

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة ابن خلدون



كلية الحقوق والعلوم السياسية

شعبة الحقوق

تخصص : القانون الإداري

مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

بعنوان:

السلطة التنظيمية المستقلة في النظام الدستوري الجزائري

تحت إشراف الأستاذ

أ-ابراهيم الوردى

إعداد الطلبة:

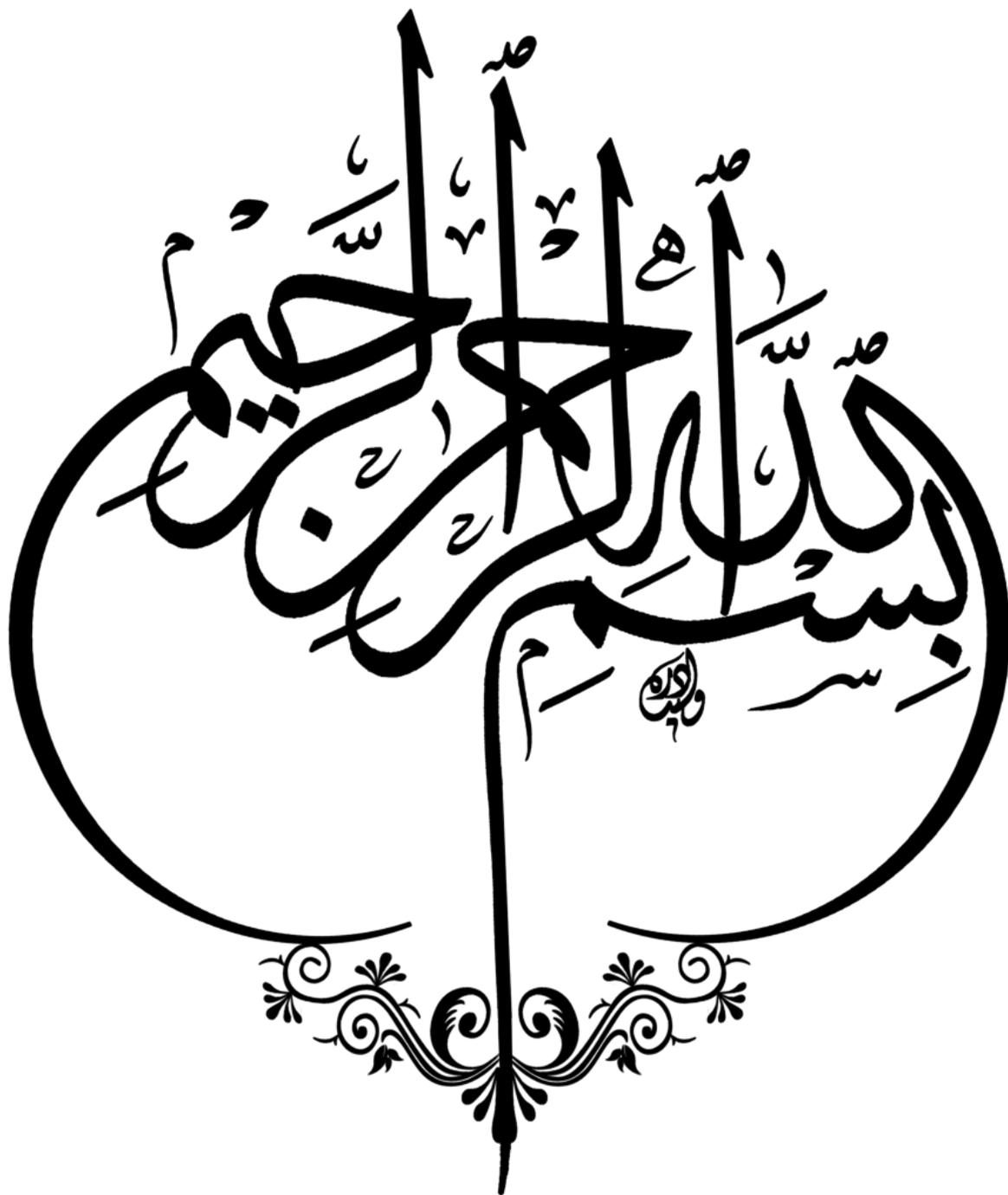
❖ مفتاح مخطارية

❖ ناصر أمينة

لجنة المناقشة

الصفة	الرتبة	أعضاء اللجنة
رئيسا	أستاذ المحاضر (أ)	عليان بوزيان
مشرقا مقررأ	أستاذ مساعد (أ)	أبراهيم الوردى
عضوا مناقشا	أستاذ مساعد (أ)	بن تمرة بن يعقوب

السنة الجامعية: 2018/2019



شكر والعرفان

بعد شكر الله سبحانه وتعالى نتقدم بالشكر الجزيل إلى
الأساتذ الفاضل "ابراهيمى الوردى"، الذي كان نعم الأستاذ
المشرف وذلك لتوجيهاته المميزة ونصائحه القيمة والذي كان
عمونًا وسندًا لنا من أجل إنجاز هذه المذكرