحكم التنظيمي محل التطبيق بمناسبة الفصل في قضية معروضة أمام القضاء مشكوك في انتهاكه للحقوق والحريات المكفولة دستوريا.

وعليه سنعالج في هذا المبحث الهيئات المكلفة بالرقابة على دستورية التنظيمات **(المطلب الأول)** ثم نقف على الإخطار كآلية تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: الهيئات المكلفة بالرقابة على دستورية التنظيمات.

يتم بسط الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية المستقلة من قبل الهيئة المخول لها هته الصلاحية دستوريا والتي تتنوع بين المجالس والمحاكم الدستورية وتختلف باختلاف النظم الدستورية، إذ تخول مهمة الرقابة الدستورية لهيئة سياسية تدعى بالمجلس الدستوري مثل ما هو الحال في كل من النظام الدستوري الفرنسي والنظام الدستوري الجزائري سابقا.

كما قد تخول هذه الصلاحية للمحكمة الدستورية طبقا لنظام الدستوري الجزائري الحالي[1] أو للمحكمة الدستورية العليا مثل ما هو سائد في النظام الدستوري المصري.

حيث أناط المؤسس الدستوري الفرنسي مهمة الرقابة على دستورية القوانين دون التنظيمات للمجلس الدستوري الفرنسي، بينما خول المؤسس الدستوري المصري صلاحية الرقابة على دستورية القوانين واللوائح (التنظيمات) للمحكمة الدستورية العليا.

أما في النظام الدستوري الجزائري فقد تمثلت الهيئة المعنية بالرقابة على دستورية القوانين بصفة عامة والتنظيمات بصفة خاصة في –المجلس الدستوري سابقا والمحكمة الدستورية حاليا– التي شهدت العديد من التطورات الإيجابية التي ساهمت بشكل فعال في تحسين رقابتها الدستورية وبالتالي تعزيز قيام دولة القانون.

ومن ثمة سنبحث من خلال هذا العنصر في كل من المجلس الدستوري كجهاز مكلف بالرقابة على دستورية التنظيمات **(الفرع الأول)** ثم نبحث حول استحداث المحكمة الدستورية كمؤسسة رقابية على التنظيمات**(الفرع الثاني)**.

[1]– الفقرة الأولى (01) من المادة 185 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020:

" المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور..."

الفرع الأول: المجلس الدستوري كجهاز مكلف بالرقابة على دستورية التنظيمات.

أقر المؤسس الدستوري الفرنسي الرقابة الدستورية مخولا صلاحية ممارستها للمجلس الدستوري الفرنسي الذي يتألف من تسعة أعضاء، يتولى كل منهم منصبه لفترة غير قابلة لتجديد من تسع سنوات.

ويتم تجديد ثلث أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات، يتم تعيين ثلاثة من أعضائه من قبل رئيس الجمهورية، وثلاثة من قبل رئيس الجمعية الوطنية، وثلاثة من قبل رئيس مجلس الشيوخ.

إضافة إلى هؤلاء الأعضاء التسعة يتمتع رؤساء الجمهورية السابقين بالحق الكامل في العضوية الدائمة في المجلس الدستوري، كما يتم تعيين الرئيس من قبل رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 56 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم[1]

اقتصر دور المجلس الدستوري على فحص مدى دستورية القوانين دون التنظيمات من خلال اكتفاء المؤسس الدستوري الفرنسي بالتنصيص على ضرورة عرض القوانين الأساسية قبل إصدارها ومشروعات القوانين على المجلس الدستوري الذي يفصل في مدى مطابقتها للدستور[2]

---

[1] - Article 56 de la Constitution française :

« Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République.

Le président est nommé par le président de République. Il a voix prépondérante en cas de partage. »

[2] - Article 61 de la Constitution française :

« Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées

ليساهم بذلك كل من المجلس والفقه الدستوريين الفرنسيين في إفلات التنظيمات من فحص مدى دستوريتها من خلال اعتبارها أعمال إدارية تخضع لرقابة المشروعية الممارسة من قبل القاضي الإداري إضافة إلى اعتبار ثاني يتمثل في المركز المتفوق لرئيس الجمهورية والدور المحوري الذي يجسده في الدساتير على حساب باقي السلطات لاسيما السلطة التشريعية[1]

كما ظهرت فكرة إيجاد هيئة رقابية تضمن سمو الدستور واحترامه من جهة وتكفل حماية الحقوق والحريات من جهة أخرى في المنظومة الدستورية الجزائرية مع ظهور أول دستور عرفته الجمهورية ألا وهو دستور 1963 حيث كانت تدعى هذه الهيئة بالمجلس الدستوري الذي كان يتكون من الرئيس الأول للمحكمة العليا، ورئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا وثلاث نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 63 من ذات الدستور الجزائري التي جاءت كالتالي:

" يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا، ورئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية.

ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوت مرجح."

وبهذا اكتفاء المؤسس الدستوري الجزائري في ظل سيادة دستور 1963 بمنح المجلس الدستوري صلاحية الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية دون التنظيمات طبقا لنص المادة 64 منه:

"يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني."

---

parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution … »

[1]– محمد بومدين، أسباب عدم خضوع التنظيمات لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، العدد 03، بسكرة، الجزائر، 2020، ص59.

مستبعدا بذلك التنظيمات من الرقابة الدستورية التي يعنى بممارستها المجلس الدستوري آنذاك.

إلا أنه ومع صدور الدستور الجزائري لسنة 1976 تخلى المؤسس الدستوري الجزائري عن الرقابة الدستورية بصفة نهائية سواء المتمثلة في فحص دستورية القوانين والأوامر التشريعية أو دستورية التنظيمات، متخليا بذلك عن الهيئة المعنية بممارسة هذا النوع من الرقابة –المجلس الدستوري – مخولا بذلك مهمة احترام الدستور الذي يعد أحد مبادئ قيام دولة القانون لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 111 منه التي نصت على ما يلي:

"يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص هذا الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

...3- يحمي الدستور..."

دون تنصيصه عن آلية الحماية التي يستعملها رئيس الجمهورية[1] وحتى في حالة وجود آلية تجسد حماية الدستور وبالتالي تعزيز دولة القانون إلا أنه لا يتوقع أن يراقب رئيس الجمهورية حامي الدستور تنظيماته المستقلة الصادرة عنه لتفلت بذلك التنظيمات من الرقابة الدستورية.

وبهذا يعتبر الدستور الجزائري لسنة 1989 أول دستور خرج عن القاعدة المعمول بها في فرنسا والدساتير الجزائرية السابقة لـه[2] القائمة على استبعاد التنظيمات من رقابة الدستورية.

مجسدا بذلك الرقابة على دستورية التنظيمات في المنظومة الدستورية والقانونية الجزائرية مخولا صلاحية ممارستها للمجلس الدستوري آنذاك طبقا لنص المادة 155 منه:

[1]– ادريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص225.

[2]– كل من الدستور الجزائري لسنة 1963 والدستور الجزائري لسنة 1976.

" يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية... التنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية..."

خول المؤسس الدستوري الجزائري للمجلس الدستوري صلاحية الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، كما مكنه من صلاحية الفصل في دستورية التنظيمات لأول مرة في ظل سيادة الدستور الجزائري لسنة 1989 بمقتضى نص المادة 155 منه[1]

وبهذا تجسدت الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية التنظيمات في النظام الجزائري وفي ظل سيادة دستور 1989 في المجلس الدستوري آنذاك الذي يتكون من سبعة (07) أعضاء، وتجمع تشكيلته بين كل من نظام التعيين ونظام الانتخاب طبقا لنص المادة 154 من ذات الدستور التي نصت على ما يلي:

"يتكون المجلس الدستوري من سبعة أعضاء:

اثنان منهم، يعينهما رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها.

وبمجرد انتخابهم أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى.

يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة غير قابلة لتجديد مدتها ست سنوات.

[1]– المادة 155 من الدستور الجزائري لسنة 1989 نصت على التالي:

"يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية.

كما يفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لدستور."

ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات.

يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست سنوات غير قابلة لتجديد."

وهو ذات النهج الذي اتبعه المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1996 بموجب اعتماده على نفس الجهاز المعني بالرقابة على دستورية التنظيمات ألا وهو المجلس الدستوري مع رفع عدد أعضائه إلى تسعة (09) أعضاء طبقا لنص المادة 164 من دستور 1996 المعدل والمتمم[1]

ثم رفع عدد أعضاء تشكيلة المجلس الدستوري إلى اثني عشرة (12) عضوا بموجب تعديل 2016 بمقتضى نص المادة 183 منه:

"يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضوا: أربعة (4) من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، واثنان (2) تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة...يعين رئيس الجمهورية رئيس ونائب رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ثماني (8) سنوات..."

[1]– المادة 164 من دستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم التي نصت على ما يلي:

"يتكون المجلس الدستوري من تسعة (9) أعضاء:

ثلاثة (3) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا وعضو واحد (1) ينتخبه مجلس الدولة..."

الفرع الثاني: المحكمة الدستورية كمؤسسة رقابية على التنظيمات.

يعد التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 نقطة تحول وتوجه نحو القضاء الدستوري من خلال استبدال المؤسسة المكلفة بالرقابة على دستورية النصوص القانونية والتنظيمية من المجلس الدستوري إلى المحكمة الدستورية.

إذ خول المؤسس الدستوري الجزائري في ظل سيادة الدستور الأخير لسنة 2020- الساري المفعول- صلاحية ممارسة الرقابة على دستورية التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية لمؤسسة رقابية مستقلة تدعى بالمحكمة الدستورية[1] ذات تشكيلة وتنظيم يختلفان عن الهيئة المعتمدة في الدساتير السابقة المتمثلة في المجلس الدستوري آنذاك.

تتكون الهيئة المعنية بالرقابة على دستورية التنظيمات –المحكمة الدستورية- من اثني عشر (12) عضوا[2] تجمع في تشكيلتها بين نظامي التعيين والانتخاب، إذ يتم تعيين الثلث (3/1) من أعضائها أي أربعة (04) أعضاء من طرف رئيس الجمهورية، ويتم انتخاب عضوين (02) من قبل السلطة القضائية عضوا (01) من طرف المحكمة العليا وعضوا (01) من طرف مجلس الدولة.

ليكون بهذا قد قلص المؤسس الدستوري من عدد الأعضاء الممثلين لسلطة القضائية بعد أن كانت تساهم هذه الأخيرة في تشكيلة الهيئة المعنية بالرقابة على دستورية التنظيمات

---

[1]- المادة 190 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية... التنظيمات..."

[2]- نصت المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 22-93 المؤرخ في 08 مارس 2022 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المحكمة الدستورية، ج.ر.ج.ج، العدد 17 المؤرخة في 10 مارس 2022 على ما يلي:

" تتشكل المحكمة الدستورية، طبقا لأحكام المادة 186 من الدستور، من اثني عشر (12) عضوا، منهم أربعة (4) يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المحكمة، وعضو واحد من المحكمة العليا وعضو واحد عن مجلس الدولة ينتخبان من بين قضاتهما، وستة (6) أساتذة في القانون الدستوري منتخبين."

– المجلس الدستوري آنذاك– بأربعة (04) أعضاء أي الثلث (3/1) من تشكيلتها،عضوان (02) تنتخبهما المحكمة العليا وعضوان (02) ينتخبهما مجلس الدولة[1]

هذا ويتم انتخاب النصف (2/1) من أعضاء المحكمة الدستورية أي ستة (06) أعضائها بموجب الاقتراع من بين أساتذة القانون الدستوري، ليكون بهذا قد أشرك المؤسس الدستوري بموجب التعديل الأخير لسنة 2020 أساتذة القانون الدستوري في تشكيلة المحكمة الدستورية نظرا للكفاءة التي يتمتعون بها ودرايتهم بالشؤون الدستورية بما في ذلك مهمة الرقابة الدستورية.

يتم انتخاب أساتذة القانون الدستوري لشغل منصب العضوية في الجهاز المعني بفحص الدستورية –المحكمة الدستورية بناء على ضوابط وإجراءات محددة تتجلى في توزع المقاعد الستة (6) لأساتذة القانون الدستوري في انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية على الندوات الجهوية للجامعات، مع تخصيص مقعدان لكل ندوة جهوية[2]

كما يتم استدعاء الناخبين من طرف رئيس المحكمة الدستورية خلال مدة ستين (60) يوما قبل تاريخ الاقتراع، ليجرى الاقتراع خلال الثلاثين (30) يوما السابقة لانقضاء عهدة أعضاء المحكمة الدستورية[3] المحددة بست (6) سنوات غير قابلة لتمديد مع التجديد النصفي

[1]– المادة 183 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 التي تضمنت ما يلي:

"يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضوا:...اثني (2) تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة..."

[2]– المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 21–304 المحدد لشروط وكيفيات انتخاب أساتذة القانون الدستوري، أعضاء في المحكمة الدستورية، المؤرخ في 4 غشت 2021، ج.ر.ج.ج، العدد 60، المؤرخة في 5 غشت 2021 التي نصت على ما يلي:

"توزع المقاعد الستة (6) لأساتذة القانون الدستوري في انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية على الندوات الجهوية للجامعات.

يخصص لكل ندوة جهوية مقعدان (2)."

[3]– المادة الثانية (02) من ذات المرسوم رئاسي رقم 21–304 التي نصت على ما يلي:

"يستدعى الأساتذة الناخبون في غضون ستين (60) يوما قبل تاريخ الاقتراع من طرف رئيس المحكمة الدستورية.

لأعضاء المحكمة الدستورية كل ثلاث (3) سنوات[1] ليكون بذلك المؤسس الدستوري الجزائري قد قلص من مدة عهدة عضوية المحكمة الدستورية بعد أن كانت محددة بثماني (8) سنوات غير قابلة لتمديد مع التجديد النصفي للأعضاء كل أربع (4) سنوات[2]

والجدير بالإشارة تخلي المؤسس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الأخير عن إشراك السلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه) في تشكيلة الهيئة المعنية بالرقابة على دستورية التنظيمات أي المحكمة الدستورية بعد أن كانت هي الأخرى –السلطة التشريعية– تساهم في تشكيلة الهيئة المكلفة بفحص دستورية التنظيمات المعتمدة سابقا والمتمثلة في المجلس الدستوري آنذاك بانتخاب أربع (4) أعضائه من طرفها عضوان اثنان (2) من قبل المجلس الشعبي الوطني وعضوان (2) من قبل مجلس الأمة[3]

يجري الاقتراع خلال الثلاثين (30) يوما السابقة لانقضاء عهدة أعضاء المحكمة الدستورية."

[1]– المادة 188 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

" يعين رئيس الجمهورية رئيس المحكمة الدستورية لعهدة واحدة مدتها ست (6) سنوات، على أن تتوافر فيه الشروط المنصوص عليها في المادة 87 من الدستور باستثناء شرط السن.

يضطلع أعضاء المحكمة الدستورية بمهامهم مرة واحدة مدتها ست (6) سنوات، ويجدد نصف عدد أعضاء المحكمة الدستورية كل ثلاث (3) سنوات..."

[2]– المادة 183 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016:

"... يعين رئيس الجمهورية ونائب رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ثماني (8) سنوات.

يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة مدتها ثماني (8) سنوات، ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل أربع (4) سنوات ..."

[3]– طبقا لنص المادة 183 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016:

"يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضوا:

...اثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة..."

كما أحاط المؤسس الدستوري الجزائري عضوية المحكمة الدستورية بجملة من الشروط والضوابط التي تختلف بين تلك المفروضة على رئيس المحكمة الدستورية والواجب توافرها في أعضاء هذه الأخيرة –المحكمة الدستورية–

حيث نص المؤسس الدستوري الجزائري على جملة الشروط الواجب توافرها في رئيس المحكمة الدستورية وهي ذات الشروط الواجب توافرها في المترشح لشغل منصب رئاسة الجمهورية وذلك بمقتضى إحالته لهذه الأخيرة طبقا للفقرة الأولى (01) من نص المادة 188 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"يعين رئيس الجمهورية رئيس المحكمة الدستورية لعهدة واحدة مدتها ست (6) سنوات، على أن تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في المادة 87 من الدستور باستثناء شرط السن..."

وعليه وجب توافر جملة من الشروط في الشخص المراد شغل منصب رئاسة المحكمة الدستورية والمتمثلة فيما يلي:

– يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم.

– لا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية.

– يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

– يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها لمدة عشر (10) سنوات، على الأقل، قبل إيداع الترشح.

– يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود قبل 1942.

– يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها وهو الشرط المستحدث بمقتضى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

– يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود بعد يوليو 1942.

– يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه[1]

– لما كان رئيس المحكمة الدستورية يعتبر عضوا من أعضائها هي الأخرى، يشترط فيه بلوغ سن الخمسين (50) سنة يوم تعيينه أو انتخابه، وذلك على خلاف السن الواجب توافرها في المترشح لرئاسة رئيس الجمهورية الذي وجب عليه بلوغ الأربعين (40) سنة كاملة يوم إيداع طلب الترشح[2]

---

[1]– جاء نص المادة 87 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 كالتالي:

"يشترط في المترشح لرئاسة الجمهورية أن:

– يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم،

– لا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية،

– يدين بالإسلام...

– يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية،

– يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها لمدة عشر (10) سنوات، على الأقل، قبل إيداع الترشح،

– يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود قبل 1942،

– يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها،

– يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولود بعد يوليو 1942،

– يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق أحكام هذه المادة."

[2]–النقطة الرابعة (04) من المادة 87 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 كالتالي:

"يشترط في المترشح لرئاسة الجمهورية أن:

...– يبلغ سن الأربعين (40) كاملة يوم إيداع طلب الترشح..."

كما اشترط المؤسس الدستوري الجزائري في عضو المحكمة الدستورية ضرورة توافر ما يلي:

- بلوغ خمسين (50) سنة كاملة يوم انتخابه أو تعيينه.
- التمتع بخبرة في القانون لا تقل عن عشرين (20) سنة.
- الاستفادة من تكوين في القانون الدستوري.
- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وألا يكون محكوما على العضو بعقوبة سالبة للحرية.
- عدم الانتماء الحزبي.
- توقف العضو عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، أو أي نشاط آخر أو مهنة حرة بمجرد انتخابه أو تعيينه[1]

أما في النظام الدستوري المصري نجد المحكمة الدستورية العليا التي تعنى بالعديد من الصلاحيات التي من بينها تفسير النصوص التشريعية والفصل في المنازعات المتعلقة بشؤون أعضائها وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين ومتناقضين والمنازعات

[1]- طبقا لنص المادة 187 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"يشترط في عضو المحكمة الدستورية المنتخب أو المعين:

- بلوغ خمسين (50) سنة كاملة يوم انتخابه أو تعيينه،
- التمتع بخبرة في القانون لا تقل عن عشرين (20) سنة، واستفادة من تكوين في القانون الدستوري،
- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وألا يكون محكوما على العضو بعقوبة سالبة للحرية،
- عدم الانتماء الحزبي.

بمجرد انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، أو أي نشاط آخر أو مهنة حرة."

المتعلقة بتنفيذ أحكامها والقرارات الصادرة منها[1] لينط لها هي الأخرى –أي المحكمة الدستورية العليا– بصلاحية الفصل في كل من دستورية القوانين والتنظيمات (اللوائح) طبقا لما جاء في نص المادة 192 من التعديل الدستوري المصري لسنة 2014 التي نصت على ما يلي:

"تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح..."

ليكون بذلك قد خول المؤسس الدستوري المصري صلاحية ممارسة الرقابة على دستورية التنظيمات (اللوائح) للمحكمة الدستورية العليا بمقتضى نص المادة 192 من التعديل الدستوري المصري لسنة 2014 –المذكورة أعلاه– حيث اخص المؤسس الدستوري المصري المحكمة الدستورية العليا وحدها بمهمة الفصل في مسألة المخالفة الدستورية لاسيما مخالفة اللوائح (التنظيمات) للأحكام الدستور[2]

إذ منح مهمة الرقابة على دستورية التنظيمات (اللوائح) للمحكمة الدستورية العليا باعتبارها هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها[3] تتألف من رئيس تختاره الجمعية العامة من بين

[1] – المادة 192 من التعديل الدستوري المصري لسنة 2014 التي نصت على ما يلي:

" تتولى المحكمة الدستورية العليا...تفسير النصوص التشريعية، والفصل في المناعات المتعلقة بشئون أعضائها، وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء، والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أي جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي، والآخر من جهة أخرى منها، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها، والقرارات الصادرة منها.

ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها."

[2]– أحمد فتحي سمرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة، مصر، 2000، ص219.

[3]– المادة 191 من التعديل الدستوري المصري لسنة 2014:

"المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة، قائمة بذاتها، مقرها مدينة القاهرة، ويجوز في حالة الضرورة انعقادها في أي مكان آخر داخل البلاد، بموافقة الجمعية العامة للمحكمة، ويكون لها موازنة مستقلة، يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقما واحدا، وتقوم الجمعية العامة للمحكمة على شئونها، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بشئون المحكمة."

أقدم ثلاثة نواب لرئيس المحكمة، وعدد كاف من نواب الرئيس يتم اختيارهم من قبل الجمعية العامة.

كما توجد بالمحكمة هيئة المفوضين التي يتم اختيار أعضائها من طرف الجمعية العامة المتمثلين في كل من رئيس وعدد كافي من الرؤساء بالهيئة، والمستشارين، والمستشارين المساعدين، يصدر رئيس الجمهورية قرار بتعيينهم طبقا لما نصت عليه المادة 193 من الدستور المصري المعدل والمتمم:

" تؤلف المحكمة من رئيس، وعدد كاف من نواب الرئيس.

وتؤلف هيئة المفوضين بالمحكمة من رئيس، وعدد كاف من الرؤساء بالهيئة، والمستشارين، والمستشارين المساعدين.

وتختار الجمعية العامة رئيس المحكمة من بين أقدم ثلاثة نواب لرئيس المحكمة، كما تختار نواب الرئيس، وأعضاء هيئة المفوضين بها، ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية، وذلك كله على النحو المبين بالقانون."

المطلب الثاني: الإخطار كآلية لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات.

لا يمكن أن يتحرك القاضي الدستوري الجزائري من تلقاء نفسه ويبسط رقابته على النصوص التنظيمية حتى لو لاحظ مخالفتها الصارخة لأحكام دستور، إلا بناء على تدخل إحدى هيئات المحددة دستوريا وإخطارها للجهاز المعني بالرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة، التي تتمثل في كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني إضافة إلى رئيس مجلس الأمة.

هذا وقد ظل الإخطار السياسي ضيقا قاصرا على هذه الهيئات الثلاث فقط، إلى غاية صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي وسع فيه المؤسس الدستوري من هيئات الإخطار لتشمل الوزير الأول إلى جانب الهيئات السياسية المذكورة سابقا.

وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي تبنى بموجبه المؤسس الدستوري لأول مرة الإخطار القضائي بشأن دستورية التنظيمات القائم على دفع الأفراد –أحد الأطراف

في المحاكمة أمام جهة قضائية– بعدم دستورية الحكم التنظيمي محل التطبيق بمناسبة الفصل في القضية إلى جانب الإخطار السياسي.

وهو ما سنتعرض له بالبحث من خلال دراسة الإخطار السياسي **(الفرع الأول)** والإخطار القضائي **(الفرع الثاني)** كآليتين لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات.

الفرع الأول: الإخطار السياسي كآلية لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات.

يعد الإخطار الآلية القانونية الوحيدة لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات في ظل غياب إمكانية القاضي الدستوري من بسط رقابته التلقائية على النصوص التنظيمية، إذ لا ينظر القاضي الدستوري في الدعاوى المتعلقة بفحص دستورية التنظيمات إلا بناء على إشعار بخصوصها.

وبهذا مكن المؤسس الدستوري العديد من الهيئات السياسية من تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة والمتمثلة في كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني إضافة إلى رئيس مجلس الأمة، وصولا إلى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 الذي وسع بموجبه المؤسس الدستوري من نطاق الإخطار السياسي ليشمل كل من الوزير الأول –آنذاك– ونسبة عددية من البرلمان إلى جانب الهيئات السياسية المذكورة سابقا.

هذا وقد ربط المؤسس الدستوري الإخطار السياسي بآجال محددة دستورية لأول مرة بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، ومنه سنبحث في الإخطار السياسي بين التضييق والتوسيع **(أولا)** وآجال الإخطار السياسي بشأن دستورية التنظيمات **(ثانيا)**

أولا: الإخطار السياسي بين التضييق والتوسيع.

منذ أول تجربة دستورية عرفتها الجمهورية الجزائرية أخضع المؤسس الدستوري التنظيمات المستقلة لرقابة الدستورية، مخولا بذلك صلاحية تحريكها لهيئات سياسية تتمثل في كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني[1] مضيفا بموجب دستور 1996 هيئة

[1] – المادة 64 من الدستور الجزائري لسنة 1963:

"يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني."

سياسية جديدة تتمثل في رئيس مجلس الأمة إلى جانب كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

وصولا إلى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 الذي خطى بموجبه المؤسس الدستوري خطوة إيجابية نحو توسيع الهيئات السياسية المكلفة بالإخطار من خلال تمكين كل من الوزير الأول ونسبة برلمانية من تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة.

وهو ذات الاتجاه الذي تبناه المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 والذي تميز بتقليل نصاب كل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة المخول لهم صلاحية الإخطار وهو الأمر الذي من شأنه تعزيز الرقابة الدستورية بصفة عامة وتعزيز الرقابة على دستورية التنظيمات بصفة خاصة ما يساهم في بناء دولة القانون.

ومن ثمة يتم تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات بموجب الإخطار السياسي الممارس من طرف كل من أعضاء السلطة التنفيذية وأعضاء السلطة التشريعية ما سنعالجه وفق ما يلي:

1- الإخطار من طرف أعضاء السلطة التنفيذية:

خول المؤسس الدستوري الجزائري صلاحية تحريك الرقابة الدستورية لرئيس الأول لسلطة التنفيذية مجسدا في رئيس الجمهورية منذ أول دستور عرفته الجمهورية ألا وهو دستور 1963، إلا أنه ومع التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 وسع من الهيئات التنفيذية المكلفة بالإخطار لتشمل الوزير الأول إلى جانب رئيس الجمهورية.

أ- رئيس الجمهورية:

خول المؤسس الدستوري الجزائري صلاحية تحريك الرقابة على دستورية النصوص القانونية والأوامر دون التنظيمات لرئيس الجمهورية منذ صدور أول دستور عرفته الجمهورية ألا وهو دستور 1963 بمقتضى نص المادة 64 منه[1]

[1]- المادة 64 من الدستور الجزائري لسنة 1963 نصت على ما يلي:

ويلاحظ على المؤسس الدستوري الجزائري اعتماده لفظ "طلب" في دستور 1963 بدل مصطلح "الإخطار" المعتمد حاليا والذي كان أول اعتماد له في ظل سيادة دستور 1989 أين منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية صلاحية تحريك الرقابة الدستورية على النصوص التنظيمية لأول مرة بموجب المادة 156 منه التي نصت على ما يلي:

"يخطر رئيس الجمهورية...المجلس الدستوري."

وهو ذات النص الذي اعتمده المؤسس الدستوري بموجب المادة 166 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم سنة 2008 التي نصت على ما يلي:

"يخطر رئيس الجمهورية...المجلس الدستوري."

وبهذا خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية تحريك الرقابة على دستورية النصوص القانونية والتنظيمية المشكوك بمخالفتها لدستور، وهو الأمر الذي أبقى عليه في كل من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016[1] والتعديل الدستوري لسنة 2020[2]

ب- الوزير الأول أو رئيس الحكومة (حسب الحالة):

وسع المؤسس الدستوري الجزائري من الهيئات السياسية المعنية بتحريك الرقابة على دستورية النصوص القانونية والتنظيمية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال تمكين الوزير الأول –الرجل الثاني لسلطة التنفيذية وثاني رئيس إداري في البلاد- لأول مرة من صلاحية إخطار المجلس الدستوري –آنذاك- بشأن تحريك الرقابة على دستورية

"يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر بطلب من رئيس الجمهورية..."

[1]- المادة 187 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016:

"يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية..."

[2]- المادة 193 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"تخطر المحكمة الدستورية من رئيس الجمهورية..."

النصوص التنظيمية والقانونية طبقا للفقرة الأولى (01) من المادة 187 منه التي جاءت كالتالي:

"يخطر المجلس الدستوري...الوزير الأول..."

وهو ذات النهج الذي تبناه المؤسس الدستوري في التعديل الأخير لسنة 2020 بمقتضى الفقرة الأولى (01) من المادة 193 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

" تخطر المحكمة الدستورية من ...الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة..."

2- الإخطار من طرف أعضاء السلطة التشريعية:

مكن المؤسس الدستوري رئيسا غرفتي البرلمان أي كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة من تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات خاصة والقوانين عامة، إضافة إلى تخويله للأقلية البرلمانية صلاحية الإخطار ليكون بذلك المؤسس الدستوري قد وسع من هيئات الإخطار التي من شأنها تعزيز الرقابة على دستورية النصوص القانونية بصفة عامة والتنظيمية بصفة خاصة[1]

أ- رئيسي غرفتي البرلمان (رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني):

إلى جانب تخويل المؤسس الدستوري الجزائري صلاحية تحريك الرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات لرئيس الجمهورية مكن كذلك رئيس المجلس الوطني[2] أو رئيس المجلس الشعبي الوطني[3] من مهمة تحريك الرقابة الدستورية.

---

[1] - MAHIOU Ahmed, La saisine du conseil constitutionnel par les parlementaires, l'expérience française, Revue du conseil constitutionnel, N°02, Alger, 2013, p 64.

[2]- المادة 64 من الدستور الجزائري لسنة 1963 التي نصت على ما يلي:

"يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني."

[3]- المادة 156 من الدستور الجزائري لسنة 1989 التي نصت على ما يلي:

" يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني المجلس الدستوري."

ونتيجة تبني المؤسس الدستوري لنظام ازدواجية السلطة التشريعية التي أصبحت بمقتضاه تتكون هذه الأخيرة من غرفتين يتمثلان في كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وتجسيد للمساواة ولتحقيق التكافؤ بين الغرفتين مكن المؤسس الدستوري رئيس مجلس الأمة لأول مرة من صلاحية الإخطار إلى جانب كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 166 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم سنة 2008:

"يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري."

وهو الأمر الذي أبقى عليه المؤسس الدستوري في كل من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016[1] والتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020[2]

ب- الأقلية البرلمانية:

انتهج المؤسس الدستوري الجزائري ذات نهج نظيره الفرنسي في توسيع الإخطار ليشمل الأقلية البرلمانية، إذ مكن 60 نائبا بالجمعية الوطنية و60 شيخا من مجلس الشيوخ من إخطار المجلس الدستوري بموجب التعديل الدستوري ل 1974/10/29 وهي الخطوة التي من شأنها تعزيز الرقابة على دستورية القوانين[3]

وبهذا مكن المؤسس الدستوري الجزائري الأقلية البرلمانية من أحقية حماية الدستور من جهة وكفالة حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى من خلال منح عدد من نواب المجلس

[1]- المادة 187 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016:

" يخطر المجلس الدستوري...رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني..."

[2]- المادة 193 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020:

" تخطر المحكمة الدستورية من...رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني..."

[3] -Dominique Breillat, Gilles champagne, …, droit constitutionnel et institutions politiques, Gualino édition ,paris, 2003, P 243 .

الشعبي الوطني وعدد من أعضاء مجلس الأمة من تحريك الرقابة على دستورية النص التنظيمي طبقا للفقرة الثانية (02) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016:

"...كما يمكن إخطاره (المجلس الدستوري) من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة..."

وهو الأمر الذي من شأنه منع استئثار واحتكار سلطة الإخطار من قبل بعض الهيئات السياسية العليا –كل من رئيس الجمهورية مع رئيسي غرفتي البرلمان– لاسيما في حالة توافقها وتحالفها السياسي[1]

والجدير بالذكر تقليص المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الأخير لسنة 2020 من عدد نواب وأعضاء البرلمان الذين بإمكانهم إخطار المحكمة الدستورية بشأن عدم دستورية نص تنظيمي –مقارنة بعددهم في التعديل الدستوري لسنة 2016– بمقتضى الفقرة الثانية (02) من المادة 193 من التعديل الدستوري لسنة 2020:

"يمكن إخطارها (المحكمة الدستورية) كذلك من أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25)عضوا في مجلس الأمة..."

ليكون بهذا قد خطى المؤسس الدستوري خطوة إيجابية نحو تعزيز الرقابة على دستورية التنظيمات بصفة خاصة والقوانين بصفة عامة نظرا لما يساهم به تقليص عدد أعضاء ونواب البرلمان المحركين لرقابة الدستورية في تفعيل هته الأخيرة التي بدورها تكرس مبدأ سمو الدستور وتكفل حماية للحقوق والحريات المضمونة دستوريا الأمر الذي من شأنه تجسيد دولة القانون.

ثانيا: آجال الإخطار السياسي بشأن دستورية التنظيمات.

من بين المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 إمكانية إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية خلال

[1]– نصر الدين بن طيفور، مدى كفاية رقابة المجالس الدستورية المغاربية لضمان سيادة القاعدة الدستورية، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية،العدد 10، تلمسان، الجزائر، 2010، ص82.

شهر من تاريخ نشرها طبقا للفقرة الثالثة (03) من نص المادة 190 من ذات التعديل الدستوري:

"...يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها..."

وبهذا حدد المؤسس الدستوري الجزائري لأول مرة آجالا لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات تمثلت في شهر(01) من تاريخ نشرها طبقا لنص المادة 05 من القانون العضوي رقم 22-19 المحدد للإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية[1] التي نصت على ما يلي:

"يتم إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات من قبل جهات الإخطار، طبقا لأحكام المادة 190 (الفقرة 3) من الدستور، خلال نشر من تاريخ نشرها."

وعليه يتم تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات عن طريق آلية الإخطار خلال مدة شهر واحد (01) من نشرها، وبمفهوم المخالفة يسقط حق الهيئات السياسية المعنية بتحريك الرقابة الدستورية على التنظيمات بمجرد انتهاء هذه الآجال المحددة دستوريا وقانونيا.

ويرى البعض من أساتذة القانون أن الغاية من إحاطة تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات بميعاد محدد دستوريا وقانونيا تكمن في الحفاظ على الحقوق والحريات المكتسبة وبالتالي ضمان عدم انتهاكها من طرف التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية وذلك لما كانت هي الأخرى –السلطة التنفيذية– الأقرب للفرد والأكثر احتكاكا به[2]

[1]– القانون العضوي رقم 22– 19 المحدد للإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، المذكور سابقا.

[2]– خدوجة خلوفي، الرقابة على دستورية القوانين(من مجلس دستوري إلى محكمة دستورية في ظل التعديل الدستور الجزائري سنة 2020)، مجلة الأستاذ الباحث لدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 02، مسيلة،2021، ص282.

غير أننا نلاحظ خلاف ذلك حيث أن تقييد الهيئات السياسية المعنية بالإخطار أثناء ممارستها لصلاحية تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات بأجل شهر واحد (01) فقط يعد بمثابة تحصين لها هي الأخرى –التنظيمات– ضد الرقابة الدستورية الأمر الذي من شأنه إضعاف هذه الأخيرة وبالتالي التأثير على تجسيد مبدأ دولة القانون.

خاصة وأن المؤسس الدستوري لم يقيد تحريك الرقابة على دستورية القوانين بميعاد محدد، ما يجعل التنظيمات تحصن ضد الإخطار بعد مرور شهر من صدورها، في حين يبقى تحريك الرقابة على دستورية القوانين بموجب الإخطار السياسي غير مربوط بمدة زمنية محددة.

الفرع الثاني: الإخطار القضائي كآلية لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات.

استحدث المؤسس الدستوري الفرنسي الإخطار القضائي كآلية لدفع بعدم الدستورية أو ما يعرف بمسألة الأولوية الدستورية كأسلوب دفاعي لتحريك الرقابة الدستورية البعدية على النصوص القانونية بموجب نص المادة 61–1 من التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008[1]

لينتهج بذلك نظيره الجزائري ذات النهج بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 ما نص عليه في المادة 188 منه التي جاءت كالتالي:

"يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور..."

[1]– أجاز المؤسس الدستوري الفرنسي بموجب المادة 61–1 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم إشعار المجلس الدستوري، بناء على إحالة من مجلس الدولة أو محكمة النقض متى ثبت أثناء النظر في دعوى أمام جهة قضائية أن نصا تشريعيا يخرق الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، وذلك ضمن أجل محدد، حيث جاء النص الأصلي كالتالي:

« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.»

وأهم ما ميز الإخطار القضائي كمسألة أولية[1] –الدفع بعدم الدستورية– في ظل سيادة تعديل 2016 اقتصاره على الحكم التشريعي دون التنظيمي.

تم دسترة الدفع بعدم الدستورية لأول مرة في المنظومة الدستورية والقانونية الجزائرية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 ربط المؤسس الدستوري ممارستها بالحكم التشريعي الذي يوحي باتجاهين مختلفين وسط فقهاء القانون الدستوري:

حيث يوسع الاتجاه الأول من التشريع ليشمل بذلك النصوص القانونية والتنظيمية ... وغيرها، وبهذا يمكن الدفع بعدم دستورية التنظيمات المستقلة بهدف تحريك الرقابة على هذه الأخيرة وبالتالي التأكد من مدى مطابقته لأحكام الدستور.

في حين يضيق الاتجاه الثاني من التشريع القائم على حصر هذا الأخير –التشريع– في النصوص القانونية الصادرة من السلطة التشريعية، فوفق هذا الاتجاه يشمل الإخطار القضائي–الدفع بعدم الدستورية– التشريعات البرلمانية فقط دون التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية.

وقد ظل الاختلاف بشأن تفسير إرادة المؤسس الدستوري حول الحكم التشريعي بين توسيعه وتضييقه قائما لمدة أربع (04) سنوات إلى غاية صدور التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الذي فصل بمقتضاه المؤسس الدستوري الجزائري في محل الخلاف من خلال ضمه لمصطلح الحكم التنظيمي إلى جانب الحكم التشريعي الأمر الذي يوحي لنا باتجاه إرادة المؤسس الدستوري في تعديل 2016 إلى المفهوم الضيق الذي يقتصر ممارسة آلية الدفع بعدم الدستورية على النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان دون النصوص التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية.

[1]– اعتبر القاضي الدستوري –المجلس الدستوري– أن الدفع بعدم الدستورية المثار أمام الجهة القضائية يفصل فيه بصفة أولية ومستعجلة بعد التأكد من مدى توفر الشروط المحددة قانونيا، طبقا لرأي رقم/ 03 ر.ق.ع/م.د 18، المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة 2018 ، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية للدستور،ج.ر.ج.ج، العدد 54، المؤرخة في 5 سبتمبر 2018.

وهو الأمر الذي تداركه المؤسس الدستوري في التعديل الأخير لسنة 2020 من خلال تمكين الأفراد –أطراف النزاع– من الدفع بعدم دستورية نص تنظيمي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقهم وحرياتهم المكفولة دستوريا الأمر الذي من شأنه تشديد الرقابة على دستورية التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، وعليه المساهمة في كفالة الحقوق والحريات وحمايتها من السلطة التنظيمية –التنفيذية– باعتبارها الأقرب للأفراد ومن ثمة الأكثر انتهاك لحقوقهم وحرياتهم المضمونة دستوريا وبالتالي المساهمة في بناء دولة القانون.

هذا وأحال المؤسس الدستوري مسألة تحديد شروط وكيفيات ممارسة هذا النوع من الإخطار على القانون العضوي رقم 18-16[1] –الملغى حاليا– والذي حل محله القانون العضوي رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية الذي صدر نتيجة توافقه ومقتضيات التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 تحديدا لما يتوافق ومتطلبات نص المادة 196 منه:

"يحدد قانون عضوي إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية."

وصولا إلى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 حيث وسع المؤسس الدستوري من نطاق الدفع بعدم الدستورية إذ أصبح يشمل النصوص التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية وهو ما أقرته المادة 195 من ذات التعديل الدستوري التي جاءت كالتالي:

"يمكن إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور..."

[1]– تطبيقا لنص المادة 188 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 أصدر المشرع الجزائري القانون العضوي رقم 18-16 المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الملغى حاليا، المذكور سابقا.

أولا: مميزات الدفع بعدم دستورية التنظيمات.

يتسم الدفع بعدم دستورية التنظيمات بالعديد من المميزات من بينها ما يلي:

1-الإخطار القضائي بعدم دستورية التنظيمات أسلوب دستوري لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة:

استحدث المؤسس الدستوري الجزائري الدفع القضائي كأسلوب من أساليب تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة لأول مرة في المنظومة الدستورية والقانونية الجزائرية[1]بمقتضى نص المادة 195 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020[2]

2-الإخطار القضائي بعدم دستورية التنظيمات دفع فرعي:

يعد الإخطار القضائي أو ما يعرف بالدفع بعدم دستورية حكم تنظيمي من بين الدعاوى الفرعية التبعية، نظرا لارتباطه بدعوى أصلية إذ أن دعوى الدفع بعدم دستورية نص تنظيمي تثار بمناسبة الفصل في نزاع معروض أمام إحدى الجهات القضائية سواء العادية أو الإدارية وبالتالي لا يمكن أن يكون الدفع بعدم دستورية نص تنظيمي محل دعوى أصلية أمام الجهات القضائية أو الدستورية بل يجب أن يثار بصدد سيران خصومة ما أمام القاضي[3]

[1]- مخطارية مفتاح- محمد بوجانة، الدفع بعدم دستورية التنظيمات المستقلة، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، العدد 01، بسكرة، 2022، ص1433.

[2]- المادة 195 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"يمكن إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم...التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور..."

[3]- مخطارية مفتاح- محمد بوجانة، الدفع بعدم دستورية التنظيمات المستقلة، المرجع السابق، ص1437.

3- الإخطار القضائي بعدم دستورية التنظيمات يجمع بين رقابة القضاء العادي والإداري ورقابة القضاء الدستوري:

أشرك المؤسس الدستوري الجزائري كل من القضاء العادي والقضاء الإداري في تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية لأول مرة في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 بناء على إحالتها من طرف المحكمة العليا أو مجلس الدولة -على التولي- إلى المحكمة الدستورية لتفصل في مدى دستوريتها.

هذا ويمكن أن يثار الدفع بعدم دستورية حكم تنظيمي أمام الجهات القضائية الابتدائية والمتمثلة في كل من المحاكم الابتدائية والمجالس القضائية على مستوى الجهاز القضائي العادي والمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف على مستوى الجهاز القضائي الإداري لترفع هذه الدفوع بعد استيفائها لجملة الشروط والإجراءات للجهات القضائية العليا والمتمثلة في كل من المحكمة العليا ومجلس الدولة -على الترتيب- اللذان لهما صلاحية الإخطار المباشر للمحكمة الدستورية بغرض تحريك رقابتها على النصوص التنظيمية وبالتالي الفصل في مدى دستوريتها، ليجسد بذلك كل من القضاء العادي والإداري دورا على درجة من الأهمية في تحريك الرقابة على دستورية النصوص التنظيمية والقانونية الأمر الذي من شأنه تعزيز دولة القانون.

4-الإخطار القضائي بعدم الدستورية يشرك المواطن في تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات:

خطى المؤسس الدستوري خطوة إيجابية نحو إشراك الفرد في عملية تحريك الرقابة على دستورية النصوص التنظيمية حتى ولو تم ذلك بطريقة غير مباشرة قائمة على تدخل الجهات القضائية سواء التي يتم الدفع بعدم الدستورية أمامها أو تلك المكلفة بإحالته للجهاز المعني بفحص مدى دستوريته، وذلك باعتبار أن الفرد أفضل مدافع عن حقوقه وحرياتهم.

ومنه فإن تمكين الفرد من حق تحريك الرقابة على دستورية الحكم التنظيمي المحتمل انتهاكه للحقوق والحريات المضمونة دستوريا والذي هو محل التطبيق بمناسبة الفصل في

نزاع قضائي قائم من شأنه تعزيز الديمقراطية الدستورية التي تعد من بين أهم الضمانات الأساسية المجسدة لقيام دولة القانون[1]

5- الإخطار القضائي بعدم دستورية التنظيمات ليس من النظام العام:

إن الإخطار القضائي أو ما يعرف بالدفع بعدم دستورية النصوص القانونية بصفة عامة والدفع بعدم دستورية النصوص التنظيمية بصفة خاصة لا يرقى لمصاف الدفوع المتعلقة بالنظام العام، إذ أنه لا يمكن أن يثار تلقائيا من قبل قاضي الحكم وقاضي النيابة العامة أو محافظ الدولة.

وهو ما أقره المشرع الجزائري بصريح العبارة في الفقرة الأولى (01) من المادة 17 من القانون العضوي رقم 22-19 المحدد للإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية التي نصت على ما يلي:

"لا يمكن أن يثار الدفع بعدم الدستورية تلقائيا من طرف قاضي الحكم وقاضي النيابة العامة أو محافظ الدولة..."[2]

إلا أن المشرع الجزائري مكن كل من قضاة النيابة العامة ومحافظ الدولة من تقديم ملاحظاتهم كتابيا حول الدفع بعدم الدستورية بناء على طلب المحكمة الدستورية[3]

---

[1]- سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2018، ص207.

[2]- أضاف المشرع الجزائري بمقتضى قانون الإخطار والإحالة الجديد إلى عدم تمكين القاضي من إثارة الدفع بعدم الدستورية تلقائيا كل من قاضي النيابة العامة ومحافظ الدولة، وذلك بعد أن كان ينص على عدم إمكانية إثارة الدفع من قبل القاضي دون أن يحدد ما إذا كان قاضي الحكم أو قاضي النيابة العامة في ظل سيادة القانون العضوي رقم 18-16 المحدد لشروط وكيفيات الدفع بعدم الدستوري -الساري المفعول سابقا- حيث نصت المادة الرابعة (04) منه على ما يلي:

"لا يمكن أن يثار الدفع بعدم الدستورية تلقائيا من طرف القاضي."

[3]- الفقرة الثانية (02) من المادة 17 من القانون العضوي رقم 22-19 المحدد للإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية:

"... غير أنه يمكن قضاة النيابة العامة أو محافظ الدولة، بناء على طلب المحكمة الدستورية، تقديم ملاحظات كتابية حول الدفع بعدم الدستورية."

على خلاف المشرع المصري الذي أجاز للقاضي باعتباره على دراية بالشؤون الدستورية والقانونية إحالة الدفع بعدم دستورية نص تشريعي أو تنظيمي (اللائحة) للمحكمة الدستورية العليا لتفصل هذه الأخيرة في مدى دستوريته[1]

طبقا لنص المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 137 بتاريخ 15 أغسطس 2021التي نصت على ما يلي:

"تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي:

(أ) إذا تراءى لأحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مسألة الدستورية.

(ب) إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاد لا يتجاوز ثلاث أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن"[2]

[1]- عبد الله عبد الغني بسيوني، اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية القوانين واللوائح –بحث في كيفية تحريك الدعوى الدستورية وأوجه عدم الدستورية وحجية وآثار أحكام المحكمة الدستورية العليا–، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، المجلد 1، العدد 4، مصر، 1996، ص 42-43.

[2]– المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 137 بتاريخ 15 أغسطس 2021، المطلع عليه في الموقع الإلكتروني التالي: https://manshurat.org المطلع عليه بتاريخ 25 مارس 2023، الساعة 11:30.

ثانيا: ضوابط الإخطار القضائي بعدم دستورية التنظيمات المستقلة.

ليرتب الدفع بعدم دستورية نص تنظيمي مستقل أثاره القانونية وجب استيفائه لجملة من الضوابط الدستورية والقانونية التي من بينها ما يلي:

1- يقدم الدفع بعدم دستورية التنظيم في المحاكمة بناء على إحالة من إحدى الجهات القضائية العليا:

يتم إثارة الدفع بعدم دستورية الحكم التنظيمي من طرف أحد الخصوم في المحاكمة أمام جهات القضاء العادي (المحاكم الابتدائية أو المجالس القضائية أو المحكمة العليا) أو الإداري (المحاكم الإدارية أو المحاكم الإدارية للاستئناف أو مجلس الدولة) كما يمكن إثارة هذا الدفع في أي مرحلة تكون عليها الدعوى.

إذ يمكن إثارة الدفع أمام جهات الاستئناف أو الطعن بالنقض لأول مرة طبقا للفقرة الثانية (02) من المادة 15 من القانون العضوي رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية التي نصت على ما يلي:

"...يمكن أن يثار هذا الدفع لأول مرة في الاستئناف أو الطعن بالنقض..."

كما يمكن إثارة الدفع بعدم الدستورية في مرحلة التحقيق الجزائي وتنظر فيه غرفة الاتهام طبقا للفقرة الثالثة (03) من المادة 15 من ذات القانون:

"...إذا تمت إثارة الدفع بعدم الدستورية، أثناء التحقيق القضائي، تنظر فيه غرفة الاتهام."[1]

[1]- وهو ذات ما اعتمده المشرع الجزائري في القانون العضوي الساري المفعول سابقا رقم 18-16 المحدد لشروط وكيفيات الدفع بعدم الدستورية بموجب المادة الثانية (02) منه التي نصت على ما يلي:

"...كما يمكن أن يثار هذا الدفع للمرة الأولى في الاستئناف أو الطعن بالنقض.

إذ تمت إثارة الدفع بعدم الدستورية أثناء التحقيق الجزائي، تنظر فيه غرفة الاتهام."

ويمكن إثارة الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة الجنايات الابتدائية وأمام محكمة الجنايات الاستئنافية التي تنظر فيه قبل فتح باب المناقشة طبقا لنص المادة 16 من ذات القانون العضوي التي جاءت كالتالي:

"يمكن إثارة الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة الجنايات الابتدائية وأمام محكمة الجنايات الاستئنافية.

تنظر محكمة الجنايات في الدفع بعدم الدستورية قبل فتح باب المناقشة."

وهو الحكم الذي استحدثه المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، بعد أن كان يقر في القانون العضوي رقم 18-16 المحدد لشروط وكيفيات الدفع بعدم الدستورية –الملغى حاليا- بعدم إمكانية إثارته أمام محكمة الجنايات الابتدائية، مع إمكانية إثارته في حالة استئناف حكم صادر عن هذه الأخيرة وتنظر فيه محكمة الجنايات قبل فتح باب المناقشة[1]

2- إثارة الدفع بعدم دستورية الحكم التنظيمي من طرف أحد أطراف النزاع أو من قبل كل ذي مصلحة:

يمكن إثارة الدفع بعدم الدستورية في المحاكمة أمام الجهات القضائية الخاضعة لنظام القضائي العادي و الجهات القضائية الخاضعة لنظام القضائي الإداري من قبل أحد أطراف الدعوى الذي يدعي أن الحكم التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

[1]- طبقا لما نصت عليه المادة الثالثة (03) من القانون العضوي رقم 18-16 المحدد لشروط وكيفيات الدفع بعدم الدستورية –الملغى حاليا- التي تنص على أنه:

"لا يمكن إثارة الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة الجنايات الابتدائية.

غير أنه يمكن إثارة الدفع بعدم الدستورية، عند استئناف حكم صادر عن محكمة الجنايات الابتدائية، بموجب مذكرة مكتوبة ترفق بالتصريح بالاستئناف.

تنظر محكمة الجنايات الاستئنافية في الدفع بعدم الدستورية قبل فتح باب المناقشة"

وبذلك يتم الدفع بعدم دستورية الحكم التنظيمي من قبل الأفراد المتأسيين بصفة قانونية كأطراف في النزاع، كما يمكن لكل ذي مصلحة الدفع بعدم دستورية نص تنظيمي محل التطبيق في نزاع قائم وهو المستجد الذي جاء به القانون الجديد رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية[1]

3- وجوب انتهاك الحكم التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع للحقوق والحريات المضمونة دستوريا:

خول المؤسس الدستوري الجزائري في ظل سيادة التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 للمواطنين –أحد الأطراف في المحاكمة- حق الدفع بعدم دستورية الحكم التنظيمي المتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

ومنه متى لاحظ أحد الخصوم أن النص التنظيمي المراد تطبيقه عليه ينتهك الحقوق والحريات المكفولة دستوريا يحق له الدفع بعدم دستورية ذلك النص والعكس صحيح، أي متى لم يمس النص التنظيمي محل التطبيق من قبل القاضي على النزاع المعروض عليه بحقوق وحريات الأفراد المضمونة دستوريا لا يجوز الدفع بعدم دستوريته.

ويجب أن يكون النص التنظيمي محل التطبيق في الفصل في النزاع منتهكا للحقوق والحريات وبالتالي خارقا لأحكام الدستور حتى نقول أنه غير دستوري وهو ذات الشرط الذي تبناه المؤسس الدستوري الفرنسي[2]

[1] – كما أجاز القانون العضوي الجديد رقم 22-19 لكل ذي مصلحة أن يدفع بعدم دستورية نص تشريعي أو تنظيمي بموجب المادة 22 منه التي نصت على ما يلي:

"يمكن كل شخص ذي مصلحة أن يتدخل في إجراء الدفع بعدم الدستورية، أمام الجهة القضائية المعنية، بتقديم مذكرة مكتوبة منفصلة ومعللة وفقا لأحكام المادتين 19 و21 من هذا القانون العضوي، قبل إصدار الجهة القضائية قرارها في إرساء الدفع بعدم الدستورية. وفي حالة قبول طلبه، يخضع الطرف المتدخل لنفس الإجراءات التي تخضع لها الأطراف."

[2]- MARC GUILLAUME, Question prioritaire de constitutionnalité, Répertoire de contentieux administratif-Dalloz, avril 2019, p 49.

4- وجوب اتسام الدفع بعدم دستورية الحكم التنظيمي بالجدية.

متى دفع أحد أطراف المحاكمة (أحد الخصوم) بمناسبة النظر في دعوى أمام القضاء بعدم دستورية نص تنظيمي (لائحة) وجب على القاضي المثار أمامه الدفع التحقيق في مدى جدية الدفع بعدم دستورية ذلك الحكم التنظيمي (اللائحي) المراد تطبيقه على النزاع.

وقد منح المشرع للقاضي سواء العادي أو الإداري صلاحية التحقق من مدى جدية الدفع بعدم دستورية النص محل التطبيق في القضية المثار بمناسبتها الدفع كونه على دراية بشؤون القانونية، فمتى تأكد القاضي من جدية الطعن المثار أمامه أحاله للهيئة المكلفة بالفصل في مدى دستوريته.

وقد تبنى المشرع المصري شرط جدية الدفع بعدم دستورية النص بموجب الفقرة (ب) من المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية التي جاءت كالتالي:

"...(ب) إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاد لا يتجاوز ثلاث أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن"[1]

كما أكد المشرع الجزائري على شرط الجدية في الدفع بعدم دستورية النص لاسيما التنظيمي بمقتضى المادة 21 من القانون العضوي رقم 22-19 التي نصت على الآتي:

"يتم إرسال الدفع بعدم الدستورية إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، حسب الحالة إذا تم استيفاء الشروط الآتية:

...أن يتسم الوجه المثار بالجدية."[2]

[1]- الفقرة (ب) المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية، المذكورة سابقا.

[2]- حيث تبنى المشرع الجزائري هو الآخر شرط الجدية في الطعن بموجب نص المادة 8 من القانون العضوي رقم 18-16 الساري المفعول سابقا التي نصت على ما يلي:

هذا ويمكن الدفع بعدم دستورية النص التنظيمي لمجرد الشك في عدم دستوريته[1]

ويلاحظ على المشرع الجزائري أنه منح للقاضي كامل السلطة التقديرية في تقدير مدى جدية الدفع بعدم دستورية النص دون تقييد هذا الشرط بمعايير محددة قانونا، وعليه الدفع الذي يراه قاضي ما جديا قد يراه قاضي آخر غير جدي، لذا كان لابد من اعتماد معايير واضحة ومحددة يعتمدها القاضي في دراسة مدى جدية الدفع بعدم دستورية حكم تنظيمي وهو ما كنا نأمل من المشرع الجزائري تداركه في القانون المستحدث رقم 22-19المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية.

5- ضرورة توقف مآل النزاع على الحكم التنظيمي أو أن يشكل هذا الأخير أساسا للمتابعة:

حتى يستوفي الدفع بعدم الدستورية كافة شروطه القانونية وجب أن يتوقف على الحكم التنظيمي مآل النزاع أو أن يشكل هو الآخر أساسا للمتابعة، طبقا للمادة 21 من القانون العضوي رقم 22-19 المحدد للإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية التي نصت على ما يلي:

" يتم إرسال الدفع بعدم الدستورية إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، حسب الحالة إذ تم استيفاء الشروط الآتية:

-أن يتوقف على الحكم التشريعي أو التنظيمي المعترض عليه مآل النزاع أو أن يشكل أساس المتابعة..."[2]

"يتم إرسال الدفع بعدم الدستورية، إذا تم استيفاء الشروط التالية:

...-أن يتسم الوجه المثار بالجدية."

[1]- عادل ذوادي، تأثير الدفع بعدم الدستورية على سير الدعوى الأصلية (قراءة في أحكام القانون العضوي رقم 16-18)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 01، العدد 05، المسيلة، 2020، ص1113.

[2]- وهو ذات الشرط الذي تضمنه القانون القديم رقم 18-16 المحدد لشروط وكيفيات الدفع بعدم الدستورية في المادة الثامنة (08) منه.

6- عدم أسبقية التصريح بمطابقة الحكم لدستور:

يجب أن لا يكون الحكم التنظيمي المعترض عليه قد سبق التصريح بمطابقته لدستور من طرف المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية كون أن قرارات وأحكام القضاء الدستوري نهائية وملزمة لكافة السلطات وغير قابلة لطعن[1] باستثناء حالة تغير الظروف طبقا لما نصت عليه المادة 21 من القانون العضوي رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية التي نصت على ما يلي:

" يتم إرسال الدفع بعدم الدستورية إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، حسب الحالة إذ تم استيفاء الشروط الآتية:

...- ألا يكون الحكم التشريعي أو التنظيمي المعترض عليه قد سبق التصريح بمطابقته لدستور من طرف المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية، باستثناء حال تغير الظروف..."

فبمفهوم المخالفة يمكن إرسال الدفع بعدم دستورية حكم تنظيمي معترض عليه قد سبق التصريح بمطابقته لدستور من طرف المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة في حالة تغير الظروف، ويلاحظ هنا على المشرع الجزائري أنه لم يحدد هته الظروف التي تجعل من شرط عدم أسبقية التصريح بمطابقة الحكم التشريعي أو التنظيمي للدستور محل استثناء.

وهو ذات ما تضمنته المادة الثامنة (08) من القانون العضوي رقم 18-16 المحدد لشروط وكيفيات الدفع بعدم الدستورية الملغى حاليا.

[1]- David Lévy, l'efficacité de la question prioritaire de constitutionnalité le point de vue du justiciable et de ses conseils, AJDA, N° 22, 2011, p 1251.

7-جواز ضم أكثر من قرار إحالة حول نفس الحكم التنظيمي في ذات الجلسة:

متى سجلت المحكمة الدستورية أكثر من قرار إحالة حول نفس الحكم التنظيمي في نفس الجلسة لها أن تضمها وتصدر قرار واحد بشأنها جميعا، مع الحكم بسبق الفصل في الدفوع المثارة لاحقا بخصوص نفس الحكم التنظيمي[1]

8- تصفية الدفع بعدم الدستورية على مرحلتين أمام الهيئات القضائية:

بعد استطلاع رأي النيابة العامة أو محافظة الدولة تفصل الجهة القضائية المثار أمامها الدفع في إرسال الدفع بعدم الدستورية إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة خلال أجل عشرة (10) أيام[2]

ليستطلع الرئيس الأول للمحكمة العليا أو رئيس مجلس الدولة فور تلقي قرار إرسال الدفع بعدم الدستورية رأي النائب العام أو محافظ الدولة لدى المحكمة العليا أو مجلس الدولة -على الترتيب- في أجل أقصاها خمسة (05) أيام وهو المستجد الذي استحدثه المشرع الجزائري في القانون الجديد رقم 22-19[3] إذ كان سابقا يكتفي بالتنصيص على الفورية فقط

---

[1] - طبقا لنص المادة 36 من النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية، ج.ر.ج.ج، العدد 04، المؤرخة في 22 جانفي 2023 التي نصت على ما يلي:

"إذا سجلت المحكمة الدستورية أكثر من قرار إحالة حول نفس الحكم التشريعي أو التنظيمي في نفس الجلسة، يمكن أن تأمر بضمها، وتصدر قرارا واحدا بشأنها جميعا.

وتفصل في الدفوع المثارة لاحقا بشأن ذات الحكم التشريعي أو التنظيمي، بموجب قرار بسبق الفصل في الدفع."

[2] - المادة 23 من القانون العضوي رقم 22-19 المحدد للإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة أمام المحكمة الدستورية:

"يوجه قرار إرسال الدفع بعدم الدستورية مع عرائض الأطراف ومذكراتهم إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، حسب الحالة، خلال عشرة (10) أيام من صدوره، ويبلغ إلى الأطراف، ولا يكون قابل لأي طعن."

[3] - المادة 29 من ذات القانون العضوي رقم 22-19 المحدد للإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة أمام المحكمة الدستورية:

"يستطلع الرئيس الأول للمحكمة العليا أو رئيس مجلس الدولة، فور تلقي قرار إرسال الدفع بعدم الدستورية المنصوص عليه في المادة 23 من هذا القانون العضوي، رأي النائب العام أو محافظ الدولة.

دون تحديد المدة[1] ثم تفصل المحكمة العليا أو مجلس الدولة في إحالة الدفع إلى المحكمة الدستورية خلال أجل شهرين (02) ابتداء من تاريخ استلام قرار إرسال الدفع بعدم الدستورية ليكون بذلك قد تم تصفية الدفع بعدم الدستورية على مرحلتين الأولى على مستوى الجهات القضائية المثار أمامها الدفع والثانية أمام الهيئات القضائية النهائية كل من المحكمة العليا أو مجلس الدولة وذلك كله قبل إحالة الدفع على المحكمة الدستورية لتفصل في مدى دستوريته[2]

إضافة إلى الشروط الواجب توافرها لصحة الدفع بعدم دستورية الحكم التنظيمي – المذكورة أعلاه– يوجد جملة من الشروط الواجب توافرها لصحة الدفع بعدم الدستورية محددة في القانون العضوي رقم 22–19 المحدد للإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية.

ولعل من بين هذه الشروط اللازم استيفاءها لصحة الدفع بعدم الدستورية وجوب تقديم هذا الأخير تحت طائلة عدم القبول، بموجب مذكرة مكتوبة ومنفصلة ومسببة طبقا لنص المادة 19 من القانون العضوي رقم 22–19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية التي جاءت كالتالي:

يقدم النائب العام لدى المحكمة العليا أو محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، التماسه في أجل أقصاه خمسة أيام.

يتم تمكين الأطراف من تقديم ملاحظاتهم المكتوبة."

[1]– وهو ذات النهج الذي دأب إليه المشرع الفرنسي ينظر:

- Marc Guillaume « Qpc; Texte applicable et premières décisions », Les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel, N°29, volume 3, 2010, P34, Article disponible en ligne à l'adresse : http://cairn. Info revue-nouveaux- cahiers. Conseil-constitutionnel- 2010-3-p-21.

[2] – المادة 30 من نفس القانون العضوي رقم 22–19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة أمام المحكمة الدستورية:

"تفصل المحكمة العليا أو مجلس الدولة، حسب الحالة، في إحالة الدفع بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية في أجل شهرين (02)، ابتداء من تاريخ استلام قرار إرسال الدفع بعدم الدستورية المذكور في المادة 23 من هذا القانون العضوي.

وتتم الإحالة إذا تم استيفاء الشروط القانونية المنصوص عليها في المادة 21 من هذا القانون العضوي."

"يقدم الدفع بعدم الدستورية، تحت طائلة عدم القبول، بمذكرة مكتوبة ومنفصلة ومعللة."[1]

وما نصت عليه الفقرة الأولى (01) من المادة 39 من القانون العضوي رقم 22-19 المحدد للإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة إمام المحكمة الدستورية:

"يمكن كل شخص ذي مصلحة أن يتدخل في إجراء الدفع بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية، بمذكرة مكتوبة ومعللة وفقا لأحكام المادة 21 من هذا القانون العضوي وذلك قبل وضع الدفع في المداولة..."

لصحة الدفع بعدم دستورية الحكم التنظيمي وجب تقديم هذا الدفع في مذكرة تحتوي على المواصفات الثلاث التالية:

أ- الكتابة:

يشترط في الدفع بعدم الدستورية الكتابة، إذ لا يكون الدفع بعدم دستورية نص تشريعي أو تنظيمي شفهيا.

ب - التسبيب:

يجب أن تكون مذكرة الدفع بعدم الدستورية مسببة ومعللة تعليلا كافيا ومقنعا.

ج -الانفصال[2]:

لا يجوز تقديم طلب الدفع بعدم الدستورية مع الطلب الأصلي (الدعوى الأصلي) كما لا يجوز تقديم هذا الدفع مع طلب آخر أو دفع آخر يختلف عنه في الموضوع وهو ما أقره

[1] - وهو ذات النص الذي اعتمده المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 18-16 المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية -المعتمد سابقا- بموجب المادة 06 منه.

[2] - اقترح المجلس الدستوري استخدام مصطلح منفصلة بدل مستقلة بموجب الرأي رقم/ 03 ر.ق.ع/م.د 18، المؤرخ في 20ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة 2018، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية للدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 54، المؤرخة في 5 سبتمبر 2018.

المجلس الدستوري الفرنسي في قراره المؤرخ في 12/03 /2009 الذي أكد فيه على ضرورة تقديم الدفع بمذكرة مكتوبة ومنفصلة عن النزاع الأصلي باعتبار أنها محور المسألة الدستورية المعروضة[1]

ولما كان الدفع بعدم دستورية حكم تنظيمي يتم أمام الجهات القضائية عادية كانت أم إدارية وجب توافره على جملة من الشروط الإجرائية المحددة في كل من القانونين الإجرائيين[2] المتمثلين في كل من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية[3]، والأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم[4]

هذا وقد تم اعتماد الإخطار القضائي أو ما يعرف بالدفع الفرعي كآلية لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات (اللوائح) من قبل المشرع المصري، المتمثل في دفع أحد الخصوم أمام إحدى محاكم القضاء العادي أو الإداري بأن النص اللائحي (النص التنظيمي) محل التطبيق بمناسبة الفصل في النزاع المثار بصدده الدفع غير دستوري طبقا للفقرة (ب) من نص المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا التي جاءت كالتالي:

" تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية...اللوائح على الوجه التالي:

---

[1]-Agnès robot-Troizier, le non-renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil d'Etat vers la mutation du Conseil d'Etat en un juge constitutionnel de la loi, RFDA ;N°04 2011, page 691.

[2]- طبقا لما نصت عليه المادة 18 من القانون العضوي رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية:

"مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في القانون العضوي، تطبق أحكام قانون الإجراءات الجزائية أما الجهات القضائية التي تثار أمامها الدفع بعدم الدستورية."

[3]- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، ج.ر.ج.ج، العدد48، المؤرخة في 17 يوليو 2022.

[4]- الأمر 66-155 المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج، العدد 78، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19-10، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ج.ر.ج.ج، العدد 78، المؤرخة في 18 ديسمبر 2019 .

...(ب) إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في...لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن."

كما مكن المشرع المصري الهيئات القضائية من صلاحية تحريك الرقابة الدستورية على اللوائح (التنظيمات) المشكوك في دستوريتها والتي هي محل تطبيق بمناسبة فصلها في نزاع أو قضية معروضة عليها من تلقاء نفسها ودون الحاجة لدفع أحد الخصوم أمامها بذلك طبقا للفقرة **(أ)** من نص المادة **29** من قانون المحكمة الدستورية التي نصت على ما يلي:

"تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية...اللوائح على الوجه التالي:

(أ)- إذا تراءى لأحد المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في...لائحة لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية..."

بهذا مكن المشرع المصري قضاة الموضوع من تحريك الرقابة الدستورية على النص التنظيمي (اللائحي) محل التطبيق في نزاع مطروح أمامه متى شك في دستورية ذلك التنظيم (اللائحة) بموجب إحالته للمحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستوريته[1]

ويلاحظ عن المشرع المصري أنه لم يربط إحالة النص التنظيمي (اللائحي) المشكوك في دستوريه بميعاد محدد ما يفتح المجال أمام قاضي الموضوع أن يحيله هو الآخر إلى المحكمة الدستورية العليا لفحص مدى دستوريته في أي مرحلة تكون عليها الدعوى ودون تقيده بأجل محدد.

إضافة إلى تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات (اللوائح) عن طريق آلية الإخطار القضائي الذي يكون إما بدفع أحد الخصوم بعدم دستورية النص التنظيمي -اللائحي- أو بإحالة هذا الأخير إلى المحكمة الدستورية العليا من قبل أحد المحاكم أو الهيئات ذات

[1]- إبراهيم عبد العزيز شيخا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص341.

الاختصاص القضائي –ما سبق بيانه أعلاه– أوجد المشرع المصري آلية تتمثل في التصدي الذي يتم من قبل المحكمة الدستورية العليا بحد ذاتها.

وبهذا مكن المشرع المصري المحكمة الدستورية العليا من التصدي لنص تنظيمي –لائحي– معروض عليها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها متى رأت عدم دستوريته طبقا لنص المادة 27 من قانون المحكمة الدستورية العليا التي جاءت كالتالي:

" يجوز للمحكمة في جميع الحالات أن تقضي بعدم دستورية أي نص...لائحي يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها وذلك بعد إتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعاوى الدستورية."

بناء على نص المادة 27 من قانون المحكمة الدستورية العليا –المذكور أعلاه– أحاط المشرع المصري آلية تصدي المحكمة الدستورية للنص التنظيمي –اللائحي– المشكوك في دستورية بجملة من الضوابط المتمثلة فيما يلي:

ضرورة أن يكون النص التنظيمي –اللائحي– معروض على المحكمة الدستورية العليا بمناسبة ممارستها اختصاصها، كما يجب أن يكون متصلا بالنزاع المطروح عليها، وفي مثال ذالك أن تكون المحكمة الدستورية تنظر في تفسير نص تنظيمي –لائحي– ورأت عدم دستوريته، لها أن تتصدى له بفحص مدى مطابقته للأحكام الدستور من تلقاء نفسها ودون الحاجة إلى إخطاره من قبل جهات أخرى[1]

أن يكون الفصل في مدى دستورية الحكم التنظيمي –اللائحي ضروريا لممارسة اختصاصها الأول الذي بموجبه لاحظت عدم دستورية النص وتصدت له.

[1]– إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص343.

إتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعاوى الدستورية لاسيما إحالة الموضوع إلى هيئة مفوضة من قبل المحكمة الدستورية العليا لإعداد تقرير حوله، ثم لتتصدى له بعد ذلك المحكمة الدستورية العليا بفحص مدى دستوريته[1]

بعد وقوفنا على الآليات التي تبناها المشرع المصري لتحريك الرقابة على دستورية اللوائح–التنظيمات– نلاحظ بأنه حسنا فعل بتخويله لكل من الهيئات القضائية والمحكمة الدستورية العليا صلاحية تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات –اللوائح– من تلقاء ذاتهم وهو ما لم يأخذ به كل من المؤسس الدستور والمشرع الجزائريين، الأمر الذي يؤثر على مدى فعالية الرقابة على دستورية التنظيمات –اللوائح– ما سنعالجه في المبحث الموالي.

[1]– محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة تطبيقية، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999، ص145.

المبحث الثاني: دور الرقابة على دستورية التنظيمات في تجسيد دولة القانون.

بعد تحريك رقابة المحكمة الدستورية بمقتضى إخطارها في إطار رقابة دستورية التنظيمات وتوافق هذه الأخيرة مع المعاهدات[1] تتداول المحكمة الدستورية في جلسة مغلقة لتصدر قراراها في ظرف ثلاثين(30) يوما من تاريخ إخطارها.

وفي حالة وجود طارئ يخفض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام بناء على طلب من رئيس الجمهورية[2] أما في حالة تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات بموجب الإحالة القضائية –الدفع بعدم الدستورية– فإن المداولة تتم علنا[3] وتفصل المحكمة الدستورية خلال الأربعة (04) أشهر التي تلي الإخطار وهذا الآجال قابل لتمديد مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة (04) أشهر أخرى بناء على قرار مسبب من المحكمة الدستورية[4]

---

[1] – طبقا لنص المادة 03 من القانون رقم 22–19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية:

"تخطر المحكمة الدستورية في إطار رقابة دستورية...التنظيمات، وتوافق...التنظيمات مع المعاهدات، من قبل جهات الإخطار، بموجب رسالة إخطار معللة، مرفقة بالنص موضوع الإخطار."

[2]– المادة 194 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

" تتداول المحكمة الدستورية في جلسة مغلقة، وتصدر قراراها في ظرف ثلاثين(30) يوما من تاريخ إخطارها، وفي حالة وجود طارئ، وبطلب من رئيس الجمهورية، يخفض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام."

[3] – طبقا لنص المادة 40 التي جاءت في الفصل الرابع المتعلق بأحكام المطبقة أمام المحكمة الدستورية من الباب الرابع المعنون بإجراءات وكيفيات الإخطار عن طريق الإحالة المتبعة في مجال الدفع بعدم الدستورية من القانون العضوي رقم 22–15 المحدد للإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية:

"تكون جلسات المحكمة الدستورية علنية، إلا في الحالات الاستثنائية المحددة في النظام الذي يحدد قواعد عملها."

[4] – الفقرة الثانية (02) من المادة 195 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"...عندما تخطر المحكمة الدستورية على أساس الفقرة أعلاه، فإن قرارها يصدر خلال الأشهر الأربعة (4) التي تلي تاريخ إخطاره، ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة (4) أشهر، بناء على قرار مسبب من المحكمة ويبلغ إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار."

ومن ثمة تلعب الرقابة على دستورية التنظيمات دورا بارزا في تجسيد مقومات دولة القانون نظرا لما يترتب عنها من آثار دستورية وقانونية، وعليه سنعالج فعالية الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة **(المطلب الأول)**، ثم نقف على أثر الرقابة الدستورية على التنظيمات في تجسيد دولة القانون**(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: فعالية الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة.

تقوم دولة القانون على مقومات أساسية ذات أهمية بالغة تتمثل في مبدأ احترام الدستور وكفالة الحقوق والحريات، ولحماية هذه المقومات أوجد المؤسس الدستوري ضمانة دستورية تتمثل في الرقابة على دستورية القوانين برمتها والرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة بصفة خاصة – ما سنعالجه في هذا البحث– هذا وتتسم الرقابة على دستورية التنظيمات بطابع مميز وخاص.

ومن ثمة سنبحث في فعالية الرقابة على دستورية التنظيمات في تعزيز مقومات دولة القانون **(الفرع الأول)**، ثم نحدد طبيعة الرقابة على دستورية التنظيمات **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: فعالية الرقابة على دستورية التنظيمات في تعزيز مقومات دولة القانون.

لرقابة على دستورية التنظيمات دورا بارزا وعلى درجة من الأهمية في تجسيد دولة القانون وتعزيز مقوماتها نظرا لما تساهم به هي الأخرى في تكريس مبدأ احترام الدستور من جهة وحماية الحقوق والحريات من جهة أخرى، وهو ما سنعالجه من خلال دراستنا لدور الرقابة على دستورية التنظيمات في تجسيد كل من احترم الدستور **(أولا)** وحماية الحقوق والحريات **(ثانيا)**.

أولا: دور الرقابة على دستورية التنظيمات في احترام الدستور.

تقوم الأنظمة الدستورية والقانونية على غرار النظام الدستوري الجزائري على مبدأ احترام الدستور وسمو الأحكام الدستورية على النصوص القانونية والتنظيمية، ومن ثمة وجب أن تتطابق هذه الأخيرة مع الدستور احتراما لمبدأ علوه، ولضمان احترام الدستور الذي يشكل قمة هرم النظام القانوني في الدولة أقرت مختلف النظم الدستورية الرقابة على دستورية

النصوص القانونية والتنظيمية[1]وعليه يجب أن تكون جميع القواعد التنظيمية مطابقة لمحتوى الدستور.

وينبثق عن مبدأ احترام الدستور الذي تضمنه الرقابة الدستورية ككل والرقابة على دستورية التنظيمات مبدأين لا يقلان أهمية عن هذا الأخير يتمثلان في كل من مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ تدرج القواعد القانونية اللذان كان لرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة دورا بارزا في حمايتهما.

تجسيدا للمفهوم الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات لاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية القاضي بمرونة الفصل، حيث أصبحت هذه الأخيرة –السلطة التنفيذية– ممثلة في رئيس الجمهورية تساهم في عملية صنع القواعد القانونية العامة والمجردة ذات الصبغة الإلزامية وذلك سواء في المجالات المخصصة لتشريع البرلماني الصادر عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في العملية التشريعية بمقتضى صلاحية في التشريع بأوامر[2] أو في الميادين الخارجة عن نطاق البرلمان بموجب سلطتها التنظيمية.

---

[1]– المادة 184 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 نصت على التالي:

" تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي لدستور..."

[2]– يمارس رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في حالات ثلاث تتجلى فيما يلي:

– يشرع رئيس الجمهورية ضمن الميادين المخصصة للبرلمان في مسائل عاجلة في حالتي شغور المجلس الشعبي الوطني والعطلة البرلمانية طبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام.

يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان... تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"

– الحالة الاستثنائية طبقا للفقرة الخامسة (05) من المادة 142 من ذات التعديل الدستوري الجزائري:

الأمر الذي يستدعي وجود رقابة فعالة تضمن عدم تعديها عن مجالات ونطاق باقي السلطات لاسيما مجال السلطة التشريعية المحدد في نص المادتين 139 و140 ومواد أخرى متفرقة ضمن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 وبهذا تعمل الرقابة على دستورية التنظيمات على ضمان عدم تعدي هذه الأخيرة – السلطة التنظيمية– عن المجال المخصص لتشريع البرلماني بمقتضى أحكام الدستور.

لضمان احترام الحدود الدستورية التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات وجب إخضاع التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية لرقابة الدستورية متى كان مشكوك في مخالفتها للأحكام الدستور، الذي قد يكون إما بسبب تعديها هي الأخرى (التنظيمات المستقلة) على صلاحيات السلطات الأخرى لاسيما التشريعية أو انتهاكها للحقوق والحريات المكفولة دستوريا.

طبقا لمبدأ التدرج القانوني تترتب القواعد القانونية ترتيبا هرميا متتابع الدرجات، وبهذا وجب أن تحترم وتتقيد النصوص الأدنى بالنصوص التي تعلوها درجة[1]

لما احتلت النصوص التنظيمية أو ما يدعى بالتشريع الفرعي مكانة أقل درجة من التشريع البرلماني، وجب عليها احترام هذا الأخير بنوعيه العضوي والعادي إلى جانب ضرورة احترامها لأعلى وثيقة في الدولة ألا وهي الدستور، وعليه أوجد المؤسس الدستوري

"...يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور..."

ونصت المادة 98 من ذات التعديل الدستوري على ما يلي:

"يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائي إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما..."

– في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال الآجال المحددة دستوريا طبقا لنص المادة 146 من ذات التعديل الدستوري الجزائري التي نصت على ما يلي:

"يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر..."

[1]– إدريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، 2016، ص203.

الجزائري الرقابة على دستورية القوانين بصفة عامة وعلى التنظيمات بصفة خاصة كضمانة أساسية لتحقيق مبدأ تدرج القواعد القانونية، فرضت الرقابة على دستورية النصوص التنظيمية ضرورة احترام هذه الأخيرة –التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية– لكل من الأحكام الدستورية والقانونية التي تعلوها درجة.

وتجدر الإشارة هنا إلى ضرورة عدم التقيد بحرفية النص القاضي بضرورة تطابق النص التنظيمي بالدستور، بل وجب الأخذ بما يوحي به هذا الأخير روحا لا حرفا، وبالتالي بتوسيع نطاق الرقابة على دستورية التنظيمات ليشمل مطابقتها لكل من الكتلة الدستورية (الدستور وديباجته[1] والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الدولة) والكتلة التشريعية المكونة من القوانين العضوية والعادية والأوامر التشريعية الموافق عليها من قبل البرلمان في أول جلسة بعد انعقاده.

وبهذا تلعب الرقابة على دستورية التنظيمات دورا فعالا في تطبيق مبدأ التدرج الهرمي للقواعد القانونية لما تساهم به في ضمان مطابقة النصوص التنظيمية لكل من الأحكام الدستورية والقانونية التي تعلوها درجة وهو ما يعزز من استقرار القواعد القانونية الأمر الذي تقتضيه دولة القانون.

ثانيا: دور الرقابة على دستورية التنظيمات في حماية الحقوق والحريات.

تعد الحقوق والحريات من بين المواضيع التي حظيت باهتمام كبير في المواثيق والاتفاقيات الدولية، كما شهدت العصور الأخيرة تطورا ملحوظا لدور الدساتير في كفالة الحقوق والحريات من خلال تضمين هذين الأخيرين في أحكام جل دساتير النظم الديمقراطية وإيجاد ضمانات دستورية تكفل حمايتها.

[1]– لقد اعتبر القاضي الدستوري –المجلس الدستوري آنذاك– الديباجة إطارا قانونيا ومرجعا دستوريا لباقي أبواب الدستور، مما يجعلها جزءا من المبادئ الأساسية التي تؤسس لدولة وتنظم المجتمع وتضمن تطور السيرورة التاريخية للجزائر، بموجب الرأي رقم 01 / 16 ر.ت د/م د المؤرخ في 18 ربيع الثاني 1437 الموافق 28 يناير 2016 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، العدد 06، المؤرخة في 03 فبراير 2016.

والجزائر على غرار باقي الدول نصت هي الأخرى وعبر مجمل دساتيرها المتتالية على الحقوق والحريات بدأ بأول دستور عرفته الجمهورية سنة 1963[1] فدستور 1976 في الفصل الرابع منه الذي جاء تحت عنوان الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن بدأ من نص المادة 39 إلى المادة 73 ليتم التنصيص عليها أيضا ضمن أحكام دستور 1989 في الفصل الرابع المعنون بالحقوق والحريات من الباب الأول الذي جاء تحت عنوان المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري بدأ من المادة 28 إلى المادة 56، ثم نص عليها المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1996 ضمن ذات الفصل من ذات الباب من نص المادة 29 إلى المادة 59.

هذا وخصص المؤسس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الحقوق والحريات بفصل كامل يتجسد في الفصل الأول من الباب الثاني الذي جاء تحت عنوان الحقوق الأساسية والحريات العامة من ذات التعديل الدستوري بدأ من المادة الرابعة والثلاثين (34) إلى المادة السابعة وسبعين (77) منه ولم يكتفي المؤسس الدستوري بالتنصيص على هذه الحقوق وتضمينها في أحكام أعلى وثيقة في الدولة ألا وهي الدستور ليأتي بضمانات فعالة تكفل حمايتها.

ولعل من بين أهم هذه الضمانات الدستورية الرقابة على دستورية القوانين بصفة عامة وعلى دستورية التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بصفة خاصة إذ أن هذه الأخيرة أي السلطة التنفيذية تمثل الإدارة داخل الدولة وبهذا تكون أقرب للفرد وأكثر احتكاك به عن باقي السلطات الأخرى –السلطتين التشريعية والقضائية–

الأمر الذي قد يؤدي لانتهاك حقوق وحريات الأفراد داخل المجتمع بموجب الأعمال القانونية الصادرة عنها لاسيما التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية –الذي يتربع أعلى هرم السلطة الإدارية (السلطة التنفيذية)– والمنشئة للقواعد القانونية العامة والمجردة ذات الطابع الإلزامي وذات المجال الواسع ما يقتضي ضرورة إيجاد ضمانة

[1]– نص المؤسس الدستوري ضمن أحكام أول دستور عرفته الجمهورية الجزائرية ألا وهو دستور 1963 على الحقوق والحريات بدأ من نص المادة 12 إلى المادة 22 منه.

دستورية فعالة تكفل حماية الحقوق والحريات المضمونة دستورية من انتهاكات وتجاوزات السلطة التنظيمية (التنظيمات المستقلة).

تجسيدا لمبدأ دولة القانون القائم على كفالة الحقوق والحريات وضمان عدم انتهاكها من قبل السلطات العليا داخل البلاد لاسيما السلطة التنظيمية المستقلة للحيلولة دون إساءة استعمالها وجب إخضاع التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية السارية المفعول لرقابة الدستورية المتجلية في فحص مدى مطابقتها هي الأخرى لأعلى وثيقة في الدولة ألا وهي الدستور من ناحية وفحص مدى توافقها مع المعاهدات الدولية واحترامها لكافة النصوص القانونية التي تعلوها درجة.

فالتجسيد ديمقراطية الشعوب وجب إخضاع التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية لاسيما رئيس الجمهورية لرقابة دستورية فعالة تكفل حماية حقوق وحريات الأفراد المضمونة دستوريا.

وبهذا تساهم الرقابة على دستورية التنظيمات الممارسة من قبل المجالس أو المحاكم الدستورية في حماية الحقوق والحريات الأمر الذي من شأنه تعزيز دولة القانون من خلال تقييد السلطة التنظيمية بالحدود الدستورية المرسومة لها وإلزام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بالتطبيق السليم لما كرسه الدستور من مبادئ لأجل إقرار أي حكم تنظيمي يتعلق بحق أو حرية ما.

كما خطى المؤسس الدستوري الجزائري خطوة إيجابية لأول مرة في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 نحو تعزيز الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة بموجب إقرار حق جديد للأفراد يتمثل في تمكين المتقاضين من الدفع القضائي بعدم دستورية التنظيمات محل التطبيق بمناسبة الفصل في نزاع قضائي ويلاحظ فيه انتهاك للحقوق والحريات المضمونة دستوريا.

الفرع الثاني: طبيعة الرقابة على دستورية التنظيمات.

نظرا لدور المهم الذي تساهم به الرقابة على دستورية التنظيمات في حماية مبدأ احترام الدستور وكفالة الحقوق والحريات الدستورية، ولتحديد طبيعة هته الرقابة وجب البحث في مدى تقيد القاضي الدستوري بمضمون الإخطار حيال الفصل في دستورية التنظيمات **(أولا)**، ثم الوقوف على أنواع الرقابة على دستورية التنظيمات **(ثانيا)**.

أولا: مدى تقيد القاضي الدستوري بمضمون الإخطار حيال الفصل في دستورية التنظيمات.

بناء على ما سبق يمكن تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات بموجب آليات دستورية تتجسد في كل من الإخطار السياسي والقضائي أو أسلوب التصدي الذي عرفه النظام المصري، إلا أن المؤسس الدستوري لم يحدد مدى تقيد القاضي الدستوري بالحكم محل الإخطار أو إمكانية تمديده ليشمل النص كاملا، وعليه لم يميز كل من المؤسس الدستوري الجزائري والمصري بين مضمون الإخطار المرتبط بالنص ككل، ومضمونه المتعلق بجزء من أحكامه الأمر الذي يوحي لنا بظهور اتجاهين متعاكسين في هذا الشأن على النحو التالي:

1- الاتجاه الأول:

طبقا لرأي أصحاب هذا الاتجاه تقتصر الرقابة الدستورية المسلطة من قبل القاضي الدستوري على الحكم التنظيمي المثار بصدده الإخطار وبالتالي لا يمكن للقاضي الدستوري تعدي محل الإخطار والفصل في دستورية النص بأكمله.

وهو التوجه الذي تبناه القاضي الدستوري الجزائري سابقا بموجب نص المادة الأولى (01) من أول نظام محدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري التي جاءت كالتالي:

"يخطر المجلس الدستوري برسالة توجه إلى رئيسه، ويحدد فيها موضوع الإخطار بدقة، وذلك في إطار أحكام المادة 156 من الدستور(آنذاك).

وتصحب رسالة الإخطار بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري لإعطاء رأيه فيه أو اتخاذ قراره بشأنه."[1]

وعليه لما كان يشترط لتحريك الرقابة الدستورية ضرورة تحديد موضوع الإخطار بدقة طبق لما نصت عليه الفقرة الأولى (01) من المادة الأولى (01) من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري –المذكورة أعلاه– وجب على القاضي الدستوري الفصل في مضمون الإخطار المحدد بدقة بموجب رسالة الإخطار الموجهة لرئيس المجلس الدستوري –آنذاك– دون أن يتعدى ذلك للفصل في دستورية النص بأكمله.

هذا وقد قيد المشرع الجزائري المحكمة الدستورية أثناء دراستها حكما أو عدة أحكام، بالنص المخطرة به، إذ لا يمكنها أن تتصدى لأحكام أخرى في أي نص آخر لم تخطر بشأنه، حتى في حالة وجود ارتباط مباشر بينهما وبين الأحكام موضوع الإخطار[2]

2- الاتجاه الثاني:

في حين يمدد أصحاب الاتجاه الثاني من الرقابة الدستورية ويوسعون من سلطة القاضي الدستوري بشأن الفصل في دستورية الحكم التنظيمي محل الرقابة الدستورية، لتشمل بذلك الرقابة على دستوريته أحكام النص كاملا دون أن تتوقف على مضمون الإخطار فقط متى تعلق بجزء منه فقط.

فلما كُلف القاضي الدستوري بمهمة حماية الدستوري طبقا للفقرة الأولى (01) من المادة 185 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت وفق ما يلي:

---

[1]– المادة الأولى (01) من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري –الملغى حاليا–، ج.ر.ج.ج، العدد 32، المؤرخة في 70 غشت 1989.

[2]– طبقا للفقرة الأولى (01) من المادة 04 من القانون العضوي رقم 22–19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية التي تضمنت ما يلي:

"تتقيد المحكمة الدستورية أثناء دراستها حكما أو عدة أحكام، بالنص المخطرة به، ولا يمكنها أن تتصدى لأحكام أخرى في أي نص آخر لم تخطر بشأنه، حتى في حالة وجود ارتباط مباشر بينهما وبين الأحكام موضوع الإخطار..."

"المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور..."

أضحى بإمكانه القاضي الدستوري الفصل في دستورية النص التنظيمي كاملا متى لم يمس التعديل أو التكملة المضافة إليه بمضمون النص، وبهذا قد يكون التنظيم (المرسوم الرئاسي) محل رقابة شاملة دون الاعتداد بطبيعة الإخطار ما إذا كان عاما شاملا للنص كليتا أو خاصا متعلقا بجزء منه وهو ما أقره المجلس الدستوري في رأيه رقم 12 المؤرخ في 12 يناير 2001 القاضي بما يلي:

"يمكن للمجلس الدستوري أن يتصدى لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها ولها علاقة بالإحكام موضوع الإخطار إذا اقتضى ذلك الفصل في دستورية الحكم أو الأحكام موضوع الإخطار إذا اقتضى ذلك الفصل في دستورية الحكم أو الأحكام المعروضة عليه"[1]

فلما كان بإمكان المجلس الدّستوري أن يتصدى لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها والتي لها علاقة بالحكم أو الأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح في هذه الحالة بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها و/أو تصدى لها يعد سببا كافيا في حد ذاته لإعادة النص –التنظيمي– إلى الهيئة الصادر عنها –رئيس الجمهورية– طالما أنفصل هذه الأحكام غير الدستورية عن بقية النص التنظيمي يمس ببنيته بكاملها[2]

وبهذا تنصب رقابة القاضي الدستوري على النص التنظيمي كاملا سواء تم تحريك الرقابة الدستورية عليه جملة أو تعلق مضمون الإخطار بجزء منه فقط، لتفصل بذلك المحكمة الدستورية –حاليا– والمجلس الدستوري –آنذاك– بشأن دستورية أو عدم دستورية النص التنظيمي برمته حتى ولو اقتصر تحريك رقابتها على جزء منه[3]

---

[1]– الرأي رقم/ 12 ر .ق/مد 01 / المؤرخ في 18 شوال عام 1421 الموافق 13 يناير سنة2001 ، المتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 01–01 المؤرخ في 31 يناير 2001، المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، ج.ر.ج.ج، العدد 09، المؤرخة في 4 فبراير 2001.

[2]– الرأي رقم/ 04 ر.ن.د /م.د 98 / المؤرخ في 13 شوال عام 1418 الموافق 10 فبراير سنة 1998 ، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 08، المؤرخة في 18 فبراير1998.

[3]– عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية والثورات السياسية، د.ط، دار الهدى، عين ميلة، الجزائر، 2016، ص170.

ثانيا: أنواع الرقابة على دستورية التنظيمات.

اخضع المؤسس الدستوري التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون لرقابة الدستورية المتمثلة في فحص مدى مطابقتها لأحكام الدستور، كما أخضعها هي الأخرى لرقابة توافقها مع المعاهدات الدولية المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية، ومنه يمكننا القول أن أنواع الرقابة على دستورية التنظيمات تتجلى في رقابة المطابقة مع الدستور (1) ورقابة توافقها مع المعاهدات (2) وهو ما سنعالجه فيما يلي:

1- رقابة مطابقة التنظيمات مع الدستور:

تخضع التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية لرقابة الدستورية القائمة على فحص مدى مطابقتها هي الأخرى مع أحكام أعلى وثيقة في الدولة ألا وهي الدستور، وجب أن يصدر التنظيم المستقل مطابقا شكلا وموضوعا لأحكام الدستور إذ لا يجوز مخالفتها لدستور لا نصا ولا روحا وإلا شيب بعيب عدم الدستورية أو عيب مخالفة الدستور.

هذا وقد وسع المؤسس الدستوري من مجال الكتلة الدستورية بموجب ضمه لديباجة الدستور لها ما استحدثه بمقتضى الفقرة الأخيرة من ديباجة التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 التي جاءت كالتالي:

"...تشكل هذه الديباجة جزء لا يتجزأ من هذا الدستور."[1]

فطبقا لمبدأ سمو الدستور وجب أن تصدر كل النصوص القانونية والتنظيمية مطابقة لدستور[2] ولما كانت التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية ما تعرف بالتشريع

[1]- ليكون بذلك قد حسم المؤسس الدستوري الجزائري بمقتضى تعديل 2016 الخلاف الذي ساد مطولا حول الطبيعة القانونية لديباجة الدستور من خلال تأييده لاتجاه القاضي بتخويلها هي الأخيرة –الديباجة– ذات حجية الأحكام الدستورية أين اعتبرها جزء لا يتجزأ من الدستور، في حين خالف الاتجاه الذي اعتبرها مجرد فقرات تقدمية لأعلى وثيقة في الدولة ألا وهي الدستور.

[2]- المادة 184 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

" تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل...التنظيمي للدستور..."

الفرعي تحتل درجة أقل من الدستور والقانون بنوعيه العضوي والعادي ضمن هرم تدرج القواعد القانونية وجب عليها أن تصدر مطابقة لكل من أحكامهم تجسيد لمبدأ احترام الدستور الذي تضمنه المحكمة الدستورية طبقا للفقرة الأولى من نص المادة 185 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور..."

2- رقابة توافق التنظيمات مع المعاهدات:

نص المؤسس الدستوري على هذا النوع من الرقابة لأول مرة في المنظومة القانونية الجزائرية المتمثلة في فحص مدى توافق النصوص التنظيمية مع المعاهدات المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية[1] من قبل الدولة بموجب الفقرة الرابعة (04) من نص المادة 190 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"...تفصل المحكمة الدستورية بقرار حول توافق...التنظيمات مع المعاهدات..."

فإلى جانب إخضاع التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية لرقابة الدستورية المتمثلة في فحص مدى مطابقتها لأحكام الدستور[2] تبني المؤسس الدستوري الجزائري رقابة جديدة تتجلى في فحص مدى توافقها هي الأخرى –التنظيمات المستقلة– مع المعاهدات المصادق عليها من قبل الدولة، وذلك استنادا لمبدأ سمو المعاهدات على كافة النصوص القانونية والتنظيمية طبقا لنص المادة 154 من ذات التعديل الدستوري الأخير التي نصت على ما يلي:

---

[1]– المادة 153 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020:

" يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقية الهدنة، ومعاهدات السلم، والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشركة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة."

[2]– المادة 184 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

" تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل...التنظيمي لدستور..."

"المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون."

ليكون بذلك المؤسس الدستوري قد وسع من نطاق الكتلة الدستورية فإلى جانب ضرورة تطابق النصوص التنظيمية والقانونية مع أحكام الدستور بما فيه ديباجته وجب توافقها هي الآخرة مع الاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية.

والجدير بالإشارة هنا أن المؤسس الدستوري لم يستحدث هذا النوع من الرقابة لأول مرة بموجب التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 بل يعد مجرد تأكيدا على ضرورة توافق التنظيمات مع المعاهدات، وذلك كونه سبق وأن أخضع التنظيمات المستقلة لرقابة الدستورية القائمة على وجوب مطابقتها هي الأخرى مع أحكام الدستور ولما تضمنت أحكام الدستور مبدأ سمو المعاهدات المصادق عليها على كافة النصوص القانونية والتنظيمية فطبقا لمبدأ تدرج القوانين المجسد لعلو المعاهدات على النصوص التنظيمية وجب أن تصدر هذه الأخيرة موافقة للمعاهدات وإلا عيبت بعيب عدم الدستورية.

ورغم عدم تحديد المؤسس الدستوري لآجال تحريك رقابة توافق النصوص التنظيمية مع المعاهدات وعدم تبيينه لكيفية تحريك هذا النوع من الرقابة إلا أننا نرى أنها تخضع لذات آجال تفعيل رقابة الدستورية المحددة التي تكون خلال شهر(01) من تاريخ نشر النص التنظيمي، كما يتم تحريك هذا النوع من الرقابة القائمة على فحص مدى توافق التنظيمات المستقلة مع المعاهدات الدولية من قبل ذات الجهات المخول لها صلاحية تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات المذكورة أعلاه[1]

[1]– ينظر المطلب الثاني المعنون بآليات تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات من المبحث الأول من ذات الفصل والباب.

المطلب الثاني: أثر الرقابة الدستورية على التنظيمات في تجسيد دولة القانون.

تخضع التنظيمات للرقابة على دستورية التنظيمات الممارسة من قبل هيئة دستورية مختصة بموجب تحريك هذه الأخيرة بواسطة آليات دستورية تتجسد في كل من الإخطار السياسي والدفع القضائي، كما يترتب عن هته الرقابة سواء كانت رقابة مطابقة التنظيمات مع أحكام الدستور أو رقابة توافقها مع المعاهدات الدولية المصادق عليها آثارا قانونية ذات حجية.

وعليه سنبحث حول قرارات القاضي الدستوري بشأن الفصل في دستورية التنظيمات وحجيتها في **(الفرع الأول)** ومن خلال دراستنا لهذه الرقابة توصلنا إلى نتيجة مفادها وجود العديد من العوامل التي من شأنها إضعاف الرقابة على دستورية التنظيمات ما سنعالجه في **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول: قرارات القاضي الدستوري بشأن الفصل في دستورية التنظيمات وحجيتها.

نتيجة بسط القاضي الدستوري لرقابته على دستورية التنظيمات بمناسبة فصله فيها يصدر قرارات دستورية ملزمة ذات قيمة وحجية قانونية وعلية سنبحث في قرارات الفصل في دستورية التنظيمات **(أولا)** ثم نقف على حجية هذه القرارات **(ثانيا)**.

أولا: قرارات الفصل في دستورية التنظيمات.

يعنى القاضي الدستوري بمراقبة النصوص التنظيمية إلى جانب النصوص التشريعية والتأكد من مدى احترامها لأحكام ومبادئ الدستور، دون أن يحل محل السلطة المنظمة (رئيس الجمهورية) أو المشرعة (البرلمان)[1]

[1]– الرأي رقم/ 04 ر .ق.ع /م .د 16 /، المؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1437 الموافق 11 غشت سنة 2016، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، لدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في 28غشت 2016.

وعليه يفصل القاضي الدستوري –المحكمة الدستورية حاليا– بقرار في مدى مطابقة التنظيمات لأحكام الدستور الساري المفعول طبقا للفقرة الأولى (01) من نص المادة 190 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير التي نصت على ما يلي:

"...تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية...التنظيمات..."

كما يفصل إلى جانب ذلك بقرار في مدى توافق التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية للمعاهدات الدولية المصادق عليها بمقتضى الفقرة الرابعة (04) من المادة 190 من ذات التعديل الدستوري التي جاءت كالآتي:

"...تفصل المحكمة الدستورية بقرار حول توافق...التنظيمات مع المعاهدات..."

خطى المؤسس الدستوري الجزائري خطوة إيجابية نحو ترقية الرقابة على دستورية التنظيمات وبالتالي تعزيز دولة القانون، بمقتضى فحص مدى توافق التنظيمات مع المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الدولة الجزائرية.

وهو ما استحدثه المؤسس الدستوري الجزائري في آخر تعديل لسنة 2020، إلا أنه لم يحدد الآثار المترتبة عن هذا النوع من الرقابة مكتفيا بتحديد الآثار الناجمة عن فحص مدى دستوريتها وذلك على أساس استمداد دستورية النص التنظيمي من تطابقه مع الدستور وتوافقه مع المعاهدات المصادق عليها.

ورغم ذلك إلا أنه كان لزاما على المؤسس الدستوري الوقوف على الآثار المترتبة عن هذا النوع من الرقابة حتى ولو تم ذلك بناء على إحالته لذات الآثار الناتجة عن رقابة الدستورية والمتضمنة في الفقرة الثالثة (03) من المادة 198 من ذات التعديل الدستوري الجزائري الأخير[1]

[1]– سليمة فزلان، أشكال الرقابة الدستورية وتداعيات تعزيز الأمن الدستوري في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد6، العدد3، جلفة، 2021، ص66.

وعليه تقضي المحكمة الدستورية بدستورية النص التنظيمي أو بعدم دستورية في الحالتين، متى كان غير مطابقا لأحكام الدستور أو غير متوافقا مع المعاهدات المصادق عليها من قبل الدولة.

ويترتب على فحص مدى دستورية النص التنظيمي آثار قانونية تتمثل إما في دستوريته وبالتالي استمرارية العمل به وبقاء ترتيب آثاره على المراكز القانونية (بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء) أو عدم دستوريته وبالتالي فقدانه لآثاره القانونية، وفي هذه الأخيرة أي عند الإقرار بعدم دستورية النص التنظيمي وفقدانه لآثاره ميز المؤسس الدستوري الجزائري بين الفقد الذي يكون بعد تحريك الرقابة الدستورية على التنظيمات بناء على آلية الإخطار السياسي المنصوص عليه في المادة 193 من ذات التعديل الدستوري لسنة 2020 وبين ميعاد فقد النص التنظيمي لآثاره القانونية الذي تم تحريك الرقابة على دستوريته بمقتضى الإخطار القضائي القائم على أساس الدفع بعدم الدستورية المنصوص عليه في المادة 193 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير.

وعليه متى أقرت المحكمة الدستورية عدم دستورية نص تنظيمي مستقل بعد تحريك الرقابة الدستورية عليه بموجب الإخطار السياسي فإن هذا الأخير يفقد أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية طبقا للفقرة الثالثة (03) من المادة 198 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"...إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية ...تنظيم، فإن هذا النص يفقد أثره، ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية..."

وهو ما أقره القاضي الدستوري الجزائري –المجلس الدستوري آنذاك– بموجب الرأي رقم 12 الذي جاء فيه ما يلي:

"... إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس..."[1]

[1]– الرأي رقم/ 12 ر .ق/م 01 / المتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 01-01، السابق الذكر.

في حين متى قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية النص التنظيمي الذي تم تحريك الرقابة على دستورية بمقتضى الإخطار القضائي القائم على الدفع بعدم دستوريته أمام جهة قضائية، فإن ذلك النص يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرارا المحكمة الدستورية طبقا للفقرة الرابعة (04) من نص المادة 198 من ذات التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"...إذا قررت المحكمة الدستورية أن نصا... تنظيميا غير دستوري على أساس المادة 195 أعلاه، يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المحكمة الدستورية..."

ومنه نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري بمناسبة الفصل في دستورية التنظيمات يميز بين قرارات المحكمة الدستورية الناتجة عن تحريك رقابتها بناء على إخطار إحدى الجهات السياسية المحددة في نص المادة 193 من التعديل الدستوري الأخير ما سميناه – سابقا– بالإخطار السياسي وتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات بناء على الدفع بعدم الدستورية المنصوص عليه في المادة 195 من ذات التعديل الدستوري الذي أطلقنا عليه تسمية الإخطار القضائي على النحو التالي:

حيث نجده في الأول أي في تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات بموجب آلية الإخطار السياسي يحسم الأمر المؤسس الدستوري الجزائري بشأن الآثار الناجمة عن قرار المحكمة الدستورية من خلال تأكيده على أن الحكم التنظيمي محل الرقابة الدستورية يفقد آثاره من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية متى كان غير دستوري، وعليه تسري الأحكام الدستورية في هذه الحالة بأثر فوري ومباشر وترتب آثارها بالنسبة للمستقبل فقط، وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد قيد سلطة القاضي الدستوري بشأن ترتيب أحكامه لآثارها القانونية.

في حين نجده في الثاني أي في تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات بمقتضى الإخطار القضائي يخول للمحكمة الدستورية سلطة تقديرية تمكنها من تحديد ميعاد ترتيب القرارات الدستورية الناجمة عنها لآثارها القانونية، وذلك بموجب تأكيده على أن النص التنظيمي المقر بعدم دستوريته يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرارها هي الأخرى.

هذا وقد أكد المشرع المصري على عدم جواز تطبيق النص اللائحي (التنظيمي) المحكوم بعدم دستوريته بدأ من اليوم التالي لنشر الحكم الدستوري ما لم يضمن هذا الأخير تاريخ آخر لذلك، طبقا لما جاءت به الفقرة الثالثة (03) من المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية:

"...يترتب على الحكم بعدم دستورية نص في ...لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم الثاني لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخا آخر، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبي لا يكون له في جميع الأحوال إلا أثر مباشر، وذلك دون إخلال باستفادة المدعي من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص.

فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائي تعتبر لأحكام التي صدرت بالإدانة استنادا على ذلك النص كأن لم تكن، ويقوم رئيس هيئة المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء مقتضاه..."

باستقراء نص المادة 49 أعلاه نلاحظ أن المشرع المصري يميز بين النصوص المنظمة للمسائل الضريبية والجنائية وبين غيرها من النصوص، حيث يسري الحكم بعدم دستورية نص ضريبي بأثر فوري ومباشر أي من اليوم التالي لنشره في الجريدة الرسمية، كما يسري الحكم بعدم دستورية نص جنائي بأثر رجعي، حيث أنه في حالة الإقرار بعدم دستورية نص جنائي فإن الحكم الذي يصدر بالإدانة إسنادا إلى ذلك النص يعد كأن لم يكن وعلى رئيس هيئة المفوضية تبليغ لنائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء مقتضاه.

وبمفهوم المخالفة تسري الأحكام الجنائية القاضية بالبراءة بأثر فوري بدأ من اليوم التالي ليوم نشر الحكم في الجريدة الرسمية[1]، في حين سريان الحكم بعدم دستورية النص الغير ضريبي ولا جنائي يكون بأثر رجعي مع إمكانية القاضي الدستوري أن يقضي بسريان آثار الحكم بأثر فوري مباشر استثنائيا[2]

[1]– صبري محمد السنوسي، أثار الحكم الدستورية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص146.

[2]– محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، الحقوق، عين شمس، مصر، 2011، ص654.

كما يختلف الفقه المصري في تحديد الآثار المترتبة عن الحكم بعدم دستورية النص التنظيمي فهناك من يرى أن الحكم بعدم دستوريته هو الآخر يؤدي إلى إلغاء النص وإبطال، وبالتالي يرتب الإلغاء آثار القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، بينما يرى البعض الآخر أن الحكم بعدم دستورية النص التنظيمي يمنع تطبيق هذا الأخير فقط ولا يلغيه وهو التوجه المعتمد من قبل المشرع المصري طبقا للفقرة الثالثة (03) من المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا التي نصت على التالي:

"...يترتب على الحكم بعدم دستورية نص ...لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم الثاني لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخا آخر..."

في حين يرى أصحاب الاتجاه الأخير أن الحكم بعدم دستورية النص يجرده من قيمته القانونية وبالتالي يلغي قوة نفاذه ويجعل منه كأنه لم يكن[1]

والجدير بالذكر أن القاضي الدستوري لا يحكم بإلغاء النص التنظيمي (اللائحي) المخالف لأحكام الدستور بل يقر بعدم دستوريته فقط، أما من الناحية العملية يكون الإقرار بعدم دستورية النص التنظيمي بمثابة إلغاء ضمني طبقا لتنصيص القانون بضرورة نشر الحكم بعدم دستورية النص ما يستوجب عدم جواز تطبيقه[2]

ثانيا: حجية القرارات الفاصلة في دستورية التنظيمات.

أكد المؤسس الدستوري الفرنسي على أن قرارات القاضي الدستوري غير قابلة لأي طعن وملزمة لسلطات العامة ولجميع السلطات الإدارية والمحاكم طبقا للفقرة الأخيرة من نص المادة 62 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم[3]

[1]– شعبان أحمد رمضان، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص 609 – 613.

[2]– إبراهيم شيخا– محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2012، ص544.

[3] – Article 62 de la Constitution française:

ونص المؤسس الدستوري الجزائري على أن الأحكام الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والإدارية والقضائية طبقا لما نصت عليه الفقرة الخامسة (05) من المادة 198 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"...تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية."

كما أكد المؤسس الدستوري المصري على أن أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا تحوز حجية مطلقة طبقا لنص المادة 195 من الدستور المصري التي نصت على ما يلي:

" تنشر في الجريدة الرسمية الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية العليا، وهي ملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة، وتكون لها حجية مطلقة بالنسبة لهم..."

وتطبيقا لنص المادة 195 من الدستور المصري نصت الفقرة الأولى (01) من المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا المعدل والمتمم على ما يلي:

"أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها...ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة..."

ونصت المادة 48 من ذات القانون على ما يلي:

" أحكام المحكمة وقراراتها نهائية وغير قابلة لطعن."

باستقراء جملة النصوص الدستورية والقانونية –المذكورة أعلاه– نلاحظ أن العديد من النظم الدستورية لاسيما النظام الدستوري الفرنسي والجزائري والمصري تقر بالحجية المطلقة لأحكام الدستورية، إذ تكون هذه الأخيرة ملزمة لكافة سلطات الدولة سواء كانت عمومية أو

«…Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours, Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.»

إدارية أو قضائية وبهذا لا يمكن إعادة إثارتها من جديد أمام الهيئة المعنية بالرقابة الدستورية[1]

وعليه يتعين على السلطات العمومية والإدارية والقضائية التقيد والالتزام بقرارات المحكمة وذلك على أساس أن الدعاوى الدستورية هي بطبيعتها دعاوى عينية توجه الخصومة فيها لنصوص القانونية المطعون فيها بعيب دستوري.

لذا فإن القرارات والأحكام الصادرة بخصوصها تكون ذات حجية مطلقة بحيث لا يقتصر أثرها على الجهات التي حركت الرقابة وإنما ينصرف الأثر للكافة، وتلتزم بها جميع سلطات الدولة أيا كانت[2]، كما أنها غير قابلة لطعن، وهو ما أقره القاضي الدستوري الجزائري بموجب رأيه رقم **02** المؤرخ في 11 غشت 2016 الذي قضى بما يلي:

"...أنّ قرارات المجلس الدستوري نهائية وغير قابلة لطعن..."[3]

وبهذا تحول الأحكام الدستورية دون إعادة النظر فيها من قبل القاضي الدستوري، إذ يرفض هذا الأخير الطلبات الرامية لإعادة النظر في قراراته[4]

---

[1]– رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص981–982.

[2]– ينظر كل من: –رائد صالح أحمد قنديل، الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص191.

– محمد عبد الفاتح الجميلي، آثار الحكم الصادر عن من المحكمة الدستورية العليا، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2001، ص24 وما بعدها.

[3]– الرأي رقم/ 02 ر.ق.ع/م .د 16 / المؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1437 الموافق 11 غشت سنة 2016، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016.

[4]– خالد نوحي، الجامع لمبادئ وقواعد القضاء الدستوري المغربي من خلال قرارات الغرفة الدستورية (1963–1994) والمجلس الدستوري (1994– 2015)، مطبعة الأمنية، الرباط، المغرب، 2015، ص35.

ومنه تحوز الأحكام الدستورية حجية مطلقة سواء حكم القاضي الدستوري بعدم دستورية النص التنظيمي أو بدستوريته[1] وبهذا تكتسب الأحكام الدستورية القاضية بدستورية نص تنظيمي حصانة.

إذ لا يمكن إعادة عرضها مرة أخرى أمام الهيئة المعنية بفحص الدستورية لمعاودة النظر فيها إلا في حالة واحد ووحيدة وهي الحالة التي يتم فيها تعديل أحكام الدستور القائم أو صدور دستور جديد، ويصبح النص التنظيمي اللائحي الذي سبق وفصل في دستوريته مخالف لأحكام الدستور المعدل أو الجديد[2]

وهو ما أقره القاضي الدستوري الجزائري بموجب رأيه رقم 01 المؤرخ في 05 فبراير 2004[3] الذي قضى بالتالي:

"...إن قرارات المجلس الدستوري نهائية وغير قابلة لطعن، طالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقها مازالت قائمة وما لم يتعرض ذات الحكم الدستوري لتعديل..."[4]

وعليه متى ارتأى القاضي الدستوري أن السلطة التنظيمية لاسيما التنظيمات أو اللوائح الصادرة عن رئيس الجمهورية غير مطابقة لأحكام الدستور أو غير متوافقة للمعاهدات الدولية المصادق عليها من قبل الدولة حكم هو الآخر –القاضي الدستوري– بعدم دستوريتها، ومن ثمة تكون الأحكام القاضية بعدم دستورية نص تنظيمي أو لائحي ملزمة لجميع السلطات العمومية، ويتعين على الجهات القضائية التقيد بأحكامها وقراراتها وذلك

[1]– طاهر شيرزاد شكري، مرجع سبق ذكره، ص178.

[2]– طاهر شيرزاد شكري، المرجع نفسه، ص180.

[3]– الرأي رقم / 01 ر .قع / مد 04، المؤرخ في 14 ذي الحجة عام 1424 الموافق 5 فبراير سنة 2004، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07 – 97 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 09، المؤرخة في 11 فبراير 2004.

[4]– وهو ذات ما أقره القاضي الدستوري الجزائري في رأييه رقم 02 / ر. م .د /12، مؤرخ في 14 صفر عام 1433 الموافق 8 يناير سنة 2012 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، ج.ر.ج.ج، العدد رقم 02، المؤرخة في 15 يناير 2012.

بالامتناع عن تطبيق النص التنظيمي الملغى من قبل المحكمة الدستورية، كما وجب على السلطات الإدارية المختصة عدم تنفيذ التنظيمات التي أقرت المحكمة الدستورية بعدم دستوريتها.

وعليه يفقد النص التنظيمي الصادر بحقه قرار عدم الدستورية آثاره القانونية إذ يصبح كأنه لم يكن الأمر الذي من شأنه تعزيز الرقابة الدستورية التي تعد الدعامة الأساسية المجسدة لحماية الدستور من جهة والكافلة للحقوق والحريات المضمونة دستوريا من تعسف واستبداد السلطات العمومية لاسيما السلطة التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية[1]

الفرع الثاني: عوامل إضعاف الرقابة على دستورية التنظيمات.

نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري في ظل سيادة أول تجربة دستورية له ألا وهي دستور 1963 قد اقر بالرقابة على دستورية القوانين والأوامر التشريعية دون التنظيمات الأمر الذي يوحي بعدم خضوع هذه الأخيرة لرقابة الدستورية كما أنه لم يبين الحدود الفاصلة بين العمل التشريعي والتنظيمي ما قد يطرح تساؤل قانونيا على درجة بالغة من الأهمية[2] ومع صدور دستور 1976 تخلى المؤسس الدستوري عن فكرة الرقابة الدستورية كليتا لتفلت التنظيمات المستقلة من الرقابة الدستورية.

إلا أنه ومع صدور دستور 1989 الذي جسد فيه المؤسس الدستوري مبدأ الفصل بين السلطات الذي أوجده المؤسس الدستوري ضمانة دستورية تكفل تكريسه على أرض الواقع تتمثل في الرقابة الدستورية كما أدرج التنظيمات المستقلة ضمن مجال الرقابة الدستورية.

ورغم تجسيد المؤسس الدستوري لهذا النوع من الرقابة وتبنيه كدعامة مجسدة لدولة القانون إلا أن هذه الضمانة لم تحقق الفعالية المرجوة نظرا لإفلات التنظيمات التطبيقية

[1]– أحسن غربي، الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد 04، جلفة، 2020، ص39.

[2]– بوزيد لزهاري، الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية الجزائرية، مجلة جامعة قسنطينة للعلوم الإنسانية، العدد 03، قسنطينة، الجزائر، 1992، ص42.

(المراسيم التنفيذية) من رقابة الدفع بعدم الدستورية[1] لتبقى بذلك التنظيمات المستقلة وحدها تخضع لفحص الدستورية.

ورغم إخضاع المؤسس الدستوري التنظيمات المستقلة لرقابة الدستورية إلا أننا لم نسجل أية ممارسة لهذه الصلاحية منذ إنشاء الهيئة المعنية بسلطة فحص مدى دستوريتها – المجلس الدستوري سابقا والمحكمة الدستورية حاليا– لعل السبب يعود لعزوف هيئات الإخطار عن تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية[2]

كما قد يعود السبب لعوامل أخرى غير عزوف الجهات السياسية المعنية بالتحريك الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية، وعليه سنبحث حول عزوف الهيئات السياسية عن تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات **(أولا)** ثم نتطرق إلى العوامل الأخرى المضعفة لرقابة على دستورية التنظيمات **(ثانيا)**.

أولا: عزوف الهيئات السياسية عن تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات.

أثبتت الممارس الميدانية عزوف الهيئات السياسية المعنية بالإخطار في تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، ولعل السبب في ذلك يعود لهيمنة وتفوق مؤسسة رئاسة الجمهورية وبالتالي يكون الإخطار ضد التنظيمات المستقلة الصادرة عنه بمثابة معارضة لإرادته التشريعية وهو الاحتمال النادر الوقوع إن لم يكن مستحيلا[3]

قد لا يلجأ إلى الإخطار بشأن حكم تنظيمي حتى وإن تضمن أحكاما يحتمل أن تتعارض مع الدستور، إذ يطبق النص في هذه الحالة رغم الشك أو اليقين بأنه غير دستوري

[1]– شوقي يعيش تمام، أحكام تقديم الدفع بعدم دستورية القوانين في التعديل الدستوري الجزائري 2020 بين متطلبات التأصيل الدستوري وتجليات التأطير القانوني (دراسة مقارنة)، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 01، بسكرة، 2021، ص17.

[2]– ادريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص244.

[3]– أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2005–2006، ص443.

كليا أو جزئيا، وهي الحالة التي تقع خصوصا عندما تكون الأغلبية من البرلمان في تجانس مع السلطة التنفيذية –رئيس الجمهورية تحديدا– وتريد إحداهما تمرير نص لتحقيق سياسات معينة حتى على حساب أحكام الدستور، وهي المسألة النادرة الحدوث إلا في الأنظمة المغلقة الشمولية، ولعل السبب يعود لوجود إعلام واعي ومسؤول وتنظيمات اجتماعية وثقافية وقانونية أين يمكن للجميع أو بعضهم إثارة الموضوع وإحراج السلطة فتتراجع من غيها وخرقها لأحكام الدستور من خلال طرح النص المشكوك في دستوريته على الجهة الرقابية المختصة لفحص مدى دستوريته[1]

هذا ويعزف أعضاء الغرفة السفلى للبرلمان أي نواب المجلس الشعبي الوطني عن تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني وأقليته المتمثلة في 40 نائبا عن تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات خوفا من ما يترتب عن الآلية الموازية التي يمتلكها رئيس الجمهورية آلا وهي إمكانية هذا الأخير من حل المجلس الشعبي الوطني من تلقاء نفسه بمقتضى الفقرة الأولى (01) من المادة 151 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة..."

يقيد المؤسس الدستوري الجزائري صلاحية حل المجلس الشعبي الوطني بإجراء واحد يتمثل في استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– مع عدم تنصيصه على مدى إلزامية رئيس الجمهورية بالأخذ برأي هؤلاء الهيئات السياسية المستشارة.

وعليه عدم إحاطة المؤسس الدستوري الجزائري للآلية الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني بضوابط وقيود قانونية واكتفائه بالاستشارة التي لم ينص على إلزاميتها يعد عامل تقوية لمركز رئيس الجمهورية لاسيما في مواجهة نظيره ممثل الإرادة الشعبية –المجلس

[1]– سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص204–205.

الشعبي الوطني– الأمر الذي قد يؤدي إلى عزوف وامتناع هذا الأخير عن تحريك الرقابة على دستورية الأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية لاسيما تنظيماته المستقلة وبالتالي إضعاف فعالية الرقابة على دستورية التنظيمات الأمر الذي يؤثر سلبا على تجسيد مبدأ دولة القانون.

كما يمتنع كل من رئيس الغرفة البرلمانية العليا –مجلس الأمة– وأقلية هذا الأخير المتمثلة في 25 عضوا من هذا الأخير عن ممارسته حقهم في الإخطار وبالتالي تحريكهم لرقابة الدستورية على التنظيمات نظرا لتبعيتهم لرئيس الجمهورية الذي يعنى بصلاحية تعيين الثلث (3/1) من أعضاء هذا المجلس –مجلس الأمة– طبقا للفقرة الثالثة (03) من المادة 121 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"...يعين رئيس الجمهورية الثلث (3/1) الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية."

وبالتالي يستبعد من الثلث (3/1) المعين من قبل رئيس الجمهورية معارضة الإرادة التشريعية لهذا الأخير ولو بطريقة غير مباشرة، ونظرا لإخلاصهم له الأمر الذي يجعلهم يمتنعون عن تحريك الرقابة على دستورية أعماله التشريعية لاسيما التنظيمات ما يعود بالسلب على تجسيد فكرة دولة القانون.

هذا ولا يعقل أن يخطر رئيس الجمهورية القاضي الدستوري ضد تنظيم هو أصدره حيث أن إخطار رئيس الجمهورية عن التنظيمات المستقلة يعد فرضية نادرة الحدوث إذ لا يعقل أن يصدر رئيس الجمهورية نصا تنظيميا ثم يحرك الرقابة الدستورية علية بموجب إخطار الهيئة المعنية بفحص مدى دستوريته لتقرر ما إذا كان دستوريا أم مشوبا بعيب مخالفة الدستور.

ورغم ذلك إلا أنها ليست فرضية مستحيلة إذ بإمكان رئيس الجمهورية تجسيدا لمبدأ دولة القانون القائم على مبدأ سمو الدستور وكل من مبدأ الفصل بين السلطات من ناحية والقائم على حماية حقوق وحريات الأفراد من ناحية أخرى ممارسة صلاحيته في الإخطار

وبالتالي تحريك الرقابة على دستورية النصوص القانونية والتنظيمية حتى ولو تعلق الأمر بالتنظيم المستقل الصادر عنه أو الصادر عن نظيره الذي سبق وأن شغل ذات منصبه.

ونظرا لتبعية الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– لرئيس الجمهورية، حيث أن هذا الأخير هو المسؤول عن تعيينه وإنهاء مهامه طبقا لنص المادة 91 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

...5)– يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه..."

ومن ثمة وجب الأخذ بعين الاعتبار أن الواقع الدستوري والسياسي لعلاقة الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– برئيس الجمهورية قد يمنعه من تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات الصادرة عن هذا الأخير نظرا لتبعيته رئيس الجمهورية.

ثانيا: بعض العوامل الأخرى المضعفة لرقابة دستورية التنظيمات.

إلى جانب عزوف الهيئات السياسية عن ممارسة حقهم في الإخطار يوجد عوامل أخرى من شأنه المساهمة في إضعاف الرقابة على دستورية التنظيمات من بينها ما يلي:

– إفلات التنظيمات التنفيذية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية من رقابة القاضي الدستوري، إذ تقتصر رقابة فحص الدستورية على التنظيمات المستقلة الصادر عن رئيس الجمهورية المتضمنة قواعد عامة ومجردة والتي تشبه لحد كبير التشريع البرلماني من جانبها المادي الموضوعي، هذا ويتم استبعاد التنظيمات التنفيذية من الرقابة الدستورية كونها لا ترقى شكلا إلى مرتبة القانون والتنظيم المستقل[1]

– تقييد المؤسس الدستوري لآلية تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات المتمثلة في الإخطار السياسي بشأن دستورية هذه الأخيرة –التنظيمات المستقلة– بمدة محددة تتمثل في

[1]– سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، 223–224.

شهر واحد (**01**) من تاريخ نشرها، وعليه يتعذر على الهيئات السياسية المعنية بالإخطار تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات بمجرد انقضاء الآجال الدستورية المحددة بثلاثين يوما (**30**) من تاريخ نشرها[1]

– عدم تمكين كل من القاضي العادي والإداري من تحرك الرقابة القضائية على دستورية التنظيمات بمقتضى إثارتهم الدفع التلقائي بعدم دستوريتها، وذلك كون أن القاضي سواء العادي أو الإداري على دراية بشؤون القانونية والدستورية من جهة وحامي الحقوق والحريات من جهة أخرى.

– عدم تمكين الجهات القضائية القاعدية (المحكمة الابتدائية والمجلس القضائي، المحكمة الإدارية، المحكمة الإدارية للاستئناف) التي قد يثار أمامها الدفع من صلاحية الإخطار المباشر للهيئة المعنية بفحص دستورية التنظيمات، وإلزامها بإجراء رفع الدفع المثار أمامها للجهات القضائية العليا (المحكمة العليا ومجلس الدولة) للتأكد من مدى جديته ما يعرف بتصفية الدفوع، الأمر الذي من شأنه إطالة الفصل في مدى جديته وبالتالي التأخر في إحالة الدفع إلى المؤسسة المعنية بفحص الدستورية.

– جهل المواطن وعدم درايته بالثقافة القانونية عامة وبحقه في تحريك الرقابة على دستورية النص التنظيمي التي من شأنه المساس بحقوق وحريات المواطنين والذي هو محل التطبيق بمناسب الفصل في نزاع أمام إحدى الجهات القضائية المعنية بمقتضى حقهم في الدفع بعدم دستوريته أمام هذه الأخيرة.

– عدم تمكين المحكمة الدستورية من تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات (اللوائح) من تلقاء نفسها خاصة وهي الأكثر دراية بالشؤون الدستورية، إذ نجد أن المشرع المصري مكن المحكمة الدستورية العليا من صلاحية التصدي لنص التنظيمي–اللائحي المشكوك في دستوريته من تلقاء نفسها.

[1]– الفقرة الثالثة (03) من نص المادة 190 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على الآتي:

"... يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشره..."

– تعيين رئيس الهيئة المعنية بفحص دستورية التنظيمات –المحكمة الدستورية– من قبل رئيس الجمهورية المحتكر لصلاحية إصدار التنظيمات المستقلة، فتبعية رئيس المحكمة الدستورية لسلطة التنفيذية قد يضعف من بسط رقابة الدستورية التي تعنى به الهيئة التي يترأسها على أعمال رئيس الجمهورية لاسيما تنظيماته المستقلة الصادرة في غير المسائل المخصصة للقانون.

الفصل الثاني: الرقابة القضائية والسياسية على السلطة التنظيمية.

نظرا لاحتكاك هذه التنظيمات سواء كانت المراسيم الرئاسية أو التنفيذية بالمواطنين وتأثيرها المباشر على حقوقهم وحرياتهم التي يحميها القضاء من جهة وتكفلها الهيئات السياسية –ممثلة الإرادة الشعبية من جهة أخرى–

ولكبح جماح أعمال السلطة التنفيذية المتجسدة في كل من التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في غير المسائل المخصصة للقانون، والتنظيمات التبعية التطبيقية الصادرة عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أو رئيس مجلس الوزراء في بعض النظم والمندرجة في نطاق تطبيق وتنفيذ النصوص القانونية والتنظيمية وجب إخضاعها وتسليطها لكل من رقابة القاضي الإداري والرقابة السياسية إلى جانب إخضاعها لرقابة فحص الدستورية.

لما كان قيام دولة القانون يقتضي تطبيق مبدأ المشروعية على الأفراد وسلطات الدولة لاسيما السلطة التنفيذية على حد سواء، ما ينجم عنه إخضاع أعمال هته الأخيرة لاسيما القرارات التنظيمية الصادرة عن هيئاتها العليا مجسدة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– إلى الرقابة القضائية الممارسة من قبل القضاء الإداري[1]

هذا ولما كانت التنظيمات المستقلة تعد تشريعات فرعية موازية لتشريعات البرلمانية والتنظيمات التنفيذية تندرج في نطاق تطبيق النصوص القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية والتنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، كان للهيئات السياسية المجسدة في كل من البرلمان (السلطة التشريعية) ورئيس الجمهورية أن تبسط رقابتها على التنظيمات ولو بطريقة غير مباشرة.

[1] – عمار عباس، مداخلة معنونة بشروط الدفع بعدم دستورية القوانين الماسة بالحقوق والحريات المكفولة دستوريا، ألقيت في الملتقى الوطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 (إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان، ميرة، المنعقد يوم 24 أفريل 2017، ص09.

بناء على ما سبق سنعالج في هذا الفصل كل من رقابة القاضي الإداري على التنظيمات **(المبحث الأول)**، والرقابة السياسية على السلطة التنظيمية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: رقابة القاضي الإداري على التنظيمات.

من بين الضمانات القانونية التي تقوم عليها دولة القانون احترام مبدأ المشروعية من طرف مختلف السلطات وحمايته بمقتضى الرقابة القضائية لاسيما رقابة القاضي الإداري على أعمال السلطة الإدارية المركزية التي من بينها التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في غير المسائل المخصصة للقانون ما تسمى بالمراسيم الرئاسية و التنظيمات التنفيذية التي تضع القواعد القانونية والتنظيمية موضع التطبيق والتي تدعى بالمراسيم التنفيذية.

ومن ثمة تخضع التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية إلى جانب خضوعها لفحص مدى دستوريتها[1] لرقابة القاضي الإداري كونها قرارات إدارية تنظيمية صادرة عن الرئيس الإداري الأول في البلاد، هذا ولما كان الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو رئيس الوزراء –المعتمد في النظام المصري– هو ثاني رئيس إداري في البلاد فإن قراراته الإدارية التنظيمية تخضع هي الأخرى لرقابة القاضي الإداري لاسيما تنظيماته التنفيذية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية، وعليه سنبحث في دور رقابة القاضي الإداري على التنظيمات في تجسيد مبدأ المشروعية **(المطلب الأول)** ثم نقف على أثر رقابة القاضي الإداري على التنظيمات **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: دور رقابة القاضي الإداري على التنظيمات في تجسيد مبدأ المشروعية.

لتجسيد مبدأ المشروعية الذي يعد من أبرز معالم قيام دولة القانون تبنت العديد من النظم القانونية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لاسيما التنظيمات بشقيها المستقلة – المراسيم الرئاسية– والتطبيقية –المراسيم التنفيذية– الصادرة عن الإدارة المركزية ممثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء –حسب الحالة–

[1] - Benabbou - Kirane Fatiha , les rapports entre le président de la république et l'assemblée populaire nationale dans la constitution du 28 Novembre 1996, Thèse Doctorat, université d'Alger, 2004, p172 .

ومنه تكون التنظيمات باعتبارها قرارات إدارية تنظيمية محلا لفحص المشروعية من قبل القاضي الإداري الذي يبسط رقابته عليها بعد توافر جملة من الضوابط القانونية الضرورية لتحريك الرقابة القضائية، وعليه سنعالج فحص القاضي الإداري لمشروعية التنظيمات في **(الفرع الأول)** ثم نقف على ضوابط الرقابة القضائية على التنظيمات **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: فحص القاضي الإداري لمشروعية التنظيمات.

ظهرت فكرة مقاضاة السلطة التنفيذية عن كل أعمالها نظرا لتعسفها واستعمالها المفرط لقراراتها تجاه الأفراد التي تتصف بعيب مخالفة القانون والذي بدوره لا يشمل فقط المبادئ الدستورية فقد يتجاوزه إلى التشريعات البرلمانية، كما قد يمتد إلى مخالفة القواعد العامة للقانون مثل مبدأ الحقوق المكتسبة[1]

هذا وللقضاء الإداري دورا بارزا في حماية المصلحة الخاصة للأفراد من تعسف الإدارة المعنية بتحقيق المصلحة العامة، كفل هو الآخر ممثلا في كل من المحكمة الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة للأفراد حق مقاضاة قرارات السلطات المركزية لاسيما التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية والتنظيمات التنفيذية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

لما كان القاضي الإداري حامي الحقوق والحريات في الدولة من تعسف الإدارة التي تمثل المصلحة العامة، ولإعطائه ضمانات دستورية قوية تم وضع أحكام رقابية على أعمال السلطة التنفيذية في الدستور حتى يحضا بالقدر الكافي من الاستقلالية لممارسة اختصاصاته الرقابية أحد أهم الهيئات القضائية التي ساهمت في إنشاء أسس ومبادئ القانون الإداري.

فلما كان القاضي الإداري هو المكلف بتجسيد مبدأ المشروعية من جهة وحامي الحقوق والحريات من جهة أخرى، وكانت التنظيمات أعمالا إدارية صادرة عن السلطة المركزية وجب إخضاعها لرقابة القاضي الإداري لفحص مدى مشروعيتها لاسيما التنظيمات

[1]– لحسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دون طبعة، دار هومه، الجزائر، 2003، ص284.

المستقلة التي تصدر عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون والتي تتخذ شكل المراسيم الرئاسية والتنظيمات التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة التي تضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التطبيق وتصدر هي الأخرى في شكل مراسيم تنفيذية.

ورغم أن القاضي الإداري هو المعني بالرقابة القضائية على السلطة التنظيمية، إلا أن الهيئة القضاء الإداري المعنية بهذه الرقابة تختلف باختلاف النظم، إذ ينظر مجلس الدولة الفرنسي في الرقابة على التنظيمات وينظر هو الآخر بمقتضى محكمة القضاء الإداري

ومن ثمة سنتطرق إلى إقرار رقابة القاضي الإداري على التنظيمات في الظروف العادية والاستثنائية **(أولا)**، ثم نبحث في التنظيمات كمحل لدعاوى القضاء الإداري **(ثانيا)**.

أولا: إقرار رقابة القاضي الإداري على التنظيمات في الظروف العادية والاستثنائية.

يقتضي مبدأ المشروعية الذي هو من أبرز معالم دولة القانون ضرورة خضوع القرارات الإدارية سواء الفردية أو التنظيمية (المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات الوزارية وغيرها) لرقابة القضاء سواء في مجال الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية أو دعاوى القضاء الكامل، وعليه للمخاطب بالقرار الادعاء ضد الإدارة مصدرة القرار والمطالبة بتفسيره أو فحص مشروعيته أو المطالبة بإلغائه أو طلب التعويض عما نجم عنه من ضرر.

وباعتبار التنظيمات سواء المستقلة أو التنفيذية وفقا للمعيار العضوي الشكلي قرارات إدارية تنظيمية صادرة عن هيئتان إداريتان مختصان ممثلتان في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أو رئيس الوزراء – المعتمد في النظام المصري– وبهذا فإنهما يخضعان لرقابة فحص المشروعية المسلطة من قبل القاضي الإداري.

هذا وأخضعت الدول المتبنية الازدواجية القضائية وعلى رأسهم الدولة الفرنسية أعمال السلطة التنفيذية لاسيما التنظيمات لرقابة القاضي الإداري ممثلا في مجلس الدولة الذي

يعنى بالنظر كأول وآخر درجة في الدعاوى المتعلقة بطلب إلغاء اللوائح والقرارات الفردية الصادرة في شكل مراسيم بسبب تجاوز السلطة[1]

كما منح المؤسس الدستوري المصري لمجلس الدولة ولاية الفصل في المنازعات الإدارية بصفة عامة بموجب نص المادة 190 من الدستور المصري لسنة 2014 التي نصت على ما يلي:

" مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإداري، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه..."

إضافة إلى ذلك مكن المشرع المصري محاكم مجلس الدولة بالنظر والفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية لاسيما القرارات التنظيمية طبقا لنص المادة 10 من قانون مجلس الدولة المصري[2] التي جاءت كالتالي:

"تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل التالية:

...الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية..."

أما في النظام الجزائري فقد خول المشرع صلاحية النظر في الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بموجب نص المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية رقم 66-154 (الملغى حاليا) التي نصت على ما يلي:

"تنظر الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ابتدائيا ونهائيا:

1)- الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية.

[1]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول، د.ط، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص89.

[2]- القانون رقم 47 لسنة 1972، المتضمن قانون مجلس الدولة المصري، ج.ر.ج.م، العدد 40، المؤرخة في 05 أكتوبر 1972.

2)- الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الأعلى."[1]

كما خول المؤسس الدستوري الجزائري بمقتضى دستور 1976 للمجلس الأعلى صلاحية الطعن في النصوص التنظيمية بمقتضى نص المادة 178 التي جاءت كالتالي:

"ينظر المجلس الأعلى في قضايا الطعن في النصوص التنظيمية."

أما في ظل سيادة الدستور الجزائري لسنة 1989 الذي أقر فيه المؤسس الدستوري صلاحية الطعن في قرارات السلطات العمومية للقضاء بمقتضى المادة 134 منه التي نصت على ما يلي:

" ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات العمومية"

والجدير بالذكر تميز النظام القانوني والقضائي في فترة ما قبل صدور دستور 1996 واتسامها بطابع الوحدة القضائية مع ازدواجية المنازعات وهي التسمية التي أطلقها بعض أساتذة القانون على هذه الفترة[2]

إلى غاية صدور دستور 1996 الذي كرس ازدواجية الجهاز القضائي[3] ليكون بذلك قد جسد المؤسس الدستوري شرعية القضاء –القاضي الإداري- بالنظر في الطعون ضد قرارات السلطة الإدارية لاسيما القرارات التنظيمية طبقا لنص المادة 143 منه على أنه:

---

[1]- الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 1966/06/08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج.ر.ج.ج، العدد 47، المؤرخة في 09 يونيو 1966.

[2] - Khelloufi Rachid, Réflexions sur l'impact de la constitution de 1996 sur la justice administrative, Revue IDARA n° 23, Alger, 2002, p 50.

[3]- شهدت المنظومة القانونية والقضائية الجزائرية الانتقال من أحادية القضائية إلى الازدواجية بصدور دستور 1996 الذي أوجد جهازين قضائيين الأول عادي تعلوه المحكمة العليا والثاني إداري يعلوه مجلس الدولة، كما أوجد محكمة التنازع التي بدورها تعنى بالفصل في تنازع الاختصاص بين جهات القضاء العادي والإداري طبقا لنص المادة 152 من ذات الدستور التي تضمنت ما يلي:

"تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم.

"ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية."

وهو ذات النص الذي تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 161[1] منه والتعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المادة 168 منه[2]

ليكون بذلك قد خول المؤسس الدستوري بصريح العبارة للقضاء صلاحية النظر في قرارات السلطات الإدارية لاسيما القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الإدارة المركزية ممثلة في كل من المراسيم الرئاسية والتنفيذية...وغيرها.

هذا ويؤكد المشرع الجزائري اختصاص القاضي الإداري بالنظر في القرارات الإداري لاسيما التنظيمات الصادرة عن السلطة المركزية مجسدة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب لحالة– ومنه يمكن مخاصمة كل من التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون والتنظيمات التنفيذية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية أمام المحكمة الإدارية للاستئناف طبقا للفقرة الثالثة (03) من المادة 900 مكرر من القانون رقم 22–13[3] المعدل والمتمم للقانون رقم 08–09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون.

تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة."

[1]– نصت المادة 161 من القانون رقم 16–01 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 –المذكور سابقا– على ما يلي:

"ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية."

[2]– نصت المادة 168 من المرسوم الرئاسي رقم 20– 442 التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 –المذكور سابقا– على ما يلي:

"ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية."

[3]– القانون رقم 22–13، المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المذكور سابقا.

"... تختص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية..."[1]

وعليه تفصل المحكمة الإدارية للاستئناف في طعون القرارات الإدارية التنظيمية بتشكيلة جماعية تتكون من ثلاث (03) قضاة على الأقل رئيس ومستشارين اثنين (02) طبقا لنص المادة 900 مكرر 05 من ذات القانون رقم 22-13 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري التي جاءت وفق ما يلي:

"تفصل المحاكم الإدارية للاستئناف بتشكيلة جماعية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، تتكون من ثلاثة (3) قضاة على الأقل، من بينهم رئيس ومساعدان اثنان (2) برتبة مستشار."

وبهذا يكون المشرع الجزائري قد خطى خطوة إيجابية بمقتضى الأحكام التي أوجدها ضمن القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية نحو تعزيز مبدأ التقاضي على درجتين من خلال تمكينه الطعن في القرارات الإدارية التنظيمية أمام المحكمة الإدارية للاستئناف[2] لتنظر فيها كدرجة أولى ثم يتم النظر في استئناف أحكام هذه

[1]- تم إحداث ست (06) محاكم إدارية للاستئناف تقع مقراتها بكل من: الجزائر، وهران، قسنطينة، ورقلة، تامنغست، بشار بموجب نص المادة (08) من القانون 22-07 المؤرخ في 05 مايو سنة 2022، المتضمن التقسيم القضائي، ج.ر.ج.ج، العدد 32، المؤرخة في 14 مايو 2022 التي جاءت كالتالي:

"تحدث ست (6) محاكم إدارية للاستئناف تقع مقراتها بالجزائر ووهران وقسنطينة وورقلة وتامنغست وبشار."

وتطبيق لهذه المادة جاءت المادة الثانية (02) من المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2022، المحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية الاستئناف والمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 84، المؤرخة في 14 ديسمبر 2022 كالتالي:

"تحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف طبقا للملحق الأول بهذا المرسوم."

[2] -حددت المادة 30 من القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 09 جوان 2022، المتعلق بالتنظيم القضائي، ج.ر.ج.ج، العدد 41، المؤرخة 16 جوان 2022 تشكيلة المحكمة الإدارية للاستئناف طبقا لما يلي:

" تتشكل المحكمة الإدارية للاستئناف من:

قضاة الحكم:

الأخيرة أمام مجلس الدولة طبقا لنص المادة 902 من القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية:

"يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..."

استحداث القانون الجديد رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي جسد مبدأ مقاضاة القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن السلطة المركزية على درجتين وأمام هيئتين مختلفتين من جهاز القضاء الإداري بعد أن كان يخضعها بموجب القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية قبل التعديل لرقابة مجلس الدولة الذي يفصل فيها كأول وآخر درجة بمقتضى نص المادة 901 منه التي جاءت كالتالي:

"يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية."

- رئيس، برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل،
- نائب رئيس أو نائبين اثنين (2) عند الاقتضاء،
- رؤساء غرفة،
- رؤساء أقسام، عند الاقتضاء،
- مستشارين.

قضاة محافظة الدولة:

- محافظ دولة، برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل،
- محافظ دولة مساعد أو اثنين (2)، عند الاقتضاء."

وهو ذات ما نص عليه المشرع الجزائري بموجب التعديل الأخير لسنة 2022 للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم والذي كان آخر تعديل له سنة 2022 طبقا لنص المادة 10 منه التي نصت على ما يلي:

"يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر في دعوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية."[1]

تجسيد لمبدأ التقاضي على درجتين مكن المشرع الجزائري بمقتضى التعديل الأخير لسنة 2022 الذي مس القانون العضوي رقم 98-01 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله مجلس الدولة بالنظر في استئناف القرارات الصادرة المحكمة الإدارية للاستئناف في دعوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية لاسيما تنظيمات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة -حسب الحالة-

وبهذا يكون المشرع الجزائري قد خطى خطوة إيجابية نحو تعزيز الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة والتبعية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية وذلك بعد أن كان يخضعها هي الأخرى -التنظيمات الرئاسية والتنفيذية- لرقابة القاضي الإداري الذي ينظر في دعاوى إلغائها وتفسيرها وتقدير مشروعيتها كدرجة أولى وأخيرة طبقا لنص المادة 09 من ذات القانون العضوي قبل تعديل 2022[2]

[1]- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج، العدد 37، المؤرخة في 01 يونيو 1998، المعدل والمتمم للأكثر من مرة، وتم آخر تعديل له بموجب القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 09 جوان 2022، ج.ر.ج.ج، العدد 41، المؤرخة في 16 جوان 2022.

[2]- قبل التعديل الأخير لسنة 2022 للقانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله كان مجلس الدولة هو الذي يختص كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية لاسيما تنظيمات رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة طبقا لنص المادة 09 من التعديل القانوني السابق رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، ج.ر.ج.ج، العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018 التي نصت على ما يلي:

وبهذا تخضع كل من السلطة التنظيمية المستقلة –المراسيم الرئاسية– والسلطة التنظيمية التطبيقية –المراسيم التطبيقية– لرقابة القضائية كونها قرارات صادرة عن السلطة الإدارية المركزية ممثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة – حسب الحالة– ومنه يتولى القاضي الإداري فحص مدى مشروعية التنظيمات بشقيها المستقلة والتطبيقية.

ويبسط القضاء الإداري رقابته على القرارات الإدارية لاسيما التنظيمية حتى في ظل مرور البلاد بظروف استثنائية، إذ تحل المشروعية الاستثنائية محل المشروعية العادية نظرا لتوسع سلطات الإدارة لاسيما المركزية (رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة) في ظل الظرف الاستثنائي الذي تعيشه البلاد[1]

ثانيا: التنظيمات كمحل لدعاوى القضاء الإداري.

طبقا للمعيار العضوي الشكلي تعد التنظيمات سواء المستقلة –المراسيم الرئاسية– أو التطبيقية –المراسيم التنفيذية– قرارات إدارية تنظيمية وبهذا تكون محل لرقابة القاضي الإداري بمقتضى رفع كل من دعوى الإلغاء ضدها أو باقي الدعاوى الإدارية الأخرى.

1– دعوى إلغاء التنظيم:

لعل من أبرز الدعاوى التي يكون القرار الإداري التنظيمي لاسيما التنظيمات المستقلة (المراسيم الرئاسية) والتطبيقية (المراسيم التنفيذية) محلا لها دعوى إلغاء هذه الأخيرة أو ما يعرف عنها بدعوى تجاوز السلطة.

ودعوى إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية هي من أكثر دعاوى القضاء الإداري استعمالا من قبل المتقاضين، كما أنها دعوى عينية موضوعية تقوم على مخاصمة القرار الإداري

"يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية."

[1] – مخطارية مفتاح– محمد بوجانة، التنظيم المستقل في ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 28، بسكرة، الجزائر، نوفمبر 2021، ص632.

التنظيمي الغرض منها إزالة آثار هذا الأخير متى كان غير مشروعا وتصحيح الأوضاع القانونية.

2- التنظيم كمحل لدعاوى الإدارية الأخرى:

يعنى القاضي الإداري إلى جانب إلغاء القرار الإداري التنظيمي المعيب بأحد عيوب المشروعية بالنظر في دعاوى أخرى يكون التنظيم محلا لها، ومن بين هذه الدعاوى ما يلي:

أ- دعوى تفسير التنظيمات:

يختص القاضي الإداري بتفسير القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية لاسيما رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء، حسب الحالة.

ودعوى تفسير القرار الإداري التنظيمي تتمثل في تقديم طلب من صاحب الحق مضمونه تفسير هذا الأخير متى كان مبهما وغامضا إلى القاضي الإداري بغرض شرحه وتفسيره[1]

وترفع دعوى تفسير القرار الإداري التنظيمي مباشرة أمام القضاء الإداري وفق لضوابط رفع الدعاوى القضائية الإدارية، كما قد يتم رفعها بطريقة غير مباشرة بناء على دفع أحد أطراف النزاع بغموض وعدم وضوح القرار الإداري التنظيمي المرتكز عليه مضمون الدعوى الأصلية ليحيل بذلك قاضي الموضوع الدفع إلى القاضي الإداري المختص لتفسير وإزالة الغموض عن القرار الإداري التنظيمي المعني[2]

[1] - charles Debbash, contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1975, p 635.

[2]- عمر بوجادي، اختصاص مجلس الدولة في الجزائر، د.ط، دار إمل للطباعة والنشر والتوزيع، تيزي وزو، الجزائر، فيفري 2021، ص من 93 إلى 97.

ب- دعوى فحص مشروعية التنظيمات:

تكون القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية لاسيما التنظيمات المستقلة (المراسيم الرئاسية) أو التنظيمات التطبيقية (المراسيم التنفيذية) محلا لدعوى فحص مشروعيتها أمام القاضي الإداري.

ويقصد بدعوى فحص مشروعية القرارات الإدارية التنظيمية كشف القاضي الإداري عن شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه سواء كان مرسوما رئاسيا أو تنفيذيا في هذه الحالة من خلال تقديره للمشروعية القانونية[1]

كما يتم تحريك رقابة القاضي الإداري على القرار الإداري التنظيمي لأجل فحص مشروعيته إما بمقتضى رفع دعوى أصلية بناء على الضوابط القانونية اللازمة لرفع أي دعوى قضائية أمام القضاء الإداري، كما قد يتم الدفع بتقدير مشروعية القرار الإداري التنظيمي المرتكز عليه الفصل في قضية أصلية ليحيل بذلك قاضي الموضوع هذا الطلب إلى القاضي الإداري لأجل تقدير مشروعية القرار الإداري التنظيمي[2]

ج- دعوى التعويض عن التنظيمات:

دعوى التعويض عن القرارات الإدارية التنظيمية دعوى شخصية على خلاف الدعاوى السابقة التي تعد دعاوى موضوعية، إذ ترفع ضد السلطات الإدارية مصدرة القرار الإداري ومن ثمة فأن رفع دعوى التعويض عن قرار إداري تنظيمي يرتب مسؤولية السلطة المركزية مصدرة القرار وعليه متى كان هذا القرار الإداري التنظيمي مرسوم رئاسي يتم مخاصمة رئيس الجمهورية، وفي حين كان القرار الإداري مرسوما تنفيذيا ينجم عنه مسؤولية الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء –حسب الحالة–

إن الطعن في التنظيمات التي تعتبر قرارات إدارية صادرة عن سلطات إدارية مركزية بمقتضى دعوى التعويض لا يتم أمام المحكمة الإدارية للاستئناف ولا أمام مجلس الدولة

[1]– عبد العزيز شيخا، القضاء الإداري، دار النهضة لطبع والنشر والتوزيع، مصر، 2011، ص20 وما يليها.

[2]– عمر بوجادي، المرجع السابق، ص102.

على عكس ما هو عليه في باقي الدعاوى القضائية التي تكون القرارات الإدارية التنظيمية محلا لها والمتمثلة في كل من دعوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية.

بل يتم رفع دعوى التعويض أو دعوى القضاء الكامل ضد القرار الإداري التنظيمي سواء تمثل في المرسوم الرئاسي الصادر عن رئيس الجمهورية أو المرسوم التنفيذي الصادر عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– أمام المحاكم الإدارية طبقا لنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم التي نصت على ما يلي:

"تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

...2– دعاوى القضاء الكامل..."

الفرع الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية.

يجب أن تتوافر جملة من الضوابط القانونية لمخاصمة القرار الإداري التنظيمي سواء تعلق الأمر بشروط تحريك الرقابة القضائية على التنظيمات **(أولا)** أو بأوجه إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية **(ثانيا)**.

أولا: شروط تحريك الرقابة القضائية على التنظيمات.

لما كانت التنظيمات بشقيها سواء المستقلة أو التطبيقية قرارات إدارية يمكن أن تكون محل طعن أما القاضي الإداري، ومن ثمة يشترط لتحريك رقابة هذا الأخير عليها توافر الشروط التالية:

1– الشروط الواجب توافرها في رافع الدعوى على التنظيمات:

لتحريك رقابة القاضي الإداري على التنظيمات وجب توافر جملة من الشروط الشكلية في الشخص المدعي والمتمثلة فيما يلي:

أ- الصفة والمصلحة:

نصت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم على ما يلي:

" لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون..."

وهناك طائفة من الفقهاء يدمجون بين الصفة والمصلحة ولا يفرقان بينهما[1]

والصفة هي أن يكون رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المعتدي عليه، وتثبت الصفة بمجرد إثبات الحق وحصول الاعتداء ما يمنح لصاحب الحق المعتدي عليه صفة مقاضاة المعتدي[2]

وعليه متى أثبت أي فرد أن قرار إداري تنظيمي يتخذ شكل المرسوم الرئاسي أو التنفيذي فيه اعتداء على حقوقه فإنه بذلك يمتلك الصفة التي تمكنه من مخاصمته هو الأخر أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة.

كما بإمكان القاضي الإداري إثارة انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه طبقا لما نص عليه المشرع الجزائري في الفقرة الثانية (02) من المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم:

"...يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه..."

أما المصلحة فيقصد بها الفائدة المراد تحقيقها من وراء اللجوء للقضاء والحاجة إلى حماية القانون، والمصلحة قد تكون شخصية أو جماعية، مادية أو معنوية، قائمة أو محتملة[1]

[1]- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص246 وما يليها.

[2]- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص311.

وبهذا لا يشترط كل من النظام الفرنسي والنظام الجزائر ضرورة استمرارية قيام المصلحة إلى غاية الفصل في القضية على خلاف النظام المصري الذي أقر قضائه الإداري بإلزامية توافر شرط المصلحة زمن رفع الدعوى مع بقائه لغاية الفصل فيها طبقا لما قضت به المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (5538) جلسة 2009/03/13 حيث أقرت ما يلي:

"جرى قضاء هذه المحكمة على أن شرط المصلحة يتعين توافره ابتداء كما يتعين استمرار قيامه حتى صدور حكم نهائي"[2]

ب- الأهلية:

أهلية الشخص الطبيعي تتمثل في بلوغه تسعة عشر (19) سنة كاملة[3] أما الشخص المعنوي فقد خوله المشرع أهلية قانونية وحق التقاضي ووجود نائب[4] يعبر عن إرادة هذا

---

[1]- المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم على ما يلي:

"لا يجوز للأي شخص التقاضي ما لم تكن له... مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون..."

[2]- شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية لنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص119.

[3]- طبقا للفقرة الثانية (02) من المادة 40 من الأمر رقم 75-05 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجزائري، ج.ر.ج.ج، العدد 78، المؤرخة في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون 07-05، المؤرخ في 13 مايو 2007، ج.ر.ج.ج، العدد 31، المؤرخة في 13 مايو 2007 التي جاءت كالتالي:

"...سن الرشد تسعة عشرة (19) سنة كاملة."

[4]- طبقا لنص المادة 50 من نفس القانون التي جاءت كالتالي:

"يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون، يكون لها خصوصا:

...- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون

...- نائب يعبر عن إرادتها

- حق التقاضي."

الأخير أمام القضاء طبقا لنص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم التي جاءت كالآتي:

"مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية، طرفا في الدعوى بصفة مدع أو مدعى عليه، تمثل، على التوالي، بواسطة الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية."

وتبطل الإجراءات القضائية في حالة انعدام الأهلية للخصوم وفي حالة انعدام الأهلية أو التفويض لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي[1] ويجوز للقاضي إثارة انعدامها من تلقاء نفسه طبقا لنص المادة 65 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم التي نصت على ما يلي:

"يثير القاضي تلقائيا انعدام الأهلية، ويجوز له أن يثير تلقائيا انعدام التفويض لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي."

إضافة إلى الشروط المتعلقة برافع الدعوى، ترفع الدعوى بمقتضى عريضة مكتوبة موقعة ومؤرخة[2] تتضمن ما يلي:

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.

---

[1] – طبقا لما نصت عليه المادة 64 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم التي نصت على ما يلي:

"حالات بطلان العقود غير القضائية والإجراءات من حيث موضوعها محددة على سبيل الحصر فيما يلي:

1- انعدام الأهلية للخصوم،

2- انعدام الأهلية أو التفويض لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي."

[2]– نصت المادة 14 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم على ما يلي:

" ترفع الدعوى أمام المحكمة بعريضة مكتوبة، موقعة ومؤرخة تودع بأمانة الضبط من قبل المدعي أو وكيله أو محاميه، بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف."

– اسم ولقب المدعي وموطنه.
– اسم ولقب وموطن المدعي عليه، فان لم يكن له موطن معلوم، فآخر موطن له.
– الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني والإتفاقي.
– عرضا موجز للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.
– الإشارة عند الاقتضاء، إلى المستندات والوثائق المؤيدة لدعوى[1]

2– ميعاد تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات:

لتحديد ميعاد الطعن في القرارات التنظيمية أحال المشرع الجزائري ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم بالقانون رقم 22–13 بموجب نص المادة 900 مكرر 7 منه وهي ذات آجال رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية للاستئناف كونها هي المختصة بالنظر كأول درجة في الطعون التي محلها القرارات الصادرة عن السلطة المركزية إلى تطبيق المواد من 829 إلى 832 من هذا القانون حيث جاءت المادة كالتالي:

"تطبق أحكام المواد من 829 إلى 832 من هذا القانون والمتعلقة بآجال رفع الدعوى، أمام المحاكم الإدارية للاستئناف."

ليكون بذلك ميعاد الطعن في القرارات الإدارية التنظيمية أمام القضاء الإداري الجزائري هو أربعة (04) أشهر من تاريخ نشرها طبقا لنصت المادة 829 من ذات القانون التي نصت على ما يلي:

"يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية – للاستئناف– بأربعة (04) أشهر، يسري... من تاريخ نشر القرار الإداري التنظيمي."

[1] – طبقا لما نصت عليه المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم.

في حين حدد المشرع المصري آجال تحريك رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية بمدة ستون (60) يوما طبقا لما جاءت به المادة 24 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 التي نصت على ما يلي:

"... ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به..."

وعليه يتم تحريك الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة كونها قرارات إدارية خلال الآجال القانونية المتمثلة في أربعة (04) أشهر طبقا للمنظومة القانونية الجزائري وشهرين (02) أي ستون (60) يوما في النظام القانوني المصري، وتسري هذه الآجال القانونية من تاريخ نشر القرار الإداري التنظيمي[1]

أما استئناف الحكم الصادر بمناسبة الفصل في القضية التي محلها قرار إداري تنظيمي صادر عن السلطات المركزية يتم في أجل شهرين أي ستون يوما طبقا لنص المادة 950 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم التي نصت على أنه:

"يحدد أجل الاستئناف...بشهرين (02) بالنسبة لقرارات المحاكم الإدارية للاستئناف..." والمادة 44 من قانون مجلس الدولة المصري التي نصت على ما يلي:

"...ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ستون (60) يوما من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه..."

هذا ويكون ميعاد تحريك الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة قابل للقطع في الحالات التالية:

- الطعن أمام جهة قضائية غير مختص،

[1]- المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم التي نصت على الآتي:

"يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية –للاستئناف– بأربعة (04) أشهر، يسري ...من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي."

- وفاة المدعي أو تغير أهليته[1]

- التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت أو الهيئات الرئاسية[2]

هذا ويمكن توقيف آجال الطعن ضد التنظيمات في الحالتين الآتيتين:

- طلب المساعدة القضائية.

- القوة القاهرة أو الحادث الفجائي[3]

ثانيا: أوجه اللامشروعية التنظيمات.

ظهرت فكرة مقاضاة السلطة التنفيذية عن أعمالها لاسيما التنظيمات الصادرة عنها سواء المستقلة المتمثلة في المراسيم الرئاسية أو التطبيقية المتمثلة في المراسيم التنفيذية نظرا لتعسفها وبهدف الحد من التجاوزات قراراتها ذات التأثير المباشر على الأفراد متى كانت مشوبة بعيب من عيوب المشروعية، هذا وتتنوع مشروعية التنظيمات بين المشروعية الخارجية والمشروعية الداخلية على النحو التالي:

---

[1]- طبقا للفقرة الأولى (01) من المادة 832 من نفس القانون التي جاءت وفق التالي:

"تقطع آجال الطعن في الحالتين الآتيتين:

1- الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة،
2- وفاة المدعي أو تغير أهليته..."

[2]- نصت المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري على ما يلي:

"...وينقطع سريان هذا الميعاد –ميعاد ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري- بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوما من تاريخ تقديمه..."

[3]- طبقا للفقرة الثانية (02) من المادة 832 من نفس القانون التي نصت على التالي:

"... وتوقف آجال الطعن في الحالتين الآتيتين:

- طلب المساعدة القضائية،

- القوة القاهرة أو الحادث الفجائي."

1-عيوب المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية التنظيمية:

تتجلى عيوب المشروعية الخارجية في كل من عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات ما سنعالجه وفق الأتي:

أ- عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري التنظيمي:

يقصد بالاختصاص الصفة أو القدرة القانونية التي تمنحها أحكام القانون المنظم للاختصاص داخل الدولة لشخص معين لاتخاذ قرارات إدارية باسمه ولحساب الدولة[1] وتعد قواعد الاختصاص من النظام العام لذا وجب عدم الإخلال بها[2]

كما يمكن إثارة الدفع بعدم الاختصاص من أحد الخصوم في أية مرحلة تكون عليها الدعوى أو تلقائيا من قبل القاضي[3]

وعليه يملك رئيس الجمهورية سلطة إصدار التنظيمات المستقلة –المراسيم الرئاسية– في غير الميادين المخصصة للقانون، ويملك الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء – حسب الحالة– سلطة ممارسة السلطة التنظيمية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية.

وركن الاختصاص في القرارات الإداري التنظيمية هو وجوب صدور هذه الأخيرة من قبل السلطة المخولة لها هذه الصلاحية قانونا، وعليه وجب أن تصدر التنظيمات المستقلة

---

[1]– حسام مرسي، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2012، ص513.

[2]– عبد العزيز عبد المنجم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2009، ص27.

[3]– طبقا لنص المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم التي نصت على ما يلي:

"الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية –للاستئناف– من النظام العام.

يجوز إثارة الدفع بعدم الاختصاص من أحد الخصوم في أية مرحلة كانت عليها الدعوى.

يجب إثارته تلقائيا من طرف القاضي."

(المراسيم الرئاسية) من قبل رئيس الجمهورية والتنظيمات التطبيقية (المراسيم التنفيذية) من قبل رئيس الحكومة أو الوزير الأول أو رئيس الوزراء –حسب الحالة– صاحب الاختصاص الشخصي.

هذا ويجب أن تصدر كل من التنظيمات ضمن الحدود الدستورية التي رسمت لها، حيث يجب أن تصدر التنظيمات المستقلة في غير الميادين المخصصة للقانون وتندرج التنظيمات التبعية في إطار تطبيق القوانين والتنظيمات تجسيدا لقواعد الاختصاص الموضوعي.

كما يجب أن تصدر هذه التنظيمات خلال العهدة الرئاسية بالنسبة للمراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية) وخلال فترة تعيين الرئيس الإداري الثاني في البلاد المكلف بإصدار المراسيم التنفيذية طبقا لأحكام الاختصاص الزمني[1]

كما يجب أن تصدر القرارات الإدارية التنظيمية في حدود نطاقها الجغرافي المخصص لها وإلا أشيبة بعيب عدم الاختصاص المكاني[2]

وعليه متى صدرت التنظيمات من غير الهيئة المختصة أو في غير حدودها الموضوعية المنصوص عنها دستوريا أو خارج نطاقها الزماني أو المكاني ما يجعلها مشوبة بعيب عدم الاختصاص وبالتالي تصلح أن تكون محلا لطعن أمام القضاء الإداري.

ب– عيب الشكل والإجراءات:

يقصد بالشكل المظهر الخارجي للقرار الإداري أما الإجراءات فهو جملة الخطوات التي تتبعها السلطة الإدارية المعنية في اتخاذ القرار الإداري[3]

[1]– محمد على الخلايلة، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص206.

[2]– حسام مرسي، المرجع السابق، ص517.

[3]– محمد على الخلايلة، المرجع السابق، ص 209 –213.

ومن ثمة يجب أن تصدر التنظيمات في الشكل المحدد قانونا حيث تصدر التنظيمات المستقلة في شكل مراسيم رئاسية وتصدر التنظيمات التطبيقية في شكل مراسيم تنفيذية، كما وجب في صدورها أن تتم وفق إجراءات معينة كأن تنشر في الجريدة الرسمية مثلا وغيرها من الإجراءات الأخرى.

2- عيوب المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية التنظيمية:

تتمثل عيوب المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية التنظيمية فيما يلي:

أ-عيب السبب:

يقصد بالسبب جملة الأسباب والدوافع الموضوعية التي تدفع السلطة المختصة لاتخاذ القرار الإداري وعليه يجوز للقاضي الإداري إلغاء القرار الإداري متى كان مستندا لأسباب غير جدية ودقيقة[1]

وعليه يجب أن تصدر التنظيمات سواء المستقلة (المراسيم الرئاسية) أو التطبيقية (المراسيم التنفيذية) وفق أسباب ودوافع قانونية وإلا شيبت بعيب مخالفة السبب.

ب-عيب مخالفة القانون:

يجب أن تتوافر شروط محل القرار الإداري حيث يجب أن يكون ممكن وجائزا قانونا وإلا عد القرار الإداري معيبا في محله[2]

يرتبط عيب مخالفة القانون بموضوع القرار، حيث يكون القرار الإداري التنظيمي مخالف للقانون متى كان مضمونه غير مطابق للحدود القانونية[3]

---

[1]- محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة لنشر، الإسكندرية، مصر 2007، ص183.

[2]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ص110.

[3]- على خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الرابع (04)،د د.ط، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص273.

ولما تم تحديد النطاق الموضوعي لكل من التنظيم الرئاسي والتنظيم التنفيذي بمقتضى أحكام الدستور فإنه يتعين عليهما أن يصدرا في حدود أحكامه حيث يجب أن يصدر التنظيم المستقل (المرسوم الرئاسي) في غير الميادين المخصصة للقانون ويصدر التنظيم التبعي (المرسوم التنفيذي) في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية وإلا عدى مخالفين لأحكام الدستور والقانون.

ج- عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها:

يتجلى عيب إساءة استعمال السلطة في ركن الغاية[1] وتتسم رقابة القاضي الإداري لمشروعية هذا الركن في القرار الإداري التنظيمي بضيق مجالها نظرا لتصادمها مع السلطة التقديرية للهيئة مصدرة القرار الإداري ومن ثمة يعد عيب الغاية من أخطر العيوب التي تشوب القرار الإداري وذلك لصعوبة إثباته أمام القاضي الإداري كونه عيب خفي متصل بنية مصدر القرار الإداري[2]

هذا ويكون القرار الإداري التنظيمي مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة متى استهدف أهداف بعيدة عن المصلحة العامة أو في حالة استهدافه لهذه الأخيرة مع مخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف[3]

المطلب الثاني: أثر رقابة القاضي الإداري على التنظيمات في تجسيد دولة القانون.

أقرت العديد من النظم القانونية والقضائية رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارية (السلطة التنفيذية) لاسيما تنظيماتها سواء الرئاسية الصادرة في غير الميادين المخصصة للقانون أو التبعية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية، كما اعترف للقاضي الإداري بسلطات تجعل أحكامه ذات حجية قانونية واجبة التنفيذ، ولتجسيد دولة

[1]- محمد رفعت عبد الوهاب- حسين عثمان، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص582.

[2]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2009، ص71.

[3]- لحسن بن الشيخ آث ملويا، قانون الإجراءات المدنية (دراسة قانونية تفسيرية)، د.ط، دار هومه لنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص43.

القانون وجب على رقابة القاضي الإداري المسلطة على القرارات الإدارية التنظيمية لاسيما الصادرة عن كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– أن تكون ذات فعالية، وعليه سنعالج أحكام القاضي الإداري في الرقابة على التنظيمات **(الفرع الأول)** ثم نبحث حول ضعف فعالية رقابة القاضي الإداري على التنظيمات **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: أحكام القاضي الإداري في الرقابة على التنظيمات.

لدراسة الأحكام المترتبة عن الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية لابد من الوقوف على سلطات القاضي الإداري في الرقابة على التنظيمات وحجية أحكامه **(أولا)** ثم تحديد وسائل تنفيذ أحكام القاضي الإداري الناتجة عن الطعون في التنظيمات **(ثانيا)**.

أولا: سلطات القاضي الإداري في الرقابة على التنظيمات وحجية أحكامه.

ينظر القاضي الإداري في الطعون ضد القرارات الإدارية التنظيمية ويتمتع بمناسبة فصله في هذه الأخيرة بسلطات تتسع وتضيق بحسب الدعوى القضائية المرفوعة أمام الهيئة القضائية المعنية.

حيث تتقلص سلطات القاضي الإداري بمناسبة فصله في كل من دعوى تفسير القرار الإداري التنظيمي وفحص مشروعيته إلى حد كبير، إذ تقتصر صلاحيته في دعوى التفسير على تحديد المدلول الصحيح للقرار الإداري التنظيمي وبهذا لا تتعدى سلطات القاضي الإداري عملية توضيحه وشرحه هو الآخر.

أما في دعوى فحص المشروعية يتولى القاضي الإداري فحص مشروعية القرار الإداري التنظيمي فمتى توافر هذا الأخير على كافة أركان القرار الإداري سواء الشكلية المتمثلة في كل من الاختصاص والشكل والإجراءات أو الموضوعية المتجلية في المحل والسبب والغاية حكم بمشروعيته، في حين لاحظ أن القرار الإداري التنظيمي مشوب بعيب من العيوب المتعلقة بمشروعية القرار الإداري أقر بعدم مشروعيته.

وعليه تقتصر سلطات القاضي الإداري بمناسبة فصله في دعوى تفسير القرارات الإدارية التنظيمية أو فحص مشروعية هذه الأخيرة على شرح وإزالة الغموض على التنظيم

بالنسبة لأولى –التفسيرية– وبيان مدى مطابقة القرار الإداري التنظيمي لأحكام القانونية السارية المفعول دون أن يتعدى ذلك إلى إلغاءه أو الحكم بالتعويض عنه[1]

يتمتع القاضي الإداري بصلاحيات واسعة بمناسبة فصله في دعوى إلغاء القرار الإداري التنظيمي، حيث تخوله قوة القانون سلطة إعدام هذا الأخير سواء كان رئاسيا صادر عن رئيس الجمهورية أو تنفيذيا صادر عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء – حسب الحالة– متى كان غير مشروع، وبالتالي يتمتع القاضي الإداري بسلطة إلغاء ما يترتب عن تلك التنظيمات من آثار قانونية.

يتولى القاضي الإداري مهمة التحقق من مدى مشروعية القرار المطعون فيه وبالتالي يتأكد من مطابقة النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول نصا وروحا، فمتى تحقق من مشروعية القرار المطعون فيه حكم برفض الدعوى أما متى رأى عدم مشروعيته حكم بإلغائه[2]

هذا واعتبر القاضي الإداري الجزائري عدم إصدار التنظيمات التطبيقية خلال مدة ثلاث **(03)** أشهر يعد رفضا ضمنيا ينجم عنه تجاوز السلطة، طبقا لما قضى به القرار القضائي رقم 48–0139 المؤرخ في 20/ 05/ 2003 – غير منشور– التي تدور حيثياته حول طعن السيد (س.ر) في القرار الضمني لرئيس الحكومة –آنذاك– المتضمن عدم اتخاذ مراسيم تنفيذية لوضع نص المادة 35 من الأمر 95–23 المؤرخ في 1995/08/26 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة[3] موضع التنفيذ.

حيث اعتبر القاضي الإداري تأخر وتقاعس رئيس الحكومة عن القيام بإدخال الحكم القانوني –المذكور أعلاه– حيز التطبيق والتنفيذ بمثابة قرار إداري ضمني مضمونه رفض

---

[1]– سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول، د.ط، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص306 –307.

[2]– عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 2011، ص364.

[3]– الأمر 95–23 المؤرخ في 1995/08/26 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، العدد 48، المؤرخة في 26 أغشت 1995.

إصدار المرسوم التنفيذي الذي من شأنه وضع نص المادة 35 من الأمر 95-23 موضع التنفيذ، ولما جاء القرار الإداري الضمني لرئيس الحكومة مشوبا بعيب مخالفة القانون حكم القاضي الإداري بإلغائه[1] كما يعد التأخر في ممارسة السلطة التنظيمية التطبيقية بمثابة رفض إصدارها ما يرتب مسؤوليتها.

ليكون بذلك قد حدد الاجتهاد القضائي –القاضي الإداري– في ظل غياب نص قانوني يفصل في هذه المسألة المدة المناسبة لإصدار التنظيمات التطبيقية التي تضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التنفيذ بمدة ثلاثة (03) أشهر، وبمفهوم المخالفة يعد تجاوز هذه المدة رفضا ضمنيا من قبل الهيئة المكلف بإصدار التنظيمات التطبيقية –الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة– يترتب عنه مسؤولية هذه الأخيرة[2]

استنادا لمبدأ المشروعية يتصدى القضاء الإداري لتنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية المشوبة بإحدى عيوب المشروعية التي تصيب القرار الإداري لاسيما عيب مخالفة القانون وذلك بمقتضى إلغائها أو إبطالها بأثر رجعي[3]

الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يحوز حجية مطلقة تسري في مواجهة الكافة[4] طبقا لنص المادة 52 من قانون مجلس الدولة المصري التي جاءت كالتالي:

"تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه، أمام الأحكام الصادرة بالإلغاء فتكون حجة على الكافة."

وهو ذات ما تضمنته المنظومة القانونية والقضائية الجزائرية طبقا لنص المادة 296 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم:

---

[1]– لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص231.

[2]– لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2007، ص333-334.

[3]– نعيمة عميمر، المرجع السابق، ص20.

[4]– أحمد سلام بدر، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص214.

"الحكم في الموضوع هو الحكم الفاصل كليا أو جزئيا في موضوع النزاع أو في دفع شكلي أو في دفع بعدم القبول أو في أي طلب عارض.

ويكون هذا الحكم بمجرد النطق به، حائز لحجية الشيء المقضي فيه في النزاع المفصول فيه."

لما كانت أحكام القضاء تحوز حجية الشيء المقضي فيه فإن القاضي الإداري يتخلى عن النزاع الذي فصل فيه بمجرد النطق بالحكم طبقا لنص المادة 297 من ذات القانون المعدل والمتمم[1]

ثانيا: وسائل تنفيذ أحكام القاضي الإداري الناتجة عن الطعون في التنظيمات.

تنفيذ الأحكام القضائية يعد أمر وجوبيا طبقا لنص المادة 171 من الدستور الجزائري لسنة 1976:

"على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكان وفي كل الظروف، بتنفيذ أحكام القضاء."

وهو ذات ما نصت عليه المادة 136 من الدستور الجزائري لسنة 1989 والمادة 145 من الدستور الجزائري لسنة 1996

هذا وتتنوع وسائل تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بمناسبة الفصل في طعون القرارات الإدارية لاسيما التنظيمية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية بين الأوامر القضائية والغرامة التهديدية ما سنعالجه وفق الآتي:

[1]– المادة 297 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم:

"يتخلى القاضي عن النزاع الذي فصل فيه بمجرد النطق بالحكم.

غير أنه يمكن للقاضي الرجوع عن حكمه في حالة الطعن بالمعارضة أو اعتراض الغير الخارج عن الخصومة أو التماس إعادة النظر، ويجوز له أيضا تفسير حكمه أو تصحيحه طبقا للمادتين 285 و286 من هذا القانون."

أ- الأوامر القضائية بين الحظر والإباحة:

يتمثل الأمر القضائي في إملاء القاضي الإداري على الإدارة ما تقوم به أو تمتنع عنه، هذا وقد ساد لفترة طويلة من الزمن مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، إلى غاية صدور قانون 08 فبراير 1995 أعطى للقاضي الإداري الفرنسي سلطة توجيه أوامر للإدارة في حالات محددة.

بعد أن كان ينفي القضاء الإداري الجزائري سلطة توجيه أوامر للإدارة[1] أباح المشرع الجزائري للقاضي الإداري سلطة توجيه أوامر إلى كل شخص معنوي أو هيئة تخضع في منازعاتها للاختصاص القاضي الإداري باتخاذ التدابر المطلوبة إذ تطلب الأمر أو الحكم إلزام هذه الهيئات بتدابير تنفيذية معينة بمقتضى نص المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المعدل والمتمم التي جاءت كالتالي:

"عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذية معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل لتنفيذ، عند الاقتضاء."

كما اعترف المشرع الجزائري للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة أو بأخذ تدابير تنفيذ معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، لاسيما تمكين الجهة القضائية الإدارية من توجيه أمر يتضمن إصدار قرار إداري جديد في أجل

---

[1]- قرار مجلس الدولة الجزائري مؤرخ في 1999/03/08 في قضية بورطل رشيد ضد والي ميلة ومن معه الذي قرر فيه هو الآخر ما يلي:

"حيث أن الدعوى الحالية ترمي إلى أمر والي ولاية ميلة ومدير الإصلاح الفلاحي بإعادة إدماج المدعو بورطل رشيد في الوظيف العمومي أو منحة مستمرة على سبيل الاستفادة الفردية، حيث أنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة، وبالتالي فإن قضاة الدرجة الأولى كانوا على صواب عندما رفضوا الطلب."

ينظر في ذلك: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومه، الجزائر، 2006، ص 86.

محدد إلى أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية طبقا لنص المادة 979 من ذات القانون[1]

انطلاقا من الأسانيد القانوني –المذكورة أعلاه– ولما كانت التنظيمات سواء المستقلة – المراسيم الرئاسية– أو التطبيقية –المراسيم التنفيذية– تعد قرارات إدارية تنظيمية تخضع منازعاتها للجهات القضائية الإدارية أجاز المشرع الجزائري لهذه الأخيرة بأن يطلب من الهيئة المعنية بإصدار التنظيمات اتخاذ تدابير تنفيذية معينة لاسيما الأمر إصدار قرار إداري تنظيمي جديد في أجل محدد.

وبهذا لم تعد سلطة القاضي الإداري تقتصر على إلغاء القرارات الإدارية فحسب وإنما يملي عليها ما يتوجب القيام به كونه أضحى المدافع عن المراكز القانونية الشخصية إلى جانب حمايته للحقوق الموضوعية، ما يشكل تحولا في نظام قضاء المشروعية[2]

ب– الغرامة التهديدية:

الغرامة التهديدية هي عبارة عن وسيلة غير مباشرة لحمل المدين الممتنع عن التنفيذ التزامه تنفيذا عينيا لا يكون ذلك التنفيذ ممكنا أو ملائما إلا إذا نفذه المدين شخصيا، وذلك بأن يصدر القاضي قرار ضد المدين بموجب قيامه بالتنفيذ العيني في مدة محددة وبفرض غرامة معينة عليه على سبيل التهديد، عن كل وحدة زمنية (شهر، أسبوع، يوم،...) يتأخر فيها عن التنفيذ وحتى يقدم على التنفيذ التزامه أو يتضح رفضه نهائيا."[3]

---

[1]– المادة 979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري نصت على ما يلي:

"عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية بأخذ تدابير تنفيذ معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد."

[2]- M. Fromont, Le pouvoir d'injonction du juge administrative en Allemagne, Italie, Espagne, France, RFDA, 2002, p 555.

[3]– منال قاسم قصاونة، النظام القانوني للغرامة التهديدية (التهديد المالي)، دراسة مقارنة، دار الكتاب القانونية، مصر، 2010، ص16.

أجاز المشرع الجزائري للقاضي الإداري إمكانية اللجوء إلى فرض غرامة تهديدية على الإدارة التي تأبى الانصياع للأوامر القضائية لإجبارها على التنفيذ بموجب نص الماد 980 منه التي نصت على ما يلي:

"يجوز للجهة القضائية الإدارية، المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعوله."

كما نصت المادة 981 من ذات القانون على ما يلي:

"في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم جهة القضاء المطلوب منها ذلك بتحديدها، ويجوز لها تحديد أجل لتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية."

يُستتب من النصوص القانونية المذكورة أعلاه أنه متى صدر حكم أو أمر أو قرار قضائي يتعلق بقرار إداري لاسيما التنظيمي –مرسوم رئاسي أو تنفيذي– وتنعت لهيئات المعنية عن التنفيذ أجاز المشرع الجزائري لجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد أجل لتنفيذها.

اتجاه المشرع الجزائري وتبنيه لفكرة ضرورة تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية لاسيما بمناسبة فصل هذه الأخيرة في القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن السلطات المركزية ممثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– من خلال تمكين تلك الهيئات القضائية الإدارية المعنية توجيه أوامر للهيئات مصدرة القرارات لاسيما التنظيمية، واعتماده لآلية الغرامة التهديدية كأسلوب إجباري لضمان تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية مع تحديد آجال لها هي الأخرى – الغرامة التهديدية– يعد خطوة إيجابية لضمان نفاذ الأحكام القضائية وبالتالي تجسيد دولة القانون.

إلا أن الواقع العملي ليزال يفتقر لآليات فعالة ميدانيا بمقتضاها يمكن توجيه أوامر للهيئات الصادر عنها القرار الإداري لاسيما القرار التنظيمي أو حتى التمكن من توقيع غرامات تهديدية على هذه الأخيرة لاسيما عندما يتعلق الأمر برقابة القرارات الإدارية

التنظيمية الصادرة عن السلطات المركزية مجسدة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة–

وبهذا يكون كل من الأمر القضائي والغرامة التهديدية أكثر الجزاءات إكراه من الإلغاء والتعويض لرفض عدم تنفيذ الالتزام كونهما يشكلان أداة ضغط على الأشخاص العامة لتنفيذ التزاماتهم[1]

الفرع الثاني: ضعف فعالية رقابة القاضي الإداري على التنظيمات.

لم يشهد القضاء الإداري أي قضية محلها القرارات الإدارية التنظيمية سواء المستقلة – المراسيم الرئاسية– أو التطبيقية –المراسيم التنفيذية– ولا حتى تحريك الرقابة عليهم لا بالإلغاء ولا بالتعويض ولا حتى بالتفسير أو فحص المشروعية ولعل السبب يعود في ذلك للمركز القانونية الذي تحتله الهيئات الممارسة لسلطة التنظيمية كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء، حسب الحالة[2]

ومن ثمة سنبحث حول حصانة أعمال السيادة من الرقابة القضائية **(أولا)** كما سنقف على عوامل إضعاف الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية **(ثانيا)**.

أولا: حصانة أعمال السيادة من الرقابة القضائية.

هناك صنف من القرارات الإدارية التنظيمية يطلق عليه تسمية أعمال السيادة تصدر عن رئاسة الجمهورية أو عن الحكومة وتكون محصنة[3] إذ لا تخضع لرقابة القاضي الإداري

[1]– بدارينة رقية، تجميد أثر القوانين بسبب تأخر صدور النصوص التنظيمية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 08، العدد 01، تيارت، 2022، ص54.

[2]– عمر بوجادي، المرجع السابق، ص56.

[3] – مفتاح مخطارية– محمد بوجانة، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السادس، العدد الثالث،الجلفة، الجزائر، سبتمبر 2021، ص263.

ولا تكون محلا لدعوى الإلغاء ولا حتى دعوى التعويض حتى ولو كانت لا مشروعيتها صارخة[1]

ويقصد بأعمال السيادة طائفة من أعمال السلطة التنفيذية لاسيما التنظيمات تتمتع بحصانة ضد الرقابة القضائية بجل مظاهرها[2]

كما عرفها الأستاذ (ماجد راغب الحلو) على أنها:

"طائفة من أعمال السلطة التنفيذية أخرجها القضاء الإداري الفرنسي من ولايته لأسباب يغلب عنها الطابع التاريخي"[3]

رغم إخضاع التنظيمات المستقلة لرقابة القاضي الإداري إلا أنه ذلك لا يمنع من إفلات بعض التنظيمات من الرقابة القضائية الممارسة من قبل مجلس الدولة حتى ولو كانت مخالفتها لدستور صارخة تحت طائلة أعمال السيادة طبقا لما أقره المشرع المصري بصريح العبارة بموجب نص المادة 11 من قانون مجلس الدولة المصري –المذكور أعلاه– التي جاءت كالتالي:

" لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة"

هذا واستقر كل من القضاء والفقه على استبعاد أعمال السيادة من نطاق الرقابة القضائية تماشيا مع عدة اعتبارات سياسية لاسيما اتصالها الوثيق بنظام الدولة السياسي وسيادتها داخليا وخارجيا.

[1]– حسام مرسي، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2012، ص534.

[2]– سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص32.

[3]– ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، د.ط، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995، ص45.

إذ أقر القاضي الإداري أنه متى كان النص التنظيمي يندرج ضمن طائفة أعمال السيادة ينجم عنه بالضرورة إفلاته المطلق من الرقابة القضائية وبالتالي تحصينه ضد هذه الأخيرة[1]

وبهذا فإن أعمال السيادة تعد من أخطر امتيازات الإدارة لما تحوزه من حصانة ضد رقابة القاضي الإداري الحامي لحقوق وحريات الأفراد.

نظرا لغموض نظرية أعمال السيادة وضع الفقه جملة من المعايير لتمييز هذه الأخيرة التي تفلت من رقابة القاضي الإداري عن باقي الأعمال الإدارية الخاضعة لرقابة القاضي الإداري، حيث يمكن إجمال هذه المعايير فيما يلي:

1- معيار الباعث السياسي:

يرتكز هذا المعيار على الباعث الأساسي الذي يدفع لقيام العمل فمتى كان الدافع أو الباعث عن العمل الذي تقوم به السلطة التنفيذية سياسيا لا يخضع هذا العمل لرقابة القضائية، أما متى كان الباعث إداريا فإن هذه الأعمال لا تفلت من رقابة القاضي الإداري وبهذا تخضع لفحص المشروعية الذي يعد دعامة تجسيد دولة القانون.

هذا وقد وجهت العديد من الانتقادات لهذا المعيار كونه مرن وغير واضح بسبب السلطة التقديرية المطلقة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في إضفاء الطابع السيادي على أعمالها لاسيما قراراتها التنظيمية الأمر الذي من شأنه إضعاف الرقابة القضائية على هذه الأخيرة[2]

[1]- سليمان محمد الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة عين شمس، العدد 01، مصر 1961، ص05.

[2]- عفاف لعقون- وليد شريط، نظرية أعمال السيادة في الجزائر قناعة أم تقليد، مجلة دراسات وأبحاث (المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية)، المجلد 13، العدد 04، الجلفة، الجزائر، جويلية 2021، ص33.

2- معيار طبيعة العمل وموضوعه:

نتيجة لانتقاد المعيار الأول ظهر هذا المعيار القائم في تحديده لأعمال السيادة التي تخرج من نطاق رقابة القاضي الإداري على طبيعة ومضمون ذلك العمل، حيث أنه متى كان لعمل يتسم بالطابع الحكومي عد عملا سياديا لا يخضع لرقابة القضائية ومتى كان ذات طابع إداري فإنه يخضع لرقابة الجهات القضائية الإدارية[1]

ومن ثمة متى صدر التنظيم عن الهيئة المكلفة بممارسته بوصفها سلطة سياسية كإبرام الاتفاقيات وحل المجلس الشعبي الوطني...وغيرها من باقي الاعمال، عد العمل سياديا ومحصن ضد رقابة القاضي الإداري، أم متى صدر عنها بوصفها سلطة إدارية كالتنظيمات الضبطية والمنشئة للمرافق العامة وغيرها، عد العمل إداري وبالتالي يخضع لرقابة القاضي الإداري.

إن معيار طبيعة العمل وموضوعه المعتمد في تحديد أعمال السيادة لم يسلم هو الآخر من النقد على غرار نظيره الأول –معيار الباعث السياسي- حيث وجهة له العديد من الانتقادات أهمها عدم وضوح الحدود الفاصلة بين الوظيفتين الحكومية والإدارية أو بالأحرى الانعدام الكلي لهذه الحدود[2]

3- معيار القائمة القضائية:

نظرا للانتقادات الموجهة لكل من المعيارين السابقين كل من معيار الباعث السياسي وطبيعة العمل في تحديد أعمال السيادة وتمييزها عن باقي الأعمال الإدارية، اعتمادا على الأحكام القضائية والاجتهادات تبنى الفقه الحديث معيار ثالث يدعى بمعيار قائمة أعمال السيادة حيث صنف هو الآخر أعمال السيادة كالآتي:

[1]- محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية، (دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، السعودية، 2009، ص426- 427.

[2]- عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، د.ط، دار الهدى لطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص165.

أ- الأعمال المتعلقة بالشؤون الخارجية كالأعمال المتعلقة بالتمثيل الدبلوماسي والاتفاقيات والمعاهدات الدولية وغيرها.

ب- الأعمال التي تنظم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كدعوة الناخبين لعملية الانتخابية[1]

ج- أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بالأمن الداخلي للدولة كإعلان كل من حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية، إذ عرفة الدولة الجزائرية هذا النوع من أعمال السيادة بموجب إعلانها لكل من حالة الطوارئ سنة 1992 بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 92-44[2] وحالة الحصار في سنة 1991 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91- 196[3]

د- الأعمال المتعلقة بالحرب[4]

هذا وقد أثبت الاجتهاد القضائي الجزائري حصانة هذا النوع من التنظيمات -أعمال السيادة- وعدم خضوعها لرقابة القاضي الإداري، وكمثال حول ذلك القرار الصادر عن المحكمة العليا -آنذاك- المؤرخ في 01/18/ 1984 الذي تضمن ما يلي:

"...حيث أن إصدار وتداول وسحب العملة يعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، حيث أن القرار المستوفى من الباعث السياسي غير قابل لطعن فيه بأي طريقة من طرق الطعن..."[5]

---

[1]- كمثال لذلك المرسوم الرئاسي رقم 19-247 المؤرخ في 15 سبتمبر 2019، المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للانتخاب رئيس الجمهورية، ج.ر.ج.ج، العدد 56، المؤرخة في 16 سبتمبر 2019.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج، العدد 10، المؤرخة في 09 فبراير 1992.

[3]- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 يونيو 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج.ج، العدد 29، المؤرخة في 12 يونيو 1991.

[4]- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، القسم الأول، الطبعة الأولى، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص48-49.

[5]- المجلة القضائية، العدد 04، الصادر عن قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا، الجزائر، 1989، ص211 وما يليها.

ثانيا:عوامل إضعاف الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية.

إلى جانب إفلات التنظيمات من الرقابة القضائية بحجة أعمال السيادة توجد العديد من العوامل الأخرى تساهم في إضعاف رقابة القاضي الإداري على السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة والتطبيقية، ولعل من بين هذه العوامل ما يلي:

1- إفلات التنظيمات من الخضوع لرقابة القضائية القبلية:

أخضع المشرع الجزائري السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة والتطبيقية لرقابة القضائية البعدية دون القبلية، لتفلت بذلك التنظيمات من الرقابة القضائية السابقة المتجسدة في الاستشارة القبلية لمجلس الدولة[1]

إذ نجد المشرع الجزائري اقتصر استشارة مجلس الدولة على النصوص القانونية والأوامر التشريعية دون التنظيمات ما نصت عليه المادة 04 من القانون رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم والذي كان آخر تعديل له سنة 2022 نصت على ما يلي:

"يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي..."

كنا نأمل من المشرع الجزائري أن يخضع التنظيمات لرقابة القضائية القبلية المتمثلة في استشارة مجلس الدولة –ممثل جهاز القضاء الإداري وبالتالي حامي حقوق وحريات الأفراد– خاصة لما كانت التنظيمات بشقيها المستقلة والتطبيقية تصدر عن السلطة المركزية كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة –وفق الترتيب– التي هي أكثر احتكاك بالأفراد وبالتالي أكثر مساسا بحقوقهم وحرياتهم.

[1] – مخطارية مفتاح، مداخلة معنونة بالرقابة القضاء الإداري على التنظيمات المستقلة –غير منشورة– الملتقى الوطني الموسوم بالقضاء الإداري ضمانة لتطبيق دولة القانون، المنظم من قبل معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي نور البشير، البيض، الجزائر، المنعقد يوم 07 مارس 2023، الصفحة 13.

2- عدم وضوح النصوص القانونية المجسدة لرقابة القضائية على التنظيمات:

رغم أن المشرع الجزائري أخضع السلطة التنظيمية لرقابة القاضي الإداري بموجب العديد من النصوص القانونية التي من بينها القانون رقم 98-01[1] المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، والقانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، إلا أن هذا التنصيص جاء عاما ومشوبا بنوع من الغموض وعدم الوضوح.

فرغم وضوح إرادة المشرع الجزائري ورغبته في إخضاع كل من التنظيمات المستقلة (المراسيم الرئاسية) والتطبيقية (المراسيم التنفيذية) الصادرة عن السلطة المركزية ممثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة -حسب الحالة- على التوالي لرقابة القاضي الإداري إلا أن عمومية هته الأسانيد القانونية وعدم تفصيلها يجعل منها غامضة، الأمر الذي يدعم إفلات التنظيمات بشقيها المستقلة والتبعية من رقابة القاضي الإداري.

3- حداثة الهيئات القضائية الإدارية ونصوصها القانونية:

لم يتم استحداث الهيئات القضائية الإدارية في النظام الجزائري إلا بعد صدور دستور 1996 الذي تبنى ازدواجية السلطة القضائية بمقتضى تأسيسه لكم من مجلس الدولة ومحكمة التنازع التي تفصل في حالات تنازع الاختصاص بين القضاء العادي (المحكمة العليا) والقضاء الإداري (مجلس الدولة)[2]

[1]- القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم والذي كان آخر تعديل له سنة 2022، المذكور سابق.

[2]- المادة 152 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي نصت على ما يلي:

"... يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية... تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة."

لتصدر بعد ذلك القوانين المنظمة لجهات القضائية الإدارية كل من القانون رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم والقانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية[1]

كما استحث المؤسس الدستوري هيئة منفصلة عن كل من الجهاز القضائي العادي والجهاز القضائي الإداري تعني بمسألة الفصل في تنازع الاختصاص بين هاذين الأخيرين التي نظمها بموجب القانون رقم 98-03[2]

ليتم بعد ذلك تنظيم إجراءات التقاضي أما الهيئات القضائية -لاسيما أمام مجلس الدولة المكلف بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات السلطات المركزية المتمثلة في كل من المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية- بموجب القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي دخل حيز التنفيذ سنة 2009، وعدل سنة 2020.

4- عدم وجود قضاة إداريين مختصين مستقلين عن القضاة العاديين:

يخضع القضاة الإداريين لذات التكوين الذي يخضع له القضاة العاديين، ولما كان القضاء الإداري ذات خصوصية واستقلالية وجب إخضاع موارده البشرية لاسيما القضاة لتكوين خاص ومستقل عن التكوين الذي يخضع له القضاة العاديين، وذلك مراعاة لخصوصية المادة الإدارية وبالتالي خصوصية القضاء الإداري.

كما أنه ليس من الطبيعي أن نأتي بقاضي ذات تكوين قضائي عادي ونضع بين يديه قضايا إدارية تمتاز بالخصوصية ونتوقع منه أن يصدر لنا اجتهاد قضائيا يكون بمثابة سابقة قضائية ليصبح فيما بعد مصدر من مصادر القاعدة القانونية الإدارية.

[1]- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 37، المؤرخة في 01 يونيو 1998.

[2]- القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03 يونيو 1998، المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج.ر.ج.ج، العدد 39، المؤرخة في 07 يونيو 1998.

5- سمو التنظيمات في نظر الأفراد وعدم وجود وعي وثقافة قانونية لديهم تمكنهم من الطعن فيه:

لما كانت التنظيمات بشقيها سواء المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية أو التطبيقية الصادرة عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة -حسب الحالة- تمثل أعمال صادرة عن السلطة المركزية داخل الدولة وعن أعلى هيئات الجهاز الإداري ما يجعلها في نظر الأفراد ذات سمو وبالتالي لا يتجرؤون عن الطعن فيها لقلت وعيهم القانوني من جهة وهيبتهم لمراكز الهيئات المصدرة لهما كل من مركز رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة -حسب لحالة-

6- تبعية الجهاز القضائي لرئاسة الجمهورية عضويا:

لما كان رئيس الجمهورية ممارس السلطة التنظيمية المستقلة هو المسؤول عن تعيين القضاة طبقا لنص المادة 92 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 التي تضمنت ما يلي:

"يعين رئيس الجمهورية لاسيما في الوظائف والمهام الآتية:

...5)- رئيس مجلس الدولة،

...8)- القضاة..."

كما يتولى رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للقضاء حيث أن هذا الأخير هو مسؤول عن استقلالية السلطة القضائية[1] وعليه يمكننا القول أن رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية لاسيما التنظيمية (المراسيم الرئاسية والتنفيذية) لا تزال ضعيفة نظرا لتبعية العضوية للجهاز القضائي لاسيما الإداري لمؤسسة رئاسة الجمهورية وما ينجم عنه من آثار

[1]- المادة 180 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"يضمن المجلس الأعلى للقضاء استقلالية القضاء.

يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاة..."

تؤثر بالسلب على فعالية الرقابة القضائية على التنظيمات، حيث لا يتصور أن يقوم القاضي الإداري بإلغاء قرارات (التنظيمات المستقلة) السلطة التي كان لها الفضل في تعيينه، إضافة إلى إلزامية تقديم تقرير دوري من مجلس الدولة حول جملة نشاطاته وقراراته لمؤسسة رئاسة الجمهورية[1]

7- تبعية القضاء الإداري لرئاسة الجمهورية وظيفيا:

ألحق المشرع الجزائري جهاز القضاء الإداري بمؤسسة رئاسة الجمهورية التي تعنى بممارسة السلطة التنظيمية وظيفيا بمقتضى إلزام مجلس الدولة برفع تقريرا سنويا حول نشاط الجهاز القضائي الإداري برمته لرئيس الجمهورية ما استحدثه المشرع الجزائري بموجب المادة 42 مكرر من القانون العضوي رقم 22-11 المتضمن تعديل القانون العضوي 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصه التي نصت على ما يلي:

"يعد مجلس الدولة تقريرا سنويا حول نشاطه ونشاط الجهات القضائية الإدارية، يرفعه إلى رئيس الجمهورية ويضمنه أيضا الإشكالات المطروحة واقتراح الحلول المناسبة."

8- حصانة القرارات الإدارية التنظيمية ضد الإلغاء بمجرد انتهاء الآجال القانونية لرفع الدعوى:

تكتسب القرارات الإدارية لاسيما المراسيم الرئاسية والتنفيذية حصانة ضد الإلغاء بمجرد انقضاء الآجال القانونية لطعن فيها حتى ولو كانت لا مشروعيتها صارخة، حيث يصبح القرار الإداري التنظيمي كأنه سليم بمجرد انتهاء ميعاد الطعن ولا يجوز أن يكون محل لدعوى القضاء الإداري[2]

[1]- ياسمين وعلي، مدى فاعلية الرقابة الدستورية على المراسيم الرئاسية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الثامن (08)، جيجل، جوان 2019، ص41.

[2]- إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري – المرافعات الإدارية شروط قبول دعوى الإلغاء مواعيد الطعن بالإلغاء، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر 1999، ص439.

وعليه تحصن القرارات الإدارية التنظيمية ضد رقابة القاضي الإداري المصري والفرنسي والجزائري بمرور آجال شهرين (02) أو أربعة (04) أشهر من تاريخ نشرها –على التوالي– الأمر الذي يجعلها تفلت هي الأخرى –التنظيمات– من رقابة القاضي الإداري بمجرد مرور الآجال القانونية وبالتالي يترتب عنه إضعاف لفعالية الرقابة القضائية على التنظيمات ما يعود بالسلب على تجسيد فكرة دولة القانون.

المبحث الثاني: الرقابة السياسية على السلطة التنظيمية.

إلى جانب إخضاع السلطة التنظيمية –التنظيمات– لكل من فحص الدستورية المسلطة عليها من قبل الهيئة المعنية بفحص الدستورية والتي تتنوع بين كل من المحكمة أو المجلس الدستوريين وتختلف باختلاف النظم الدستورية ورقابة المشروعية الذي يعنا بها القاضي الإداري باعتبارها هي الأخرى قرارات إدارية، يمكن إخضاع السلطة التنظيمية لنوع ثالث من الرقابة حتى ولو تمت هذه الرقابة بصفة غير مباشرة.

وعليه تسلط الرقابة السياسية على السلطة التنظيمية من قبل هيئات سياسية تتمثل في كل من رئيس الجمهورية الذي يبسط رقابته على التنظيمات التطبيقية دون المستقلة، وهيئة البرلمان –السلطة التشريعية– التي لها دور بارز في الرقابة على أعمال الحكومة بصفة مباشرة كما تبسط رقابتها على التنظيمات التطبيقية بصفة غير مباشرة وعليه سنعالج ازدواجية الرقابة السياسية على التنظيمات **(المطلب الأول)**، ثم نقف على أثر الرقابة السياسية على التنظيمات **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: ازدواجية الرقابة السياسية على التنظيمات.

تخضع السلطة التنظيمية –التنظيمات– لرقابة سياسية مزدوجة تسلط عليها من قبل كل من رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية –البرلمان– والجدير بالذكر أن النوع الأول من الرقابة السياسية الممارسة من قبل رئيس الجمهورية تقتصر على التنظيمات التطبيقية إذ لا يعقل لرئيس الجمهورية أن يراقب تنظيماته الصادرة عنه.

في حين أن الثانية أي التي يعنى بها البرلمان تسلط على كل من التنظيمات المستقلة إلى جانب التطبيقية ولو بطريقة غير مباشرة، وعليه سنتطرق إلى رقابة رئيس الجمهورية

على السلطة التنظيمية التبعية التطبيقية **(الفرع الأول)**، والرقابة البرلمانية على السلطة التنظيمية بشقيها **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: رقابة رئيس الجمهورية على التنظيمات التبعية التطبيقية.

لما كان رئيس الجمهورية هو المسؤول الأول لسلطة التنفيذية في كافة النظم الدستورية فإنه يبسط هو الآخر رقابته على التنظيمات التطبيقية وهو ما سنعالجه من خلال دراستنا لتبعية السلطة التنظيمية التطبيقية لرئيس الجمهورية **(أولا)** ثم الوقوف على حلول رئيس الجمهورية وممارسته لسلطة التنظيمية التطبيقية **(ثانيا)**

أولا: تبعية السلطة التنظيمية التطبيقية لرئيس الجمهورية.

لا يقتصر مجال ممارسة السلطة التنظيمية التبعية على تنفيذ التشريعات البرلمانية الصادرة عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع فحسب بل يتعدى نطاقها ليشمل تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون.

ما يؤكد تبعية المجال التنظيمي القائم على وضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التطبيق والتنفيذ لرئيس الجمهورية، وذلك أمرا منطقيا فلما كان الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء –حسب الحالة– هو المعني بتنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية ما يجعله مسؤولا مباشرة أمام رئيس الجمهورية الذي يعد رئيسه السلمي داخل الجهاز الإداري ولما كان هو الآخر –الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة– معينا من قبل رئيس الجمهورية الذي له سلطة إنهاء مهامه، أصبح لزاما عليه أن يصدر أعماله لاسيما التنظيمات التنفيذية أو التطبيقية في الحدود المسطرة من قبل سلطة التعيين، وذلك لضمان عدم انحرفها على مضمون وجوهر التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية إذ أنها لا تصدر مستقلة ولا قائمة بذاتها.

والجدير بالإشارة تقييد المؤسس الدستوري الجزائري في ظل تعديل 2020 سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الرئيس الإداري والتنفيذي الثاني في البلاد[1] إذ ربط هذا الإجراء بنتائج

[1]– المادة 105 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

مسار الانتخابات التشريعية، حيث في حالة أسفرت نتائج الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية موافقة لبرنامج رئيس الجمهورية يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا ولم ويلزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بتعيينه من هذه الأغلبية وبالتالي قد يكون التعيين خارج المنفذ الحزبي طبقا لنص المادة 103 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية.

يقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية.

تتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها."

أما في الحالة التي أسفرت فيها نتائج الانتخابات عن أغلبية برلمانية معارضة لحزب رئيس الجمهورية أو برنامجه، ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بتعيينه ضمن الأغلبية البرلمانية طبقا لنص المادة 110 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية.

إذا لم يصل رئيس الحكومة، المعين إلى تشكيل حكومته في أجل ثلاثين (30) يوما، يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديد ويكلفه بتشكيل الحكومة."

نتيجة لما سبق بيانه نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الأخير لسنة **2020** اعتمد صفتين متباينتين لمنصب واحد ألا وهو قائد الحكومة المعني بممارسة السلطة

"إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء."

التنظيمية التبعية في يتم تحديد إحدى الصفتين بناء على نتائج اقتراع الانتخابات التشريعية، إذ يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا في الحالة التي تسفر فيها عن الأغلبية الرئاسية ويعين رئيس حكومة متى أسفرت الانتخابات التشريعية عن الأغلبية البرلمانية.

فلما كان القائم على السلطة التنظيمية التبعية التطبيقية الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء حسب الحالة وحسب النظم الدستورية غير مستقلا لا وظيفيا ولا عضويا عن رئيسه السلمي ألا وهو رئيس الجمهورية أصبح يمارس دورا محدودا وخاضعا لإرادة رئيس الجمهورية ورقابته.

ليكون بذلك القائم على السلطة التنظيمية التبعية ليس مستقلا في ممارسة هذه الصلاحية عن رئيس الجمهورية باعتبار أن هذا الأخير يعد رئيسه السلمي، فلما كان رئيس الجمهورية هو الشخصية الأسمى والأعلى في هرم الجهاز الإداري وهو المسؤول عن تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة –بعد أخذ رأي الأغلبية البرلمانية– وهو الذي ينهي مهامه[1] خول له القانون صلاحية مراقبة ومسائلة مرؤوسه وعلى رأسهم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

لم يقيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بأي إجراء أثناء إقالة الوزير الأول ما عدا التوقيع على المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين الوزير الأول فمن خلال التمعن في أحكام الدستور نجد أن إقالة الوزير الأول يخضع للإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية صاحب الحرية المطلق في ذلك، على خلاف النظام الدستوري الفرنسي إذ لا يمكن مباشرتها إلا في حالة تقديم رئيس الوزراء استقالة حكومته طبقا لنص المادة 08 من الدستور الفرنسي المعدل والمتمم[2]

[1]– خول المؤسس الدستوري الفرنسي لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين الوزير الأول هذا ومكنه من مهمة إنهاء مهامه بناء على تقديم هذا الأخير استقالة الحكومة بمقتضى الفقرة الأولى (01) من المادة 08 من الدستور الفرنسي المعدل والمتمم حيث جاء النص الأصلي كالتالي:

«Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement… »

[2] - Article 08 de la Constitution française :

ثانيا: حلول رئيس الجمهورية وممارسته للسلطة التنظيمية التطبيقية.

إن رئيس مجلس الوزراء الفرنسي هو الذي يضمن تنفيذ التشريعات ويعنى بسن اللوائح طبقا للفقرة الأولى (01) من المادة 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم[1]

هذا وقد أشرك المؤسس الدستوري الفرنسي رئيس الجمهورية في ممارسة الصلاحية التنفيذية التي يعنى بها رئيس مجلس الوزراء بمقتضى توقيعه على المراسيم التي يتداول حولها مجلس الوزراء إلى جانب رئيس الوزراء طبقا لما جاء في المادة 13 من دستور 1958 المعدل والمتمم[2]

ليكون بذلك المؤسس الدستوري الفرنسي قد مكن رئيس الجمهورية من المشاركة وبالتالي التدخل في المجال التنفيذي المندرج في نطاق اختصاص رئيس مجلس الوزراء وبمفهوم المخافة لا يحق لرئيس الوزراء التدخل في التنظيم الرئاسي الذي هو حكر على رئيس الجمهورية.

أما في النظام الدستوري الجزائري تحديدا أولا دستور الذي كان سنة 1963 خول المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية صلاحية تنفيذ النصوص القانونية[3] وكنتيجة

« Le président de la République nomme le premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement … »

[1] − Article 21 de la Constitution française :

« Le Premier ministre dirige l'action du Groupement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires … »

[2] - Article 13 de la Constitution française :

«Le Président la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres… »

[3]– المادة 52 من الدستور الجزائري لسنة 1963 على أنه:

" يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين"

لذلك مكن هذا الآخر –رئيس الجمهورية– من مهمة توقيع المراسيم التطبيق طبقا للمادة 49 من ذات الدستور التي نصت على ما يلي:

"... رئيس الجمهورية...يوقع مراسيم التطبيق..."

وبصدور دستور 1976 مكن المؤسس الدستوري الجزائري الحكومة من ممارسة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 114 منه التي جاءت كالتالي:

"تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية"

ليكون بذلك قد خول صلاحية تنفيذ القوانين للحكومة التي تعنى بممارسة هذه الصلاحية بقيادة رئيس الجمهورية، ليكون بذلك المؤسس الدستوري قد مكن الحكومة من صلاحية تنفيذ القوانين على خلاف الدستور السابق الذي خول هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية، هذا وجسد المؤسس الدستوري تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية أثناء ممارستها لصلاحيتها (وظيفتها) التنفيذية بصريح العبارة ما تضمنته المادة 114 المذكورة أعلاه.

أما بصدور الدستور الجزائري لسنة 1989 خول المؤسس الدستوري صلاحية تنفيذ التنظيمات إلى رئيس الحكومة ومنحه سلطة توقيع المراسيم التنفيذية بمقتضى نص المادة 81 منه التي نصت على ما يلي:

"يمارس رئيس الحكومة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

...3)– يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،

4)– يوقع المراسيم التنفيذية..."

ليكون بذلك قد خول المؤسس الدستوري الجزائري بصريح العبارة لرئيس الحكومة – آنذاك– صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية التطبيقية إلا أنه ظل هو الآخر خاضعا لرئيس الجمهورية نظرا للسلطة السلمية داخل الجهاز التنفيذية.

وبصدور الدستور الجزائري لسنة 1996 أقر المؤسس الدستوري لأول مرة الفصل بين السلطة التنظيمية المستقلة والسلطة التنظيمية التطبيقية[1] وأخضع المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنظيمية التطبيقية لرقابة رئيس الجمهورية القبلية بمقتضى تعديل 2008 من خلال تنصيصه على ضرورة موافقة رئاسة الجمهورية على التنظيمات التطبيقية – المراسيم التنفيذية– قبل صدورها طبقا لما نصت عليه المادة 85 منه التي جاءت كالتالي:

"يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

...2– يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،

3– يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك..."

ليكون بذلك المؤسس الدستوري قد أقر رقابة سياسية صريحة يمارسها رئيس الجمهورية كونه المهيمن الفعلي والرئيس الحقيقي للسلطة التنفيذية[2] على السلطة التنظيمية التبعية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية، وهي الرقابة التي تخلى عنها المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل 2016 وكذا التعديل الأخير لسنة 2020، ويعد التخلي عن هذا النوع من الرقابة الممثلة في إخضاع السلطة التنظيمية التطبيقية – المراسيم التنفيذية– لموافقة رئيس الجمهورية مجرد تسهيل لممارسة هذه الصلاحية المندرجة في نطاق وضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التطبيق والتنفيذ وليس استقلال هذه الأخيرة عن رئيس الجمهورية[3]

[1]– طبقا لنص المادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي نصت على ما يلي:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة."

[2]– عيسى طيبي، المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر حسب التعديل الدستوري لسنة 2016، مركز جيل البحث العلمي، مجلة الأبحاث القانونية المعمقة، العدد 30، 2019، ص68.

[3]– سعيدة بوعكاز، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، مسيلة، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، جوان 2021، ص1383.

ومن ثمة لا تقتصر مهام رئيس الجمهورية على مسائلة الطاقم الحكومي بصفة عامة ورئيس الحكومة أو الوزير الأول –حسب الحالة– بصفة خاصة عن أعمالهم فقط إذ بإمكانه هو الآخر –رئيس الجمهورية– تجاوزهم والتعدي عن أعمالهم لاسيما عندما يتعلق الأمر بالمجال التنظيمي المندرج في تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية.

إذ أثبت الميدان التطبيقي تدخل رئيس الجمهورية لممارسة صلاحية السلطة التنظيمية التطبيقية التي هي في الأصل مخولة للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة من خلال ممارسته لعملية التنفيذ في العديد من المرات.

وكأمثلة عن بعض الحالات التي يتدخل فيها رئيس الجمهورية لممارسة السلطة التنظيمية التطبيقية المخولة لرئيس الحكومة أو الوزير الأول –حسب الحالة ما يلي:

– إصدار رئيس الجمهورية المرسوم الرئاسي رقم 09–143 المؤرخ في 04/27/ 2009، المتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه[1] الصادر لتنفيذ الأمر 62–19، المؤرخ في 1962/08/23، المتضمن إنشاء الدرك الوطني الجزائري، والمنفذ أيضا للأمر 06–02، المؤرخ في 2006/02/28، المتضمن القانون الأساسي للمستخدمين العسكريين[2]

– والمرسوم الرئاسي رقم 11–90 المؤرخ في 2011/02/23، المتعلق باستخدام وتجنيد الجيش الوطني الشعبي في إطار مكافحة الإرهاب والتخريب[3] الصادر تنفيذا للأمر 11–01 المؤرخ في 2011/02/23، المتضمن رفع حالة الطوارئ[1]

[1]– المرسوم الرئاسي رقم 09–143 المؤرخ في 04/27/ 2009، المتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج.ر.ج.ج، العدد 26، المؤرخة في 2009/05/03.

[2]– القانون رقم 06–02، المؤرخ في 2006/02/28، المتضمن القانون الأساسي للمستخدمين العسكريين، ج.ر.ج.ج، العدد 12، المؤرخة في 2006/03/01.

[3]– المرسوم الرئاسي رقم 11–90 المؤرخ في 2011/02/23، المتعلق باستخدام وتجنيد الجيش الوطني الشعبي في إطار مكافحة الإرهاب والتخريب، ج.ر.ج.ج، العدد 12، المؤرخة في 02/23 2011.

– والمرسوم الرئاسي رقم 07–304 المؤرخ في 12/19 2007، المحدد لشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم[2] الصادر تطبيقا لكل من المادة 08 والمواد من 114 إلى 126 القانون رقم 06–03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية[3]

إضافة إلى تدخل رئيس الجمهورية في بعض الحالات وإصداره للتنظيمات التطبيقية المتعلقة بالاعتمادات المالية التي تصدر تنفيذا لقانون المالية[4] وبالتالي يكون رئيس الجمهورية قد حل محل الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– في وضع قانون المالية موضع التطبيق والتنفيذ التي من المفروض تندرج ضمن صلاحيات هذا الأخير – رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة بمقتضى أحكام الدستور[5]

---

[1]– القانون رقم 11–01 المؤرخ في 2011/02/23، المتضمن رفع حالة الطوارئ،ج.ر.ج.ج، العدد 12، المؤرخة في 2011/02/23.

[2]–المرسوم الرئاسي رقم 07–285 المؤرخ 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم،ج.ر.ج.ج، العدد 61، المؤرخة 30 سبتمبر 2007.

[3]– القانون رقم 06–03 المؤرخ في 2006/07/15، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 46، المؤرخ 2006/07/16.

[4] – وكأمثلة على ذلك ما يلي:

– المرسوم الرئاسي رقم 23–01 المؤرخ في 02 جانفي 2023، المتضمن توزيع رخصة الالتزام واعتمادات الدفع المفتوح بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023 الموضوعة تحت تصرف رئاسة الجمهورية، ج.ر.ج.ج، العدد 01، المؤرخة في 02 جانفي 2023.

– المرسوم الرئاسي رقم 23–02 المؤرخ في 02 جانفي 2023، المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوح بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023، الموضوع تحت تصرف وزير الشؤون الخارجية والجالية الوطنية بالخارج، ج.ر.ج.ج، العدد 01، المؤرخة في 02 جانفي 2023.

– المرسوم الرئاسي رقم 23–03 المؤرخ في 02 جانفي 2023، المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوح بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023، الموضوع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، العدد 01، المؤرخة في 02 جانفي 2023.

[5] – رغم حلول رئيس الجمهورية في إصدار الاعتمادات المالية التي من شأنها أن تدخل قانون المالية حيز التطبيق والتنفيذ إلا أن ذلك لا يمنع الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– من ممارسة هذه الصلاحية المجسدة في وضع قانون المالية موضع التطبيق كونه هو صاحب الاختصاص الأصيل ومن أمثلة ذلك المراسيم التالية:

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على التنظيمات بشقيها المستقلة والتبعية.

تخضع التنظيمات بشقيها المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية والتبعية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية لرقابة البرلمانية ولو بطريقة غير مباشرة وذلك لما كانت السلطة التشريعية مكلفة بمراقبة أعمال السلطة التنفيذية لاسيما الصادرة عن رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء حسب الحالة، وعليه سنعالج إقرار الرقابة البرلمانية على كل من التنظيمات المستقلة **(أولا)** والتنظيمات التطبيقية **(ثانيا)**

أولا: إقرار الرقابة البرلمانية على التنظيمات المستقلة.

وأجاز المؤسس الدستوري المصري لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، كما أحاط المؤسس الدستوري هذا الاقتراح بجملة من الضوابط تتمثل في كل تسبيب وتوقيع الطلب من أغلبية أعضاء مجلس النواب وموافقة أغلبية هذا الأخير، مع جواز تقديم هذا الطلب مرة واحد لسبب واحد خلال المدة الرئاسية طبقا للفقرة الأولى (01) من المادة 161 من الدستور المصري لسنة 2014 التي جاءت كالآتي:

" يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل،

– المرسوم التنفيذي رقم 23–13 المؤرخ في 02 جانفي 2023، المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوح بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023، الموضوع تحت تصرف وزير الطاقة والمناجم، ج.ر.ج.ج، العدد 01، المؤرخة في 02 جانفي 2023.

– المرسوم التنفيذي رقم 23–14 المؤرخ في 02 جانفي 2023، المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوح بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023، الموضوع تحت تصرف وزير المجاهدين وذوي الحقوق، ج.ر.ج.ج، العدد 01، المؤرخة في 02 جانفي 2023.

– المرسوم التنفيذي رقم 23–15 المؤرخ في 02 جانفي 2023، المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوح بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023، الموضوع تحت تصرف وزير الشؤون الدينية والاوقاف، ج.ر.ج.ج، العدد 01، المؤرخة في 02 جانفي 2023.

وموافقة ثلثي أعضائه، ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة."

وعليه بعد موافقة أغلبية أعضاء نواب المجلس الوطني على طلب سحب الثقة من رئيس الجمهورية، ليتم بناء على دعوة من رئيس مجلس الوزراء طرح هذا الطلب على الاستفتاء العام لينجم عن ذلك نتيجتين اثنين:

تتمثل الأولى في موافقة الأغلبية العامة للاستفتاء على قرار سحب الثقة من رئيس الجمهورية ليترتب عن ذلك إعفاء هذا الأخير من منصب الذي يظل خاليا خلال فترة إجراء انتخابات رئاسية مبكرة خلال ستين (60) يوما التي تلي تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

أما النتيجة الثانية للاستفتاء فتتمثل في رفض سحب الثقة من رئيس الجمهورية لينتج عنها حل مجلس النواب ويقوم رئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب الجديد لانتخاب خلال ثلاثين (30) يوما من تاريخ حل المجلس القديم[1]

أقر المؤسس الدستوري الجزائري بمقتضى مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية عن أعماله لاسيما تنظيماته المستقلة ولو بطريقة غير مباشرة أمام البرلمان من خلال تمكين المجلس الوطني –آنذاك– من سحب الثقة من رئيس الجمهورية بواسطة لائحة سحب الثقة طبقا لنص المادة 55 من دستور 1963 التي نصت على ما يلي:

"يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس."

[1]– الفقرة الثانية (02) من نص المادة 161 من الدستور المصري لسنة 2014 التي نصت على ما يلي:

"...وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويعد رئيس منصب رئيس الجمهورية خاليا، وتجري الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عد مجلس النواب منحلا، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوما من تاريخ الحل."

ليكون بذلك المؤسس الدستوري في ظل سيادة أول تجربة دستورية بعد الاستقلال ألا وهو دستور 1963 قد أقر مسؤولية رئيس الجمهورية بناء على سحب لائحة الثقة موقعة من طرف ثلث (3/1) نواب المجلس الوطني، ليقال هو الآخر –رئيس الجمهورية– بمجرد تصويت الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني –آنذاك– على لائحة سحب الثقة طبقا لنص المادة 56 منه التي نصت على الآتي:

"التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس. ولا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة."

والجدير بالذكر أن دستور 1963 هو الدستور الوحيد الذي أقر المسؤولية السياسية البرلمانية لرئيس الجمهورية في المنظومة السياسية والقانونية الجزائرية، إذ تخلى المؤسس الدستوري الجزائري عن هذه الصلاحية الرقابية في كل الدساتير المتعاقبة التي عرفه بعده هو الآخر لاسيما التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 وهو ذات النهج الذي دأب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي.

ثانيا: إقرار الرقابة البرلمانية على التنظيمات التطبيقية.

لما كان السلطة التنظيمية التطبيقية تندرج في نطاق تطبيق القوانين والتنظيمات فأنها لا تتم إلا بناء على دعوة من السلطة التشريعية أو بدعوة من رئيس الجمهورية.

ومنه يراقب البرلمان السلطة التنظيمية التبعية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية من خلال مسائلة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة عن عدم التدخل أو التأخر في التدخل أو التدخل غير المناسب بالمتعدي أو المخالفة الواضحة للنصوص القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية بمناسبة وضعها موضع التطبيق والتنفيذ.

التقاعس أو التأخر عن ممارسة السلطة التنظيمية التطبيقية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانوني يرتب مسؤولية الهيئة المعنية بممارستها أمام البرلمان[1]

مكن المؤسس الدستوري في مختلف النظم الدستورية البرلمان من آليات دستورية يبسط بموجبها رقابته على أعمال الطاقم الحكومي لاسيما التنظيمات التنفيذية المندرجة في نطاق تطبيق القوانين، ومن بين هذه الآليات ما يتسم بمحدودية الأثر الرقابي على التنظيمات التطبيقية ومنه ما يرتب المسؤولية عن هذه الأخيرة وهو ما سنعالجه وفق ما يلي:

1- الآليات البرلمانية محدودة الأثر في الرقابة على التنظيمات التطبيقية:

تتمثل الآليات البرلمانية محدودة الأثر في الرقابة على التنظيمات التطبيقية في التالي:

أ- السؤال:

يعد السؤال من أولويات أدوات الرقابة البرلمانية، إذ نجد المؤسس الدستوري المصري يمكن أعضاء مجلس النواب من صلاحية توجيه أسئلة لرئيس مجلس الوزراء حول أي موضوع يدخل ضمن اختصاصاتها لاسيما صلاحيته التنظيمية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية بمقتضى المادة 129 من الدستور المصري لسنة 2014[2]

وهو ذات ما تبناه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تمكين أعضاء البرلمان من مهمة توجيه أسئلة شفهية أو كتابية إلى أي عضو في الحكومة لاسيما رئيسها أو الوزير الأول حسب الحالة، هذا وحدد المؤسس الدستوري للحكومة آجال قانونية لتقديم الجواب لا

[1]- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966، ص328.

[2]- المادة 129 من الدستور المصري لسنة 2014 نصت على ما يلي:

"لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته، ويجوز لعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها."

تتجاوز ثلاثون (30) يوما كحد أقصى بمقتضى نص المادة 158 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020[1]

ب- التحقيق البرلماني:

مكن المؤسس الدستوري المصري مجلس النواب من تشكيل لجنة أو لجان مهمتهم تقصي الحقائق في موضوع عام أو فحص نشاط إحدى الجهات الإدارية أو الهيئات أو المشروعات العامة طبقا لنص المادة 135 من الدستور المصري لسنة 2014[2]

هذا وقد أجاز المؤسس الدستوري لكل غرفة من البرلمان إمكانية إنشاء لجان تحقيق تحقق في قضايا ذات مصلحة عامة بموجب نص المادة 159 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كالآتي:

---

[1]- المادة 158 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020:

"يمكن أعضاء البرلمان أن يوجه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما.

بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما.

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية لنواب وأعضاء مجلس الأمة.

تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا لشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ولمجلس الأمة."

[2]- المادة 135 من الدستور المصري لسنة 2014 التي نصت على الآتي:

"لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصي الحقائق في موضوع عام، أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسبا في هذا الشأن.

وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك. وفي جميع الأحوال لكل عضو في مجلس النواب الحق في الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس."

"يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة..."

ولما كانت جملة النصوص القانونية والتنظيمية هي التي تكفل شؤون المصلحة العامة وجب فرض رقابة برلمانية تتجلى في التحقيق حول مسألة عدم وضعها هي الأخرى موضع التنفيذ من قبل الرئيس الأول للحكومة.

2- الآليات البرلمانية التي ترتب المسؤولية عن التنظيمات التطبيقية:

تتجلى الآليات التي ترتب مسؤولية الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– عن ممارسة سلطته التنظيمية فيما يلي:

أ- الاستجواب:

خول المؤسس الدستوري المصري لأعضاء مجلس النواب صلاحية استجواب رئيس مجلس الوزراء إلى جانب كامل الطاقم الحكومي وذلك لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصهم طبقا لنص المادة 130 من الدستور المصري لسنة 2014[1] وبهذا يبسط مجلس النواب رقابته على الطاقم الحكومي وعلى رأسه رئيس مجلس الوزراء لضمان تنفيذ صلاحياتهم المخولة لهم قانونيا لاسيما الصلاحية التنظيمية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية ولو بطريقة غير مباشرة.

حيث يمكن للبرلمان استجواب الحكومة بما فيها رئيس حكومتها أو وزيرها الأول حول تطبيق القوانين، هذا وقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري مدة الجواب بثلاثين (30) يوما

[1]– المادة 130 من نفس الدستور نصت على ما يلي:

"لكل عضو من أعضاء مجلس النواب استجواب رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

ويناقش المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقدمه، وبحد أقصى ستون يوما، إلا في حالات الاستعجال التي يراها، وبعد موافقة الحكومة."

طبقا لما نصت عليه المادة 160 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا في حال تطبيق القوانين، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما."

ليكون بذلك المؤسس الدستوري الجزائري قد جسد الرقابة البرلمانية على السلطة التنظيمية التبعية المندرجة في نطاق تطبيق القوانين من خلال تمكين البرلمان من استجواب الطاقم الحكومي لاسيما رئيس الحكومة أو الوزير الأول –حسب الحالة– حول تطبيق القوانين الأمر الذي استحدثه بمقتضى التعديل الأخير لسنة 2020 وذلك بعد أن كان يمكنه من ممارسة صلاحية الاستجواب حول قضايا الساعة[1] دون أن يصرح بمهمته في استجواب الحكومة حول تطبيق القوانين ليكون بذلك المؤسس الدستوري الجزائري قد خطى خطوة إيجابية نحو تعزيز الرقابة البرلمانية على السلطة التنظيمية التبعية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية في ظل التعدي الدستوري الأخير لسنة 2020 الذي شهدته المنظومة القانونية الجزائرية.

ب– تحريك ملتمس الرقابة:

قد يتم تحريك ملتمس الرقابة بناء على مناقشة بيان السياسة العامة، إذ ألزم المؤسس الدستوري الجزائري الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– تقديم بيانا سنويا عن السياسة العامة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي تليه مناقشة عمل الحكومة برمته طبقا للفقرة الأولى (01) والثانية (02) من نص المادة 111 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

[1]– ما جسده المؤسس الدستوري بموجب المادة 151 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 التي نصت على ما يلي:

"يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما..."

"يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم سنويا إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة..."

هذا وينجم عن مناقشة بيان السياسة العامة إيداع ملتمس الرقابة[1] كما بإمكان الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة[2]

وفي حالة لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة على الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– تقديم استقالته للحكومة وعلى رئيس الجمهورية قبول هته الاستقالة[3] طبقا لأحكام المادة 151 من ذات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020[4]

[1]– الفقرة الرابعة (04) من المادة 111 من ذات التعديل الدستوري نصت على ما يلي:

"...كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادتين 161 و162 أدناه."

[2]– الفقرة الخامسة (05) من المادة 111 من ذات التعديل الدستوري الجزائري:

"...للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة..."

[3]– طبقا لما نص عليه المؤسس الدستوري الجزائري بموجب الفقرة السادسة (06) والسابعة (07) من المادة 111 من ذات التعديل الدستوري:

"... وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة.

وفي هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 151 أدناه..."

[44]– المادة 151 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير نصت على ما يلي:

"يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

هذا ومكن المؤسس الدستوري الجزائري الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– من صلاحية تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة[1]

كما مكن المؤسس الدستوري المصري مجلس النواب من صلاحية إقرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، محيطا هذه السلطة بجملة من الضوابط من بينها أن لا تتم إلا بعد مناقشة الاستجواب وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس على الأقل وأن يتم سحب الثقة بأغلبية الأعضاء طبقا لنص المادة 131 من الدستور المصري لسنة 2014[2]

المطلب الثاني: آثار الرقابة السياسية على التنظيمات في تجسيد دولة القانون.

أخضعت العديد من النظم الدستورية التنظيمات التنفيذية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية لرقابة سياسية مزدوجة ولو بطريقة غير مباشرة تتمثل الأولى في رقابة رئيس الجمهورية والثانية تتم من قبل البرلمان، وأخضعت بعض النظم التنظيمات المستقلة الصادرة في غير الميادين المخصصة للقانون لرقابة سياسية برلمانية، هذا وترتب عن الرقابة السياسية المسلطة على التنظيمات آثار قانونية تتمثل في كل من مدى فعالية الرقابة البرلمانية على التنظيمات **(الفرع الأول)**، وتقوية مركز رئيس الجمهورية وتأثيره على فعالية الرقابة البرلمانية **(الفرع الثاني)**.

تجري هذه الانتخابات، في كلتا الحالتين، في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر، وإذا تعذر تنظيمها في هذا الأجل لأي سبب كان، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية."

[1]– الفقرة الأخيرة من نص المادة 111 من ذات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"...يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة."

[2]– نصت المادة 131 من الدستور المصري لسنة 2014 على ما يلي :

"لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، على اقتراح عشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره عقب مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء.

وفي كل الأحوال، لا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الانعقاد ذاته، وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقا بأحد أعضاء الحكومة، وجبت استقالته."

الفرع الأول: مدى فعالية الرقابة البرلمانية على التنظيمات.

رغم خضوع التنظيمات سواء المستقلة أو التطبيقية لرقابة السياسية المسلطة من قبل البرلمان ولو بطريقة غير مباشرة مع إفلات الأولى –التنظيمات المستقلة– منها في العديد من النظم إلا أننا لاحظنا عدم فعاليتها، الأمر الذي دفعنا للبحث حول عدم ترتيب آليات الرقابة البرلمانية لآثارها القانونية على التنظيمات **(أولا)**، ثم التطرق إلى العطلة البرلمانية كعامل إضعاف لفعالية الرقابة البرلمانية على التنظيمات **(ثانيا)**.

أولا: الآثار القانونية المترتبة عن آليات الرقابة البرلمانية على التنظيمات.

يترتب عن الرقابة البرلمانية المسلطة على التنظيمات آثار قانونية يمكن إجمالها فيما يلي:

مكن المؤسس الدستوري في العديد من النظم الدستورية أعضاء البرلمان (المجلس الشعبي الوطني أو مجلس النواب) من ممارسة صلاحية مسائلة الحكومة بما فيها رئيسه أو وزيرها الأول –حسب الحالة– ورئيس مجلس الوزراء في نظم أخرى،

والجدير بالإشارة عدم إضفاء المؤسس الدستوري صفة الإلزامية على هذه الآلية الرقابية المتمثلة في السؤال الأمر الذي يجعل منها مجرد إجراء لا تترتب عنه مسؤولية الحكومة برمتها كما لا تترتب عنه مسؤولية الرئيس الثاني لسلطة التنفيذية الممثل في رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة أو رئس مجلس الوزراء في نظم أخرى.

لأول مرة مكن المؤسس الدستوري الجزائري أعضاء البرلمان من بسط رقابتهم على السلطة التنظيمية التبعية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية بموجب تمكينهم من استجواب الحكومة لاسيما رئيس الحكومة أو الوزير الأول –حسب الحالة– حول تطبيق القوانين ما استحدثه المؤسس الدستوري بصريحة العبارة بمقتضى المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حالة تطبيق القوانين، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما."

والجدير بالذكر تمكين المؤسس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الأخير لسنة 2020 أعضاء البرلمان إثر ممارستهم لصلاحية الاستجواب أن يصوت على ملتمس الرقابة المنصب على مسؤولية الحكومة طبقا لنص المادة 161 من ذات التعديل الدستوري الأخير التي نصت على ما يلي:

"يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سُبع (7/1) عدد النواب، على الأقل."

والجدير بالإشارة إحاطة المؤسس الدستوري الجزائري آلية ملتمس الرقابة بشرطين أساسيين يتمثلان فيما يلي:

1- تصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب طبقا للفقرة الأولى (01) من المادة 162 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب..."

2- يتم التصويت على ملتمس الرقابة بعد مرور ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة بمقتضى الفقرة الثانية (02) من المادة 162 من ذات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"...لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة..."

ومنه فمتى تم تحريك ملتمس الرقابة سواء بناء على مناقشة بيان السياسة العامة أو على إثر الاستجواب واستوفى الشرطان المذكوران أعلاه ومتى صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة ترتب عن ذلك تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية طبقا لما نص عليه المؤسس الدستوري

الجزائري في التعديل الأخير لسنة 2020 بموجب الفقرة الأخيرة من نص المادة 162 منه التي جاءت كالتالي:

"...إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية."

وهي الخطوة الإيجابية التي تحتسب لصالح المؤسس الدستوري الجزائري نحو تعزيز فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لاسيما صلاحيتها المندرجة في نطاق تطبيق القوانين، وهو ذات ما اعتمده المؤسس الدستوري المصري الذي ربط سحب الثقة بالاستجواب ما تضمنته نص المادة 131 من الدستور المصري لسنة 2014[1]

مكن المؤسس الدستوري الجزائري أعضاء البرلمان من بسط رقابتهم على الحكومة بموجب تمكينهم من توقيع ملتمس الرقابة بعد مناقشة بيان السياسة العامة وإثر الاستجواب البرلماني حول تطبيق القوانين وهي الآليات التي تتجسد بمقتضاها فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لاسيما صلاحيتها التنظيمية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية.

كما نستنتج من خلال دراستنا لآليات الرقابة البرلمانية المسلطة على الحكومة لاسيما تلك المتمثلة في كل من السؤال ولجان التحقيق البرلماني ليست سوى وسائل إعلامية كونها لا تتسم بالإلزامية إذ لا يترتب عنها أي جزاء قانوني، الأمر الذي يضعف من فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية لاسيما على تنظيماتها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

[1]- المادة 131 من الدستور المصري لسنة 2014 نصت على ما يلي:

"لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم.

ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره عقب مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء..."

هذا ولابد من التنويه إلى أن الموافقة على ملتمس الرقابة تتم بناء على تصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب، ليكون بذلك قد قيد المؤسس الدستوري الجزائري هذا الإجراء المجسد في الموافقة على ملتمس الرقابة بنسبة محددة تتمثل في ثلثي (3/2) المعارضة البرلمانية الأمر الذي من شأنه إضعاف فعالية الرقابة البرلمانية إذ أنه متى لم تتم الموافقة من قبل أغلبية ثلثي (3/2) النواب تسقط فعالية تحريك ملتمس الرقابة وبالتالي يفلت الطاقم الحكومي برمته بصفة عامة والوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– بصفة خاصة من الرقابة البرلمانية.

والجدير بالذكر تجسيد المؤسس الدستوري الجزائري لمسؤولية الحكومة الجماعية حيال تحريك ملتمس الرقابة سواء اثر مناقشة بيان السياسة العامة أو إثر استجواب أحد أفراد الطاقم الحكومي ومن هنا يتضح لنا أن تحريك ملتمس الرقابة الذي تنتج عنه الاستقالة الجماعية لطاقم الحكومي برمته سواء تم تحريكه بناء على مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة برمتها أو إثر استجواب فرد واحد من الحكومة، ومن هنا يتضح جليا عدم العدل في هذا الأخير أي متى تم استجواب شخص واحد من الطاقم الحكومي كان من المفروض أن يترتب عنه المسؤولية الفردية لذلك الشخص محل الاستجواب فقط دون أن يتعدى ذلك إلى ترتيب مسؤولية كامل الطاقم الحكومي.

ومن ثمة كان على المؤسس الدستوري الجزائري في حالة تحريك ملتمس الرقابة إثر الاستجواب ضرورة إحاطة هذا الأخير بضوابط وأحكام قانونية خاصة ومختلف عن ملتمس الرقابة الذي يتم بناء على مناقشة بيان السياسة العامة ويرتب الاستقالة الجماعية للحكومة برمتها، ولما كان الاستجواب يتعلق بفرد أو أكثر من الحكومة كان من العدل أن ينتج عنه المسؤولية الفردية للعضو محل الاستجواب متى تم تحريك ملتمس الرقابة على إثر هذا الأخير، الأمر الذي نأمل أن يتداركه المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل القادم.

ثانيا: العطلة البرلمانية كعامل إضعاف الرقابة البرلمانية على التنظيمات.

خول المؤسس الدستوري للبرلمان في جل النظم الدستورية عطلة مدتها محددة قانونية تختلف هذه الأخيرة من نظام لآخر، كما أنها تعد عامل أساسي يساهم في تجسيد فعالية الرقابة البرلمانية على التنظيمات إذ أنها كل ما زادت مدتها زادت فترة غياب البرلمان –ممثل

إرادة الشعب– عن أدائه لعمله لاسيما الرقابي لتعتبر بذلك العطلة البرلمانية عامل إضعاف الرقابة البرلمانية على التنظيمات.

تختلف مدة العطلة البرلمانية باختلاف النظم الدستورية والقانونية إذ يجتمع البرلمان الفرنسي قانونيا ورسميا في دورة عادية تبدأ من أول يوم عمل من شهر تشرين الأول/أكتوبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر حزيران/يونيو ليكون بذلك المؤسس الدستوري الفرنسي قد حدد مدة العطلة البرلمانية بثلاث (03) أشهر بمقتضى نص المادة 28 من دستور 1958 المعدل والمتمم[1]

وهي ذات المدة القانونية التي تبناها المؤسس الدستوري المصري بموجب نص المادة 115 من الدستور المصري التي نصت على ما يلي:

"يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد لدورة العادية السنوية قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر فإذا لم تتم الدعوة، يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور.

ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة أشهر على الأقل، ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة لدولة."

أما المؤسس الدستوري الجزائري فقد حدد مدة العطلة البرلمانية بستة (06) أشهر بموجب دستور 1989 في نص المادة 112 منه التي نصت على ما يلي:

[1]– حيث جاء النص الأصلي كالتالي:

« le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée. »

"يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر.

يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس، أو بطلب من رئيس الحكومة.

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد المجلس الشعبي الوطني جدول الأعمال الذي استدعى للاجتماع من أجله."

هذا وقد قلص هو الآخر هذه المدة إلى أربعة (04) أشهر في ظل سيادة دستور 1996 وتعديله لسنة 2008 بعد أن كانت ستة (06) أشهر بمقتضى المادة 118 منه التي تضمنت ما يلي:

"يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة (4) أشهر على الأقل.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من أجله."

لتقلص بذلك هذه المدة مرة أخرى إلى شهرين (02) في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 طبقا لما نصت عليه المادة 135 منه:

"يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر، وتبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو.

يمكن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، طلب تمديد الدورة العادية لأيام معددة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.

يمكن البرلمان كذلك أن يجتمع بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستفيد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من أجله."

وهو ذات ما تضمنه المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الأخير لسنة 2020 بموجب المادة 138 منه.

ليكون بذلك قد حدد كل من المؤسس الدستوري الفرنسي والمصري مدة العطلة البرلمانية بثلاثة (03) أشهر، في حين استقر المؤسس الدستوري الجزائري على تحديد هذه المدة بشهرين (02) ليكون بذلك هو الآخر قد خطى خطوة إيجابية نحو السعي إلى تقليص مدة الدورة البرلمانية لتصبح حاليا محددة بشهرين (02) فقط ما ينجم عنه بقاء البرلمان لأطول فترة ممكنة بعمله ضمانا للقيام بمهامه لاسيما الرقابية الأمر الذي يعزز فعالية الرقابة البرلمانية على التنظيمات.

الفرع الثاني: تقوية مركز رئيس الجمهورية وتأثيره على فعالية الرقابة البرلمانية.

نظرا للمكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظم القانونية والسياسية لما كان هو الرئيس الأول في البلاد وحامي الدستور الأمر الذي ساهم في تقوية مركزه القانونية وتأثيره على فعالية الرقابة البرلمانية المسلطة على تنظيماته المستقلة، ومن ثمة سنبحث حول إفلات التنظيمات المستقلة من رقابة البرلمان **(أولا)**، ثم نعالج الحل الرئاسي كعامل إضعاف لفعالية الرقابة البرلمانية على التنظيمات **(ثانيا)**.

أولا: إفلات التنظيمات المستقلة من رقابة البرلمان.

تقتصر الرقابة السياسية لاسيما الممارسة من قبل البرلمان (السلطة التشريعية) على السلطة التنظيمية التبعية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية دون السلطة التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون.

وبهذا لا يمكن للبرلمان في النظام الجزائري مسائلة رئيس الجمهورية عن أعماله حتى ولو كان فيها تعدي صارخ عن مجاله الأصيل المخول له دستوريا هذا ما يلاحظ من خلال تصفح جل الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1963 الذي يعد التجربة الوحيدة والفريدة من نوعيها التي أقامت مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام البرلمان بمقتضى تمكين المجلس الوطني آنذاك من سحب الثقة من رئيس الجمهورية بواسطة لائحة سحب الثقة طبقا لكل من نص المادة 55 التي نصت على ما يلي:

"يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث(3/1) النواب الذين يتكون منهم المجلس."

والمادة 56 منه التي نصت على ما يلي:

"التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس. ولا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة."

وبهذا يكون الدستور الجزائري لسنة 1963 هو الدستور الوحيد الذي أقر بخضوع أعمال رئيس الجمهورية بما فيها التنظيمات المستقلة للرقابة السياسية البرلمانية ولو بطريقة غير مباشرة[1] ليكون بذلك هذا الدستور هو من أقوى الدساتير الجزائرية لما جاء به في مبادئ أحكام دستورية وديمقراطية.

[1]– يعد الدستور الجزائري لسنة 1963 من بين أقوى وأجرأ النصوص الدستورية التي عرفتها الجمهورية الجزائرية على الإطلاق لاحتوائه على أحكام ومبادئ ذات قيمة ديمقراطية من شأنها تعزيز بناء دولة القانون.

حيث أفلتت كل الدساتير التي شهدتها المنظومة القانونية الجزائري بعد دستور 1963 أعمال رئيس الجمهورية من الخضوع لرقابة البرلمانية لاسيما تنظيماته المستقلة الصادرة في غير الميادين المخصص للقانون وهو ذات الاتجاه المتبنى من قبل المؤسس الدستوري الفرنسي.

أما المؤسس الدستوري المصري فقد انتهج نهجا معاكسا لهما بموجب إقراره لمسؤولية لرئيس الجمهورية أمام مجلس النواب من خلال تمكين هذا الأخير من التوقيع على لائحة سحب الثقة ليكون بذلك قد مكن مجلس النواب من بسط رقابته على أعمال رئيس الجمهورية لاسيما تنظيماته (لوائحه) ولو بطريقة غير مباشرة.

هذا وقد أثبتت التجربة الميدانية قصر الرقابة السياسية الممارسة من قبل البرلمان على السلطة التنظيمية التبعية التنفيذية المتجلية في التأكد من التطبيق الفعلي لنصوص القانونية والتنظيمية دون أن تتعدى ذلك ما أكده القرار رقم 2- ق- ق- م- د 89 المؤرخ في 08/30/ 1989 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب حيث أنه في رقابته على المواد 17 و33 من هذا القانون رأى بأنه هناك تجاوز في منح النائب صلاحية رقابة تطبيق القوانين والتنظيمات[1] حيث أقر ما يلي:

"...نظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلزم دائما حدود اختصاصاتها لتضمين التوازن التأسيسي المقام، وبتخويل النائب أن يتابع فرديا المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية، والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، أسند القانون الأساسي لنائب مهام تتجاوز إطار صلاحياته الدستورية..."[2]

ثانيا: الحل الرئاسي كعامل إضعاف لفعالية الرقابة البرلمانية على التنظيمات.

[1]- YELLES CHAOUCHE BACHIR, La technique des réserves dans la jurisprudence du conseil constitutionnel Algérien, revue du conseil constitutionnel, No: 01,Alger, 2013, p167-168-169.

[2] – القرار رقم 02 – ق- ق – م د- 89 المؤرخ في 30 غشت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي لنائب،ج.ر.ج.ج، العدد 37، المؤرخة في 04 سبتمبر 1989.

أجاز المؤسس الدستوري الفرنسي لرئيس الجمهورية أن يقرر حل الجمعية الوطنية بعد استشارة الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان طبقا لنص المادة 12 من الدستور الفرنسي المعدل والمتمم[1] المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بصلاحية حل المجلس الشعبي الوطني إراديا وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وذلك بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المجلس الدستوري والوزير الأول طبقا لنص المادة151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها..."

وعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يقيد رئيس الجمهورية بظرف

موضوعي معين عند ممارسة سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني إلا أنه قيده في المقابل ببعض الضوابط الشكلية والمتمثلة في استشارة هيئات محددة دستوري تتجلى في كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة–[2]وكذا ضرورة تنظيم انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاث (03)أشهر قابلة لتمديد لمدة أقصاه بعد استشارة المحكمة الدستورية طبقا لما نص عليه المشرع الجزائري بموجب الفقرة الثانية (02) من المادة 151 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

[1]- حيث جاء النص الأصلي كالآتي:

« Le Président de la République peut, après consultation du premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale… »

[2]– طبقا لما نص عليه المؤسس الدستوري الجزائري في الفقرة الأولى (01) من المادة 151 من التعديل الأخير لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة..."

"...تجرى هذه الانتخابات –الانتخابات التشريعية– في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر، وإذا تعذر تنظيمها في هذا الأجل للأي سبب كان، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية."

أو استقالته أو في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وقوع مانع له،ففي هذه الحالات لا يمكن لرئيس الدولة أن يقوم بممارسة

سلطة حل المجلس الشعبي الوطني وهو ما أكدته الفقرة الثالثة (03) من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"...لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى...حل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها..."

ومن بين الأمثلة في التجربة الدستورية الجزائرية، قيام رئيس الجمهورية بحل

المجلس الشعبي الوطني :

– بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92–01 المؤرخ في 04 جانفي 1992 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني[1] بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة استنادا إلى نص المادة 120 من دستور 1989[2]

– وكذا بموجب المرسوم رقم 21–77 المؤرخ في 21 فبراير 2021 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني[1] بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري –آنذاك– والوزير الأول

[1]– المرسوم الرئاسي رقم 92–01 المؤرخ في 04 يناير 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، العدد 02، المؤرخة في 08 يناير 1992.

[2]– نصت المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1989 على ما يلي:

"يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة..."

بناء على المادتين 7/91 و151 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020[2]

إذا كان رئيس جمهورية غير مقيد بأي ظرف في ممارسة سلطة الحل، فإن الأمر يختلف بالنسبة لمن يتولى مهام رئيس الدولة في حالة قيام مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته هذا وقد نص المؤسس الدستوري المصري في المادة 137 من الدستور المصري على ما يلي:

"لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق.

ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوما على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، لأصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعي إلى انتخابات جديدة خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية."

وعليه أحاط المؤسس الدستوري المصري الحل الرئاسي لمجلس النواب بجملة من القيود والضوابط المتمثلة فيما يلي:

– لا يتم الحل إلا عند الضرورة.

– أن يتخذ هذا الإجراء بقرار مسبب، كما لا يجوز أن يحل المجلس لذات الأسباب التي حل بسببها المجلس السابق.

---

[1]– المرسوم الرئاسي رقم 21–77 المؤرخ في 21 فبراير 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، العدد 14، المؤرخة في 28 فبراير 2021.

[2]– حيث تضمنت المادة 91 من التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 التالي:

"يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات التالية:

...7)– يوقع المراسيم الرئاسية..."

ونصت المادة 151 من ذات الدستور على ما يلي:

"يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة..."

– توقيف جلسات المجلس بناء على قرار من رئيس الجمهورية.

– استفتاء الشعب خلال عشرين يوما على الأكثر، حيث يجب على المشاركون في الاستفتاء الموافقة بأغلبية الأصوات الصحيحة.

بعد المرور على كافة المراحل والإجراءات السابقة يصدر رئيس الجمهورية قرار حل مجلس النواب ويدعو للانتخابات جديدة خلال الأيام العشرة التالية للإعلان النتيجة النهائية.

والجدير بالذكر إحاطة المؤسس الدستوري المصري لإجراء حل مجلس النواب بجملة من والضوابط والإجراءات التي تحد من تعسف رئيس الجمهورية في اتخاذ هذا الإجراء الرقابي الفعال ضد نظيره ممثل الشعب مجلس النواب على خلاف ما هو سائد في كل من النظام الدستوري الفرنسي والجزائري اللذان اكتفيا بالاستشارة مع عدم تحديدهما لمدى إلزامية هذه الاستشارة.

ليكون بذلك المؤسس الدستوري المصري هو الوحيد الذي ضبط سلطة رئيس الجمهورية في حل نظيره ممثل الإرادة الشعبية (مجلس النواب في النظام المصري والمجلس الشعبي الوطني في كل من النظام الفرنسي والجزائري) نظرا لتأثير كبير على هذا الأخير.

إضافة إلى ما سبق يوجد عامل آخر من شأنه المساهمة في إضعاف فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية لاسيما سلطتها التنظيمية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية يتجلى في عدم تقييد السلطة التنظيمية التطبيقية وبالتالي استصدار التنظيمات التنفيذية بآجال معينة بعد صدور التشريع البرلماني أو التنظيم المستقل الواجب وضعه موضع التنفيذ والتطبيق.

ما يخولها سلطة تقديرية واسعة لاختيار الوقت والظرف المناسبين الأمر الذي من شأنه تعطيل سريان النصوص القانونية والتنظيمية ما قد يؤثر على حقوق وحريات الأفراد وبالتالي يؤثر على فكرة تجسيد دولة القانون.

الخاتمة

خاتمة:

إلى جانب الصلاحيات الدستورية المخولة للمؤسسة التنفيذية في التعيين وحفظ النظام العام والحفاظ على سير مصالح الدولة والتشريع في الميادين المخصصة للبرلمان بعد توفر جملة من الضوابط الدستورية والقانونية بمقتضى صلاحية التشريع بأوامر، تعنى هي الأخرى –السلطة التنفيذية– بممارسة السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة والتبعية.

نتيجة تبني العديد من النظم الدستورية لاسيما كل من النظام الدستوري الجزائري والفرنسي والمصري لمرونة مبدأ الفصل بين السلطات أضحت السلطة التنفيذية بمقتضى صلاحيتها التنظيمية المستقلة تساهم في الإنتاج القانوني من خلال خلقها للقواعد العامة والمجردة ذات صبغة إلزامية إلى جانب التشريع البرلماني، الأمر الذي يقتضي ضرورة التفرقة والتمييز بين كل من التنظيم والقانون وذلك للأجل ضمان عدم تعدي كل منهما على مجال الآخر من جهة وحتى يتسنى إخضاعهما للرقابة المقرة قانونيا لكلاهما ما يساهم في تعزيز دولة القانون.

لما كانت السلطة التنظيمية ذات مركز دستوري في المنظومة القانونية وتحتل مكانة في هرم تدرج القاعدة القانونية من ناحية وذات احتكاك مباشر بالأفراد الأمر الذي من شأنه أن يعرض حقوقهم وحرياتهم للانتهاك من ناحية أخرى، أخضع المؤسس الدستوري السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة والتبعية لرقابة مختلفة ومتنوعة تجسيدا لمبدأ دولة القانون القاضي بإخضاع الحكام والمحكومين وجل السلطات لرقابة مختلفة وفعالة تتمثل في كل من رقابة القاضي الدستوري ورقابة القاضي الإداري إلى جانب ذلك يمكننا القول أن التنظيمات تخضع لنوع ثالث من الرقابة ولو بطريقة غير مباشرة تتجلى في رقابة الهيئات السياسية.

تعد الرقابة على السلطة التنظيمية ضمانة أساسية لتحقيق مبدأ الفصل المرن بين السلطات لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وتجسيد مبدأ سمو وعلو الدستور من جهة كما أنها تحمي الحقوق والحريات المضمونة دستوريا الأمر الذي من شانه تكريس دولة القانون، حيث أخضع كل من المؤسس الدستوري الفرنسي والمصري والجزائري السلطة التنظيمية لجملة من الرقابة المختلفة والمتنوعة لاسيما رقابة كل من القاضي الدستوري

والقاضي الإداري ورقابة البرلمان ممثل إرادة الشعب بغرض كبح جماحها كونها هي الأقرب للفرد وبالتالي الأكثر مساسا بحقوقه وحرياته، إضافة إلى ضمان عدم تعديها على التشريع البرلماني نظرا لمكانتها الموازية له، هذا ونجد أن الرقابة المسلطة على السلطة التنظيمية رغم تنوعها وتجسيدها قانونيا، إلا أننا سجلنا عدم فعاليتها، إذ أنه قد تفلت التنظيمات سواء المستقلة أو التبعية من الرقابة وذلك لعدة عوامل كونها تعد من بين أعمال السيادة وكونها صادرة عن هيئات عليا في البلاد وغيرها من العوامل التي تضعف فعالية الرقابة المسلطة عليها الأمر الذي يعود بالسلب على فكرة تجسيد دولة القانون.

بناء على دراستنا لموضوع "دور الرقابة على السلطة التنظيمية في تكريس دولة القانون" توصلنا إلى جملة النتائج التالية:

– تعد السلطة التنظيمية عامل مجسد لمرونة مبدأ الفصل بين السلطات نظرا لما تحقق من تعاون وتكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتعد بمقتضى المعيار المادي الموضوعي تشريعات فرعية موازية لتشريعات البرلمانية في حين تعتبر قرارات إدارية تنظيمية طبقا للمعيار العضوي الشكلي.

– السلطة التنظيمية ذات طبيعة مزدوجة مستقلة صادرة عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون وتبعية مندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة أو الوزير الأول –حسب الحالة– أو رئيس الوزراء في بعض النظم الدستورية.

– ينفرد رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة في الميادين غير المخصص للقانون بمقتضى إصداره للمراسيم الرئاسية، في حين تندرج السلطة التنظيمية في إطار تطبيق وتنفيذ النصوص القانونية والتنظيمية وتمارسها بواسطة المراسيم التنفيذية.

– التنظيم المستقل ذات نطاق واسع ما يجعل منه هو الأصل والتشريع البرلماني الاستثناء، كما أنه غير قابل لتفويض طبقا لما استحدثه المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الأخير لسنة 2020.

– السلطة التنظيمية التطبيقية ذات طابع تبعي حيث أنها تستند في صدورها لنص قانون سابقا لها.

– استمداد دستورية النص التنظيمي من تطابقه مع الدستور وتوافقه مع المعاهدات المصادق عليها وهذه الأخير أي رقابة توافق التنظيمات مع المعاهدات من بين مستجدات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

– إن ربط المؤسس الدستوري الجزائري لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات بمقتضى الإخطار بميعاد محدد يتمثل في شهر واحد (01) من تاريخ نشرها، يعد عامل تحصينها لها من رقابة القاضي الدستوري، إذ لا يمكن للهيئات المعنية بمجرد مرور شهر واحد (01) من صدورها ممارستة حقها في إخطار المحكمة الدستورية بشأنها.

– إفلات السلطة التنظيمية التطبيقية المندرجة في نطاق تطبيق القوانين من الرقابة الدستورية.

– تخفيض المؤسس الدستوري الجزائري لنسبة الأقلية البرلمانية المحركة للرقابة على دستورية التنظيمات في التعديل الأخير لسنة 2020 يعد خطوة إيجابية ونقلة نوعية تحتسب لصالحه في سبيل تفعيل الرقابة على دستورية التنظيمات الأمر الذي من شأنه المساهمة في تعزيز دولة القانون.

– لما كانت السلطة التنظيمية المستقلة ذات احتكاك مباشر بالأفراد فإن تمكين هؤلاء من تحريك الرقابة على دستورية هذه التنظيمات بمقتضى آلية الدفع بعدم الدستورية أما الجهات القضائية تعتبر خطوة هامة في تجسيد حماية دستورية فعالة للحقوق والحريات المضمونة دستوريا.

– أجاز المشرع الجزائري إرسال الدفع بعدم دستورية حكم تنظيمي معترض عليه مصرح مسبقا بمطابقته لدستور من طرف المجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية إلى المحكمة العليا أو مجلس الدولة في حالة تغير الظروف، ويمتلك القاضي سواء العادي أو الإداري سلطة تقديرية واسعة لتحديد مدى جدية الدفع بعدم دستورية الحكم التنظيمي من عدمه.

– يفقد الحكم التنظيمي محل رقابة المحكمة الدستورية بناء على الإخطار السياسي أثره من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية متى كان غير دستوري أما في تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات بمقتضى الإخطار القضائي يفقد النص التنظيمي المُقر بعدم دستوريته أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المحكمة الدستورية.

– تُقر النظم الدستورية لاسيما النظام الدستوري الفرنسي والجزائري والمصري بالحجية المطلقة للأحكام الدستورية، إذ تكون هذه الأخيرة ملزمة لكافة سلطات الدولة سواء كانت عمومية أو إدارية أو قضائية.

– تكريسا لمبدأ التقاضي على درجتين استحداث المشرع الجزائري المحكمة الإدارية للاستئناف بموجب القانون رقم 22–13 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنظر في الدعاوى الإدارية التي محلها التنظيمات باعتبارها قرارات إدارية صادرة عن السلطات المركزية ابتدائيا ليتم استئناف أحكامه أمام مجلس الدولة، وهي الخطوة التي تحتسب لصالحه نظرا لما تساهم به في تعزيز رقابة القاضي الإداري على التنظيمات ما يجسد دولة القانون.

– إفلات كل من التنظيمات المستقلة والتطبيقية من الرقابة القبلية لمجلس الدولة المتجلية في الاستشارة القبلية لهذا الأخير وعدم التجسيد الفعلي لاستقلالية القضاء الإداري نظرا لتبعية الجهاز القضائي الإداري عضويا (تعيين القضاة) ووظيفيا (ترؤس المجلس الأعلى للقضاء) لمؤسسة رئاسة الجمهورية التي تعنى بإصدار التنظيمات المستقلة قد يضعف من فعالية الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية وبالتالي يؤثر سلبا على تجسيد دولة القانون.

– رغم تبني المشرع في العديد من النظم القانونية لرقابة القضائية على السلطة التنظيمية بصريح العبارة إلا أن فحص القاضي الإداري لمشروعية هذه الأخيرة لا تطال بعض الأصناف منها التي تنطوي تحت تسمية أعمال السيادة ما يجعلها محصنة ضد رقابة القاضي الإداري.

– مكن المؤسس الدستوري الجزائري البرلمان من بسط رقابته على أعمال الحكومة لاسيما صلاحية تطبيق وتنفيذ النصوص القانونية بمقتضى تمكينه من تحريك ملتمس الرقابة

بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة، كما مكنه لأول مرة من استجواب الحكومة وعلى رأسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– حول مسألة تنفيذ القوانين لأول مرة بمقتضى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، ليكون بذلك قد أقر بصريح العبارة بصلاحية الرقابة البرلمانية على السلطة التنظيمية التبعية المندرجة في نطاق تطبيق القوانين ولم يكتفي بذلك بل مكن المجلس الشعبي الوطني من مهمة التصويت على ملتمس الرقابة جراء الاستجواب البرلماني.

– يمكن للاستجواب أن يرتب المسؤولية الفردية لعضو الحكومة لاسيما الوزير الأول أو رئيس الحكومة –حسب الحالة– في حالة تعلق الأمر بتطبيق القوانين، ولما كان يترتب على هذه الآلية توقيع ملتمس الرقابة الذي يرتب المسؤولية الجماعية للحكومة ما قد ينجم عنه عدم عدالة وظلم لباقي الطاقم الحكومي الذي هو ليس محل استجواب.

– عدم تقييد السلطة التنظيمية التطبيقية بميعاد محدد مما قد يجعل ممارسها يتقاعس أو يتأخر عن إصدارها الأمر الذي من شأنه تعطيل نفاذ النصوص القانونية والتنظيمية مما يؤثر سلبا على دولة القانون.

– تشكل النسبة المطلوبة لتوقيع ملتمس الرقابة عائقا أمام المعارضة البرلمانية الأمر الذي يضعف من فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لاسيما صلاحيتها التنظيمية المندرجة في نطاق تطبيق القانون.

من خلال النتائج المتوصل إليها ارتأينا اقتراح ما يلي:

– تمكين الهيئة المعنية بالرقابة على دستورية التنظيمات بالنظر تلقائيا ودون إخطار من الهيئات السياسية أو إحالة من الجهات القضائية بالنظر في دستورية التنظيمات.

– تجسيدا لمبدأ سمو الدستور نوصي بضرورة إخضاع السلطة التنظيمية التطبيقية التي تضع النصوص القانونية والتنظيمية موضع التنفيذ لرقابة فحص الدستورية.

– لضمان استقلالية الهيئة المعنية بالرقابة على دستورية التنظيمات وجب اعتماد نظام الانتخاب في تحديد رئيس هذه الهيئة بدلا من تعيينه من قبل رئيس الجمهورية مصدر التنظيمات المستقلة.

– لضمان ممارسة الهيئات السياسية لحقهم في الإخطار وبالتالي تحريك الرقابة الدستورية لاسيما على التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية وجب تكريس فكرة عدم ولائها لهذا الأخير لاسيما الأشخاص المعينين من قبله خاصة كل من الوزير الأول ورئيس مجلس الأمة والثلث (3/1) من أعضائه.

– توسيع المجال أما المعارضة البرلمانية فيما يتعلق بممارسة حقها في الإخطار بمقتضى تخفيض عدد البرلمانيين –كل من النواب وأعضاء مجلس الأمة– المحركين لرقابة الدستورية بهدف تمكينها من ممارسة حقها في تحريك الرقابة الدستورية على التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بصفة خاصة والقوانين بصفة عامة.

– تحديد أجل شهر واحد (01) لإخطار المحكمة الدستورية بشأن فحص دستورية التنظيمات يجعل هذه الأخيرة تحصن ضد الرقابة الدستورية وعليه نأمل من المؤسس الدستوري عدم تحديد آجال لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات مثلها مثل باقي النصوص القانونية تعزيزا لهذه الأخير –الرقابة على دستورية التنظيمات– وتجسيدا لمبدأ دولة القانون.

– لما كانت رقابة توافق التنظيمات مع المعاهدات من بين مستجدات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 كان لزاما على المؤسس الدستوري الوقوف على الآثار المترتبة عن هذا النوع المستجد من الرقابة أو الاكتفاء بالإحالة في ذلك لذات الآثار المترتبة عن رقابة الدستورية المنصوص عليها في الفقرة الثالثة (03) من المادة 198 من ذات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

– لما كانت المحكمة الدستورية هي الهيئة الأكثر دراية بمدى دستورية النصوص التنظيمية بصفة خاصة والقانونية بصفة عامة كان لابد من تمكينها من صلاحية الإخطار الذاتي للنظر في دستورية هذه الأخيرة –النصوص القانونية والتنظيمية– وبالتالي تمكينها من التحرك التلقائي لبسط رقابتها.

– إعادة النظر في آجال تصفية الدفوع بعدم الدستورية سواء أمام الهيئات القضائية الابتدائية أو النهائية والمحكمة الدستورية وضرورة تقليصها لحفظ حقوق وحريات الأفراد المكفولة دستوريا من ناحية ولضمان استقرار النصوص القانونية من ناحية أخرى.

– ضرورة تخفيف وتبسيط إجراءات الدفع بعدم دستورية حكم تنظيمي كان أو تشريعي متى كان فيه انتهاك للحقوق والحريات المكفولة دستوريا وجعلها أكثر مرونة لتمكين الأفراد من ممارسة حقهم الدستوري الأمر الذي يجعل هذه الآلية أكثر فعالية وبالتالي تعزيز الرقابة على دستورية التنظيمات والنصوص القانونية برمتها ما يساهم في تجسيد دولة القانون.

– لما كان الأفراد يجهلون حقهم الدستوري المتمثل في الدفع بعدم الدستورية نوصي بضرورة توعيتهم وتثقيفهم قانونيا بإمكانية دفعهم بعدم دستورية حكم تنظيمي كان أو تشريعي محل التطبيق بمناسبة فض نزاع قضائي فيه انتهاك لحقوقهم وحرياتهم المكفولة دستوريا من خلال التكثيف من الملتقيات والندوات العلمية والأيام الدراسية...الخ.

– ضرورة وضع معايير قانونية واضحة ومحددة يعتمدها القاضي لدراسة شرط مدى جدية الدفع بعدم دستورية حكم تنظيمي وهو ما نأمل من المشرع الجزائري تداركه في التعديلات القانونية المستقبلية.

– ضرورة تحديد الظروف التي تجعل من شرط عدم أسبقية التصريح بمطابقة الحكم التنظيمي للدستور في الدفع بعد دستوريته محل استثناء.

– ضرورة إضفاء الإلزامية على استشارة الهيئات السياسية المتمثلة في كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة–حسب الحالة– بمناسبة حل المجلس الشعبي الوطني.

– ضرورة إحاطة آلية الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني بجملة من الضوابط والقيود القانونية لاسيما جعل حل هذه الهيئة المنتخبة من قبل الشعب لا يتم إلا بعد استفتاء الشعب الذي انتخبها مثل ما هو معمول به في النظام المصري، وذلك حتى لا يعزف نواب المجلس الشعبي الوطني عن تحريك الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة.

– لتعزيز الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية بشقيها المستقلة أو التطبيقية وجب إخضاع هذه الأخيرة –السلطة التنظيمية– للرقابة القبلية لمجلس الدولة المتجلية في الاستشارة المسبقة لهذا الأخير –مجلس الدولة– الأمر الذي من شأنه المساهمة في تجسيد دولة القانون.

– ضرورة تحديد التنظيمات التي تنطوي تحت مفهوم أعمال السيادة بصفة دقيقة وواضحة من خلال تبني معيار محدد يبين التنظيمات التي تعد ضمن أعمال السيادة وبالتالي تحصن من رقابة القاضي الإداري والتنظيمات التي لا تعتبر ضمن هذه الأخيرة ولا تحصن ضد رقابة القاضي الإداري ما يضمن سيادة مبدأ المشروعية وبالتالي تجسيد دولة القانون.

– حتى تحقق الرقابة القضائية فعاليتها على القرارات الإدارية لاسيما التنظيمات بشقيها الرئاسية والتنفيذية وجب التكريس الفعلي للاستقلالية الجهاز القضائي لاسيما القضاء الإداري المختص بالرقابة على التنظيمات من خلال التكريس الفعلي لعدم تبعية القضاة لمؤسسة رئاسة الجمهورية.

– ضرورة تقييد السلطة التنظيمية التطبيقية بميعاد محدد وذلك لضمان إدخال النصوص القانونية والتنظيمية حيز النفاذ والتطبيق في أقرب وقت ممكن بعد إصدارها هي الأخرى.

– نقترح ضرورة إحاطة ملتمس الرقابة المترتب عن الاستجواب بجملة من الضوابط خاصة ومميزة عن ملتمس الرقابة المترتب عن مناقشة بيان السياسة العامة الذي يترتب عنه المسؤولية الجماعية للطاقم الحكومي.

– ضرورة تخفيض النصاب المطلوب للتوقيع على ملتمس الرقابة والتصويت عليه بهدف تمكين المعارضة البرلمانية من فرض رقابتها على أعمال الحكومة لاسيما صلاحيتها التنظيمية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية.

تم بحمد الله

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: بالغة العربية.

أ- المؤلفات:

- إبراهيم عبد العزيز شيخا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.

- أحمد فتحي سمرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة، مصر، 2000.

- ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثاني عشر، الطبعة الأولى، دار صادر، لبنان، دون سنة النشر.

- أويحي العيفا، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، الدار العثمانية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

- إبراهيم شيخا- محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2012.

- أحمد سلام بدر، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003.

- أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، مصر.

- إسماعيل إبراهيم البدوي، القضاء الإداري – المرافعات الإدارية شروط قبول دعوى الإلغاء مواعيد الطعن بالإلغاء، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر 1999.

– إدريسبوكر، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.

– توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة 02، مؤسسة الثقافة الاجتماعية، مصر، 1981.

– جمال الدين سامي، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في لإصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها مع فرنسا، منشأة المعارف، مصر، 1982.

–حسام مرسي، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2012.

– خالد نونوحي، الجامع لمبادئ وقواعد القضاء الدستوري المغربي من خلال قرارات الغرفة الدستورية (1963–1994) والمجلس الدستوري (1994– 2015)، مطبعة الأمنية، الرباط، المغرب، 2015.

– رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة –دراسة مقارنة، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2010.

– رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005.

– رائد صالح أحمد قنديل، الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.

– رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

– سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993.

– سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1984.

– سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى لطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1993.

– سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول، د.ط، دار الفكر العربي، مصر، 1976.

– سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1984.

– سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، طبعة جديدة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2018.

– سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، طبعة نوفمبر 2010، دار بلقيس لنشر، دار البيضاء، الجزائر، 2010.

– سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.

– سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966.

– سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، طبعة نوفمبر 2010، دار بلقيس لنشر، دار البيضاء، الجزائر، 2010.

– شعبان أحمد رمضان، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.

– شريف أحمد يوسف بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية لنشر والتوزيع، مصر، 2016.

- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2020.

- صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- صبري محمد السنوسي، أثار الحكم الدستورية (دراسة مقارنة)، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.

- طاهر شيرزاد شكري، اختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر،2018.

- عمار بوضياف، القرار الإداري، طبعة الأول، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.

- عبد الغاني عبد الله بسيوني، النظم السياسية المقارنة، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1997.

- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول(01)، الطبعة الخامسة(05)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول(01)، الطبعة الخامسة(05)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

- عطاء الله بوحميدة، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

- عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية، د.ط، دار الهدى، الجزائر، 2016.

- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين عمل الإدارة والقانون الإداري، الطبعة الأولى، دار هومة لطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1999.

– عقيلة خرباشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، د.ط، دار الخلدونية لنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

– عبد الرحمن عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الأول، د.ط، دار الغرب لنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

– عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، د.ط، دار الهدى، الجزائر، 2010.

– عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية والثورات السياسية، د.ط، دار الهدى، عين ميلة، الجزائر، 2016.

– عمر بوجادي، اختصاص مجلس الدولة في الجزائر، د.ط، دار إمل للطباعة والنشر والتوزيع، تيزي وزو، الجزائر، فيفري 2021.

– عبد العزيز شيخا، القضاء الإداري، د.ط، دار النهضة لطبع والنشر والتوزيع، مصر، 2011.

– عبد العزيز عبد المنجم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2009.

– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذية، د.ط، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2009.

– على خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الرابع (04)،د.ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.

– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2009.

– عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، د.ط، دار الهدى لطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.

– عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، القسم الأول، الطبعة الأولى، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

–عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، د.ط، دار هومه لطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

–علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.

– عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 2011.

– عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004.

– عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجسور، المحمدية، الجزائر، 2007.

– فوزي أوصديق، فصول دستورية، د.ط، دار الخلدونية لنشر والتوزيع، الجزائر،2012.

– فوزي أوصديق، النظام السياسي الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

– فوزي أوصديق، فصول دستورية، د.ط، دار الخلدونية لنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

– فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، د.ط، مطبعة عمار قرفي، باتنة، الجزائر، 2001.

– لحسن بن الشيخ آث ملويا، قانون الإجراءات المدنية (دراسة قانونية تفسيرية)، د.ط، دار هومه لنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

– لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، د.ط، دار هومه، الجزائر، 2006.

– محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة لنشر، الإسكندرية، مصر 2007.

– محمد على الخلايلة، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012.

– محمد رفعت عبد الوهاب– حسين عثمان، القضاء الإداري، د.ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003.

– منال قاسم قصاونة، النظام القانوني للغرامة التهديدية (التهديد المالي)، دراسة مقارنة، د.ط، دار الكتاب القانونية، مصر، 2010.

– ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، د.ط، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995.

– محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والكويت، وفقا لأحداث التعديلات الدستورية والتطبيقات القضائية حتى عام 2011، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، 2011.

– مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د.ط، دار بلقيس، الجزائر، 2017.

– محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة تطبيقية، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999.

– محمد عبد الفاتح الجميلي، آثار الحكم الصادر عن من المحكمة الدستورية العليا، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2001.

– مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.

– مصطفى صالح العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.

– محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، مصر، 1976.

– محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية، (دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي)، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، السعودية، 2009.

– محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، د.ط، دار العلوم لنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.

– مهند صالح الفراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق لنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

– يحي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1973.

ب–الرسائل الجامعية:

1– أطروحات الدكتوراه:

– أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، معهد الحقوق والعلوم القانونية، الجزائر، 2005–2006.

– لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

– محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، الحقوق، عين شمس، مصر، 2011.

- رسائل الماجستير:

- قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2011-2012.

- محمد طاهر دحيمن، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2002.

- نسيمة بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.

ج- المقالات العلمية:

- أحسن غربي، الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 13، العدد 04، جلفة، 2020.

- بدارينة رقية، تجميد أثر القوانين بسبب تأخر صدور النصوص التنظيمية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 08، العدد 01، تيارت، 2022.

- بوزيد لزهاري، الرقابة على دستورية القوانين في التجربة الدستورية الجزائرية، مجلة جامعة قسنطينة للعلوم الإنسانية، العدد 03، قسنطينة، الجزائر، 1992.

- حبيب الرحمان غانس، الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 03، جلفة، 2016.

- خدوجة خلوفي، الرقابة على دستورية القوانين(من مجلس دستوري إلى محكمة دستورية في ظل تعديل الدستور الجزائري سنة 2020)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 02، مسيلة،2021.

- سعيدة بوعكاز، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، مسيلة، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، جوان 2021.

– سليمان محمد الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة عين شمس، العدد 01، مصر 1961.

– سليمة فزلان، أشكال الرقابة الدستورية وتداعيات تعزيز الأمن الدستوري في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد6، العدد3، جلفة، 2021.

– شوقي يعيش تمام، أحكام تقديم الدفع بعدم دستورية القوانين في التعديل الدستوري الجزائري 2020 بين متطلبات التأصيل الدستوري وتجليات التأطير القانوني (دراسة مقارنة)، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 01، بسكرة، 2021.

– عادل ذوادي، تأثير الدفع بعدم الدستورية على سير الدعوى الأصلية (قراءة في أحكام القانون العضوي رقم 16–18)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 01، العدد 05، المسيلة، 2020.

– عبد الله عبد الغني بسيوني، اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية القوانين واللوائح –بحث في كيفية تحريك الدعوى الدستورية وأوجه عدم الدستورية وحجية وآثار أحكام المحكمة الدستورية العليا–، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، المجلد 1، العدد 4، مصر، 1996.

– عطاء الله بوحميدة، المجلس الدستوري ورقابته للتنظيم، المجلة القانونية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، سنة 2002.

– عيسى طيبي، المسؤولية السياسية للوزير الأول في الجزائر حسب التعديل الدستوري لسنة 2016، مركز جيل البحث العلمي، مجلة الأبحاث القانونية المعمقة، العدد 30، 2019.

– لحول دراجي، موقع اللائحة في النظام القانوني الجزائري بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 04، الجلفة، 2016.

– محمد بومدين، أسباب عدم خضوع التنظيمات لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، العدد 03، بسكرة، الجزائر، 2020.

- مخطارية مفتاح- محمد بوجانة، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلةالعلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السادس، العدد الثالث،الجلفة، الجزائر، سبتمبر 2021.

- مخطارية مفتاح- محمد بوجانة، التنظيم المستقل في ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 28، بسكرة، الجزائر، نوفمبر 2021.

- مخطارية مفتاح، محمد بوجانة، الدفع بعدم دستورية التنظيمات المستقلة، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، العدد 01، بسكرة، 2022.

- مولاي هاشمي، المرسوم كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 06، تمنغاست، الجزائر، 2014.

- نسيمة بلحاج، العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، الجزائر،2008.

- نصر الدين بن طيفور، مدى كفاية رقابة المجالس الدستورية المغاربية لضمان سيادة القاعدة الدستورية، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية،العدد 10، تلمسان، الجزائر، 2010.

- نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم، مجلة الجزائر للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، بن عكنون، الجزائر، 2008.

- ياسمين وعلي، مدى فاعلية الرقابة الدستورية على المراسيم الرئاسية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الثامن (08)، جيجل، جوان 2019.

د- المداخلات العلمية:

- عمار عباس، مداخلة معنونة بشروط الدفع بعدم دستورية القوانين الماسة بالحقوق والحريات المكفولة دستوريا، ألقيت في الملتقى الوطني حول المجلس الدستوري في ضوء

تعديل 06 مارس 2016 (إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان، ميرة، المنعقد يوم 24 أفريل 2017.

– مخطارية مفتاح، مداخلة معنونة بالرقابة القضاء الإداري على التنظيمات المستقلة –غير منشورة– الملتقى الوطني الموسوم بالقضاء الإداري ضمانة لتطبيق دولة القانون، المنظم من قبل معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي نور البشير، البيض، الجزائر، المنعقد يوم 07 مارس 2023.

– مخطارية مفتاح، مداخلة معنونة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 –غير منشورة– الملتقى الوطني حول "البناء المؤسساتي لدولة القانون " في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، الجزائر، المنعقد يوم 22 أفريل 2021.

د– النصوص القانونية:

1– الدساتير:

–الدستور الجزائري لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، وافق عليه الشعب الجزائري باستفتاء 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.ج، العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

– دستور1976 الصادر بموجب الأمر 76–79 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.ج، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

– دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89–18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتضمن نص التعديل الدستوري الموافق عليه باستفتاء 23 فبراير 1989، ج.ر.ج.ج، العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

- دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-439 المؤرخ 07 ديسمبر 1996، المتضمن نص التعديل الدستوري المصادق عليه باستفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر.ج.ج، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل في سنة 2002، والمعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج، العدد 63 مؤرخة في 26 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، المصادق عليه باستفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج، العدد82، المؤرخة في30 ديسمبر 2020.

2-القوانين:

2-1-القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج، العدد 37، المؤرخة في 01 يونيو 1998، المعدل والمتمم للأكثر من مرة، وتم آخر تعديل له بموجب القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 09 جوان 2022، ج.ر.ج.ج، العدد 41، المؤرخة في 16 جوان 2022.

- القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03 يونيو 1998، المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج.ر.ج.ج، العدد 39، المؤرخة في 07 يونيو 1998.

- القانون العضوي رقم 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، ج.ر.ج.ج، العدد 54، المؤرخة في 05 سبتمبر 2018، الملغى حاليا.

- القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 09 جوان 2022، المتعلق بالتنظيم القضائي، ج.ر.ج.ج، العدد 41، المؤرخة 16 جوان 2022.

- القانون العضوي رقم 22-19 المؤرخ في 25 يوليو 2022، المحدد للإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، ج.ر.ج.ج، العدد 51، المؤرخة في 31 يوليو 2022.

2-2- القوانين العادية:

- القانون رقم 47 لسنة 1972، المتضمن قانون مجلس الدولة المصري، ج.ر.م، العدد 40، المؤرخة في 05 أكتوبر 1972.

- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 137 بتاريخ 15 أغسطس 2021، ج.ر.م، العدد 32 مكرر (أ)، المؤرخة في 15 أغسطس 2021.

- القانون رقم 91-336 المؤرخ في 22-سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار، ج.ر.ج.ج ، العدد 44، المؤرخة في 25 سبتمبر 1991.

- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 37، المؤرخة في 01 يونيو 1998.

- القانون رقم 06-02 المؤرخ في 28 فبراير 2006، المتضمن القانون الأساسي للمستخدمين العسكريين، ج.ر.ج.ج، العدد 12، المؤرخة في 2006/03/01.

- القانون رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 46، المؤرخ 16 يوليو 2006.

- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، ج.ر.ج.ج، العدد48، المؤرخة في 17 يوليو 2022.

- القانون رقم 11-01 المؤرخ في 23 فبراير 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، المؤرخة في 23 فبراير 2011.

- القانون رقم 16-01 المؤرخ 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري،العدد 14، ج.ر.ج.ج، المؤرخة في 07 مارس 2016.

-القانون رقم 22-02 المؤرخ في 25 أبريل 2022، يحدد تنظيم الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات وتشكيلتها وسيرها ومهامها، ج.ر.ج.ج، العدد 30، المؤرخة في 27 أبريل 2022.

-القانون رقم 22-07 المؤرخ في 05 مايو سنة 2022، المتضمن التقسيم القضائي، ج.ر.ج.ج، العدد 32، المؤرخة في 14 مايو 2022.

- القانون رقم 22-08 المؤرخ في 05 مايو 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، ج.ر.ج.ج، العدد 32، المؤرخة في 14 مايو 2022.

- القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 48، المؤرخة في 17 يوليو 2022.

- القانون رقم 23-12 المؤرخ في 05 غشت 2023، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 51،المؤرخة في 06 غشت 2023.

3- الأوامر:

- الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية (الملغى حاليا)، ج.ر.ج.ج، العدد 47، المؤرخة في 09 يونيو 1966.

- الأمر 66-155 المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج.ج، العدد 78، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19-10، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ج.ر.ج.ج، العدد 78، المؤرخة في 18 ديسمبر 2019.

- الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج، العدد 47 المؤرخة في 09 يونيو 1966، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج.ر.ج.ج، العدد 84، المؤرخة في 24 ديسمبر 2006.

- الأمر رقم 75-05 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجزائري، ج.ر.ج.ج، العدد 78، المؤرخة في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون 07-05، المؤرخ في 13 مايو 2007، ج.ر.ج.ج، العدد 31، المؤرخة في 13 مايو 2007.

- الأمر 95-23 المؤرخ في 26 غشت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، العدد 48، المؤرخة في 26 غشت 1995.

4-التنظيمات:

4-1-المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 يونيو 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر.ج.ج، العدد 28، المؤرخة في 04 يونيو 1991.

- المرسوم الرئاسي رقم 92-01 المؤرخ في 04 يناير 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، العدد 02، المؤرخة في 08 يناير 1992.

- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج، العدد 10، المؤرخة في 09 فبراير 1992.

- المرسوم الرئاسي رقم 07-285 المؤرخ 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج.ر.ج.ج، العدد 61، المؤرخة 30 سبتمبر 2007.

- المرسوم الرئاسي رقم 09-143 المؤرخ في 27 أفريل 2009، المتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج.ر.ج.ج، العدد 26، المؤرخة في 03 ماي 2009.

- المرسوم الرئاسي رقم 11-90 المؤرخ في 23 فبراير 2011، المتعلق باستخدام وتجنيد الجيش الوطني الشعبي في إطار مكافحة الإرهاب والتخريب، ج.ر.ج.ج، العدد 12، المؤرخة في 23 فبراير 2011.

– للمرسوم الرئاسي رقم 15–247، المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في20سبتمبر 2015.

– المرسوم الرئاسي رقم 19–247 المؤرخ في 15 سبتمبر 2019، المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للانتخاب رئيس الجمهورية، ج.ر.ج.ج، العدد 56، المؤرخة في 16 سبتمبر 2019.

– المرسوم الرئاسي رقم 20–442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، المصادق عليه باستفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر.ج.ج، العدد82، المؤرخة في30 ديسمبر 2020.

– المرسوم الرئاسي رقم 21–77 المؤرخ في 21 فبراير 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، العدد 14، المؤرخة في 28 فبراير 2021.

– المرسوم رئاسي رقم 21–304 المحدد لشروط وكيفيات انتخاب أساتذة القانون الدستوري، أعضاء في المحكمة الدستورية، المؤرخ في 4 غشت 2021، ج.ر.ج.ج، العدد 60، المؤرخة في 5 غشت 2021.

– المرسوم الرئاسي رقم 22–93 المؤرخ في 08 مارس 2022 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المحكمة الدستورية، ج.ر.ج.ج، العدد 17 المؤرخة في 10 مارس 2022.

– المرسوم الرئاسي رقم 23–01 المؤرخ في 02 جانفي 2023، المتضمن توزيع رخصة الالتزام واعتمادات الدفع المفتوح بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023 الموضوعة تحت تصرف رئاسة الجمهورية، ج.ر.ج.ج، العدد 01، المؤرخة في 02 جانفي 2023.

– المرسوم الرئاسي رقم 23–02 المؤرخ في 02 جانفي 2023، المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوح بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023،

الموضوع تحت تصرف وزير الشؤون الخارجية والجالية الوطنية بالخارج، ج.ر.ج.ج، العدد 01، المؤرخة في 02 جانفي 2023.

- المرسوم الرئاسي رقم 23-03 المؤرخ في 02 جانفي 2023، المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوح بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023، الموضوع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، العدد 01، المؤرخة في 02 جانفي 2023.

4-1-المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2022، المحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية الاستئناف والمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 84، المؤرخة في 14 ديسمبر 2022.

- المرسوم التنفيذي رقم 23-13 المؤرخ في 02 جانفي 2023، المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوح بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023، الموضوع تحت تصرف وزير الطاقة والمناجم، ج.ر.ج.ج، العدد 01، المؤرخة في 02 جانفي 2023.

- المرسوم التنفيذي رقم 23-14 المؤرخ في 02 جانفي 2023، المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوح بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023، الموضوع تحت تصرف وزير المجاهدين وذوي الحقوق، ج.ر.ج.ج، العدد 01، المؤرخة في 02 جانفي 2023.

- المرسوم التنفيذي رقم 23-15 المؤرخ في 02 جانفي 2023، المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوح بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023، الموضوع تحت تصرف وزير الشؤون الدينية والأوقاف، ج.ر.ج.ج، العدد 01، المؤرخة في 02 جانفي 2023.

5- الأنظمة:

- النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04، المؤرخة في 22 جانفي 2023.

6- القرارات والآراء الدستورية:

- القرار رقم 02 – ق- ق – م د- 89 المؤرخ في 30 غشت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج.ر.ج.ج، العدد 37، المؤرخة في 04 سبتمبر 1989.

- الرأي رقم/ 04 ر .ن .د /م.د 98 / المؤرخ في 13 شوال عام 1418 الموافق 10 فبراير سنة 1998 ، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة لدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 08، المؤرخة في 18 فبراير 1998.

-الرأي رقم/ 12 ر .ق/مد 01 / المؤرخ في 18 شوال عام 1421 الموافق 13 يناير سنة 2001،المتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 يناير 2001، المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، ج.ر.ج.ج، العدد 09، المؤرخة في 4 فبراير 2001.

- الرأي رقم /01 ر .قع / مد 04، المؤرخ في 14 ذي الحجة عام 1424 الموافق 5 فبرايرسنة2004، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم – 97 07 المؤرخ في6 مارس سنة 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، لدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 09، المؤرخة في 11 فبراير 2004.

- رأي رقم / 02 ر.قع / مد 04 / المؤرخ في 6 رجب عام 1425 الموافق 22 غشت سنة 2004 ،يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء لدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 57،مؤرخة في 8 سبتمبر 2004.

- الرأي رقم/ 08 / 01 ر .ت د/م د مؤرخ في 9 ذي القعدةعام 1429 الموافق 7 نوفمبر سنة 2008، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

- الرأي رقم 02 / ر. م .د /12، مؤرخ في 14 صفر عام 1433 الموافق 8 يناير سنة 2012 والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام لدستور، ج.ر.ج.ج، العدد رقم 02، المؤرخة في 15 يناير 2012.

- الرأي رقم 01 / 16 ر.ت د/م د المؤرخ في 18 ربيع الثاني 1437 الموافق 28 يناير 2016المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، العدد 06، المؤرخة في 03 فبراير 2016.

- الرأي رقم/ 02 ر.ق.ع/م .د 16 / المؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1437 الموافق 11 غشت سنة 2016، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، لدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016.

- الرأي رقم/ 04 ر .ق.ع /م .د 16 / المؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1437 الموافق 11 غشت سنة 2016، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة لدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في 28غشت 2016.

- الرأي رقم/ 03 ر.ق.ع/م.د 18، المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق 2 غشت سنة2018 المتعلقبمراقبةمطابقةالقانونالعضويالذييحددشروطوكيفياتتطبيقالدفعبعدمالدستورية للدستور، العدد 54، المؤرخة في 5 سبتمبر 2018.

7- المواقع الإلكترونية:

- الموقع الإلكتروني www.gallica.bnf.fr المطلع عليه بتاريخ 05 نوفمبر 2020، الساعة 14:30.

- الموقع الإلكتروني www.gallica.bnf.fr المطلع عليه بتاريخ 03 مارس 2020، الساعة 10:50.

- الموقع الإلكتروني التالي: https://manshurat.orgالمطلع عليه بتاريخ 25 مارس 2023، الساعة 11:30.

ثانيا: بالغة الأجنبية.

A/-Les ouvrages:

Astrid Marais,Introduction au droit,2eme édition,Vuibert ,paris, -2009.

Arnaud Haquet, La loi et le règlement, paris, L.G.D.J, 2007.-

Bernard Chante bout, droit constitutionnel et sciences politiques, -Armand colin, 15 éme édition, paris, 1998.

charles Debbash, contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1975.-

-François Terré, Introduction générale au droit, 7eme édition , Dalloz, paris, 2006.

Hauriou Maurice, précis de droit administratif et de droit public -général. 4éme édition, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, paris, 1900, P42, Version pdf, www.gallica.bnf.fr, 05/11/2020/14-30.

-Jean Rivero, Jean Waline, droit Administratif, 21eme édition, Dalloz, paris, 2006.

- Léon Dugutt, Traité de droit constitutionnel, Tome 2,la thé orale de l'état, 3ème édition, Ancien Libraire Fonte oing &c, paris,1928, p 209-214, version pdf, www.gallica.bnf.fr,03/12/2020,10-50.

- MARC GUILLAUME, Question prioritaire de constitutionnalité, Répertoire de contentieux administratif-Dalloz, avril 2019.

-Pierre Pactet, Les institutions politiques (droit constitutionnelle), Armand colin, 17éme édition, paris, 1998.

B/-Thèses :

Benabbou-Kirane Fatiha , les rapports entre le président de la - république et l'assemblée populaire nationale dans la constitution du 28 Novembre 1996, Thèse Doctorat, université d'Alger, 2004.

Trienbach Mélanie, Les normes non directement applicables en droit - public Français, Thèse de doctorat, Université de Strasbourg, Paris, 2013.

c/- Les articles :

-AROMATARIO SILVANO, La dérive des institutions ver un régime présidentiel, R.D.P, N°03, Paris, 2007.

-Agnès robot-Troizier, le non-renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité par le Conseil d'Etat vers la mutation du Conseil d'Etat en un juge constitutionnel de la loi, RFDA ;N°04 2011.

-David Lévy, l'efficacité de la question prioritaire de constitutionnalité le point de vue du justiciable et de ses conseils, AJDA, N° 22, 2011.

- Khelloufi Rachid, Réflexions sur l'impact de la constitution de 1996 sur la justice administrative, Revue IDARA n° 23, Alger, 2002.

- M. Fromont, Le pouvoir d'injonction du juge administrative en Allemagne, Italie, Espagne, France, RFDA, 2002.

- Marc Guilaume « Question prioritaire de constitutionnalité; Texte applicable et premières décisions », Les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel, N°29, volume 3, 2010, Article disponible en ligne à l'adresse : http://cairn. Inforevue-nouveaux- cahiers. Conseil-constitutionnel- 2010-3.

MAHIOU Ahmed, La saisine du conseil constitutionnel par les - parlementaires, l'expérience française, Revue du conseil constitutionnel, N°02, Alger, 2013.

- YELLES CHAOUCHE BACHIR, La technique des réserves dans la jurisprudence du conseil constitutionnel Algérien, revue du conseil constitutionnel, No : 01,Alger, 2013.

D/-Les textes juridiques :

1/-les constitutions :

- La constitution de république français, de 04 octobre 1958, adoptée 28 septembre 1958, modifie par la loi constitutionnelle No 2008-724, du 23 juillet 2008, J. O. F, N°171,24/07/2008.

الفهرس

Sommaire

الشكر والعرفان:

الإهداء:

قائمة المختصرات:

مقدمة..... 1

الباب الأول: الإطار القانوني لسلطة التنظيمية..... 14

الفصل الأول: ماهية السلطة التنظيمية. 16

المبحث الأول: الإطار العام لسلطة التنظيمية المستقلة. 18

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة..... 19

الفرع الأول: مدلول السلطة التنظيمية المستقلة. 19

أولا: الأساس الدستوري للسلطة التنظيمية المستقلة..... 19

ثانيا: تعريف السلطة التنظيمية المستقلة. 22

ثالثا: خصائص السلطة التنظيمية المستقلة..... 28

الفرع الثاني: تمييز السلطة التنظيمية المستقلة عن غيرها من إصدارات السلطة التنفيذية. 31

أولا: تمييز السلطة التنظيمية المستقلة عن السلطة التنظيمية التبعية..... 32

ثانيا: تمييز السلطة التنظيمية المستقلة عن سلطة التشريع بأوامر. 33

ثالثا: تمييز السلطة التنظيمية المستقلة عن اللوائح التفسيرية. 34

رابعا: تمييز السلطة التنظيمية المستقلة عن القرارات الاستثنائية. 34

المطلب الثاني: أسس السلطة التنظيمية المستقلة..... 36

الفرع الأول: عناصر السلطة التنظيمية المستقلة وأنواعها. 37

أولا: عناصر السلطة التنظيمية المستقلة: 37

ثانيا: أنواع السلطة التنظيمية المستقلة:..... 39

الفرع الثاني: القوة القانونية لسلطة التنظيمية المستقلة. 45

أولا: استئثار رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة..... 46

ثانيا: المرسوم الرئاسي أداة ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة. 47

المبحث الثاني: الإطار العام لسلطة التنظيمية التبعية..... 51

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية التبعية. 52

الفرع الأول: الأساس الدستوري لسلطة التنظيمية التبعية. 52
الفرع الثاني: مدلول السلطة التنظيمية التبعية. 55
أولا: تعريف السلطة التنظيمية التبعية. 55
ثانيا: خصائص السلطة التنظيمية التبعية. 58
ثالثا: تمييز السلطة التنظيمية التبعية عن السلطة التنظيمية المستقلة. 60
المطلب الثاني: أسس السلطة التنظيمية التبعية. 65
الفرع الأول: نطاق السلطة التنظيمية التبعية. 65
أولا: النطاق الشخصي لسلطة التنظيمية التبعية. 66
ثانيا: النطاق الموضوعي لسلطة التنظيمية التبعية. 69
الفرع الثاني:أهمية السلطة التنظيمية التبعية وأداة ممارسته. 70
أولا: أهمية السلطة التنظيمية التبعية. 70
ثانيا: المرسوم التنفيذي أداة ممارسة السلطة التنظيمية التبعية. 73
الفصل الثاني:أثر مبدأ الفصل بين السلطات على نطاق السلطة التنظيمية. 76
المبحث الأول: العلاقة بين التنظيم و القانون. 78
المطلب الأول: تمييز التنظيم عن القانون. 79
الفرع الأول: صعوبة التمييز بين التنظيم والقانون. 79
أولا: الأساس الدستوري لكل من التنظيم والقانون. 80
ثانيا: يعد كل من التنظيم والقانون مصدرا من مصادر القاعدة القانونية. 80
ثالثا: صدور كل من النص التنظيمي والتشريعي من هيئة منتخبة. 80
رابعا: خضوع كل من النصوص التنظيمية والقانونية لرقابة الدستورية. 81
خامسا: عدم وضوح الحدود الفاصلة بين النص التنظيمي والقانوني. 81
الفرع الثاني: معايير التمييز بين التنظيم والقانون. 82
أولا: المعايير الفقهية للتمييز بين التنظيم والقانون. 83
ثانيا: المعايير الدستورية لتمييز بين التنظيم والقانون. 85
المطلب الثاني: أثر تمييز التنظيم عن القانون على مكانة السلطتين التنفيذية والتشريعية. 87
الفرع الأول: جوانب التفرقة بين التنظيم والقانون. 88
أولا: من حيث المصدر. 88
ثانيا: من حيث مجال الاختصاص. 89

ثالثا: من حيث مبدأ تدرج القواعد القانونية. 91
رابعا: تعديل النص القانوني لنص التنظيمي. 92
خامسا: من حيث الرقابة القضائية. 92
الفرع الثاني: دور السلطة التنظيمية في إرساء مبادئ دولة القانون. 94
أولا: السلطة التنظيمية كتجسيد لمبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. 94
ثانيا: الفصل بين التنظيم والقانون ضمانة لتجسيد مبدأ تدرج القواعد القانونية. 96
المبحث الثاني: التنظيم والقانون بين التقييد والإطلاق. 99
المطلب الأول: التنظيم والقانون في النظم الدستورية المقارنة. 99
الفرع الأول: النظام الدستوري المصري كنموذج للأسلوب التقليدي. 100
الفرع الثاني: النظام الدستوري الفرنسي كنموذج لأسلوب الحديث. 104
المطلب الثاني: التنظيم والقانون في النظام الدستوري الجزائري. 109
الفرع الأول: الأسلوب التقليدي في النظام الدستوري الجزائري. 110
الفرع الثاني: الأسلوب الحديث في النظام الدستوري الجزائري. 113
أولا: تطبيق الأسلوب الحديث في ظل الدساتير الجزائرية السابقة لتعديل 2020. 114
ثانيا: تطبيق الأسلوب الحديث في ظل الدستور الحالي. 123
الباب الثاني: آليات الرقابة على السلطة التنظيمية. 138
الفصل الأول: الرقابة على دستورية التنظيمات كدعامة أساسية لتجسيد دولة القانون. 140
المبحث الأول: تحريك رقابة القاضي الدستوري على التنظيمات. 142
المطلب الأول: الهيئات المكلفة بالرقابة على دستورية التنظيمات. 143
الفرع الأول: المجلس الدستوري كجهاز مكلف بالرقابة على دستورية التنظيمات. 144
الفرع الثاني: المحكمة الدستورية كمؤسسة رقابية على التنظيمات. 149
المطلب الثاني: الإخطار كآلية لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات. 156
الفرع الأول: الإخطار السياسي كآلية لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات. 157
أولا: الإخطار السياسي بين التضييق والتوسيع. 157
ثانيا: آجال الإخطار السياسي بشأن دستورية التنظيمات. 162
الفرع الثاني: الإخطار القضائي كآلية لتحريك الرقابة على دستورية التنظيمات. 164
أولا: مميزات الدفع بعدم دستورية التنظيمات. 167
ثانيا: ضوابط الإخطار القضائي بعدم دستورية التنظيمات المستقلة. 171

المبحث الثاني: دور الرقابة على دستورية التنظيمات في تجسيد دولة القانون. 184
المطلب الأول: فعالية الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة. 185
الفرع الأول: فعالية الرقابة على دستورية التنظيمات في تعزيز مقومات دولة القانون. 185
أولا: دور الرقابة على دستورية التنظيمات في احترام الدستور. 185
ثانيا: دور الرقابة على دستورية التنظيمات في حماية الحقوق والحريات. 188
الفرع الثاني: طبيعة الرقابة على دستورية التنظيمات. 191
أولا: مدى تقيد القاضي الدستوري بمضمون الإخطار حيال الفصل في دستورية التنظيمات. 191
ثانيا: أنواع الرقابة على دستورية التنظيمات. 194
المطلب الثاني: أثر الرقابة الدستورية على التنظيمات في تجسيد دولة القانون. 197
الفرع الأول: قرارات القاضي الدستوري بشأن الفصل في دستورية التنظيمات وحجيتها. 197
أولا: قرارات الفصل في دستورية التنظيمات. 197
ثانيا: حجية القرارات الفاصلة في دستورية التنظيمات. 202
الفرع الثاني: عوامل إضعاف الرقابة على دستورية التنظيمات. 206
أولا: عزوف الهيئات السياسية عن تحريك الرقابة على دستورية التنظيمات. 207
ثانيا: بعض العوامل الأخرى المضعفة لرقابة دستورية التنظيمات. 210
الفصل الثاني: الرقابة القضائية والسياسية على السلطة التنظيمية. 213
المبحث الأول: رقابة القاضي الإداري على التنظيمات. 214
المطلب الأول: دور رقابة القاضي الإداري على التنظيمات في تجسيد مبدأ المشروعية. 214
الفرع الأول: فحص القاضي الإداري لمشروعية التنظيمات. 215
أولا: إقرار رقابة القاضي الإداري على التنظيمات في الظروف العادية والاستثنائية. 216
ثانيا: التنظيمات كمحل لدعاوى القضاء الإداري. 223
الفرع الثاني: ضوابط الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية. 226
أولا: شروط تحريك الرقابة القضائية على التنظيمات. 226
ثانيا: أوجه اللامشروعية التنظيمات. 232
المطلب الثاني: أثر رقابة القاضي الإداري على التنظيمات في تجسيد دولة القانون. 236
الفرع الأول: أحكام القاضي الإداري في الرقابة على التنظيمات. 237
أولا: سلطات القاضي الإداري في الرقابة على التنظيمات وحجية أحكامه. 237
ثانيا: وسائل تنفيذ أحكام القاضي الإداري الناتجة عن الطعون في التنظيمات. 240

الفرع الثاني: ضعف فعالية رقابة القاضي الإداري على التنظيمات..... 244
أولا: حصانة أعمال السيادة من الرقابة القضائية. 244
ثانيا:عوامل إضعاف الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية. 249
المبحث الثاني: الرقابة السياسية على السلطة التنظيمية. 254
المطلب الأول: ازدواجية الرقابة السياسية على التنظيمات. 254
الفرع الأول: رقابة رئيس الجمهورية على التنظيمات التبعية التطبيقية. 255
أولا: تبعية السلطة التنظيمية التطبيقية لرئيس الجمهورية..... 255
ثانيا: حلول رئيس الجمهورية وممارسته للسلطة التنظيمية التطبيقية..... 258
الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على التنظيمات بشقيها المستقلة والتبعية. 263
أولا: إقرار الرقابة البرلمانية على التنظيمات المستقلة. 264
ثانيا: إقرار الرقابة البرلمانية على التنظيمات التطبيقية. 265
المطلب الثاني: آثار الرقابة السياسية على التنظيمات في تجسيد دولة القانون. 271
الفرع الأول: مدى فعالية الرقابة البرلمانية على التنظيمات. 272
أولا: الآثار القانونية المترتبة عن آليات الرقابة البرلمانية على التنظيمات. 272
ثانيا: العطلة البرلمانية كعامل إضعاف الرقابة البرلمانية على التنظيمات. 276
الفرع الثاني: تقوية مركز رئيس الجمهورية وتأثيره على فعالية الرقابة البرلمانية. 278
أولا: إفلات التنظيمات المستقلة من رقابة البرلمان. 279
ثانيا: الحل الرئاسي كعامل إضعاف لفعالية الرقابة البرلمانية على التنظيمات. 281
خاتمة: 287
قائمة المصادر والمراجع: 296
الفهرس..... 320

الملخص:

تجسيدا لمبدأ دولة القانون، ولما كانت السلطة التنظيمية بشقيها سواء المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في غير الميادين المخصصة للقانون، والتي بموجبها ينشئ رئيس الجمهورية قواعد قانونية عامة ومجردة ذات صبغة إلزامية، موازية لنظيرها التشريع البرلماني الصادر عن السلطة التشريعية، والسلطة التنظيمية التبعية المندرجة في نطاق تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية، ووضعها موضع التنفيذ، ذات الاحتكاك المباشر بالأفراد ما قد يجعلها هي الأخرى –السلطة التنظيمية– تنتهك حقوقهم وحرياتهم المكفولة دستوريا أخضعها المؤسس الدستوري لجملة من الرقابة المختلفة والمتنوعة، لاسيما كل من رقابة القاضي الدستوري والقاضي الإداري، إضافة إلى إخضاعها لنوع ثالث من الرقابة ولو بطريقة غير مباشرة يتمثل في الرقابة السياسية الممارسة من قبل البرلمان.

Résumé:

the principle of the rule of law, and the fact that the regulatory authority, whether independent, issued by the President of the Republic in fields other than those designated for law, according to which the President of the Republic also establishes general and abstract legal rules of a mandatory nature, parallel to their counterpart parliamentary legislation issued by the legislative authority, and the ancillary regulatory authority that falls within the scope of applying and implementing legal and regulatory texts, which has direct contact with individuals, making it also violate their constitutionally guaranteed rights and freedoms, the constitutional founder subjected it to a number of different and varied control, especially the control of the constitutional judge and the administrative judge, in addition to subjecting it to a third type of control, even indirectly, represented by political control exercised by the Parliament.

Résumé:

Incarner le principe de l'Etat de droit, et le fait que l'autorité de régulation, qu'elle soit indépendante, émane du Président de la République dans des domaines autres que ceux désignés pour la loi, selon laquelle le Président de la République établit également des règles juridiques générales et abstraites à caractère impératif, parallèlement à leur contrepartie la législation parlementaire édictée par l'autorité législative, et l'autorité réglementaire auxiliaire qui relève du champ d'application et de mise en œuvre des textes légaux et réglementaires, qui a un contact direct avec les individus, ce qui enfreint également leurs droits et libertés garantis par la constitution, le fondateur constitutionnel l'a soumis à un certain nombre de contrôles divers et variés, notamment le contrôle du juge constitutionnel et du juge administratif, en plus de le soumettre à un troisième type de contrôle, même de manière indirect, représenté par le contrôle politique exercé par le Parlement.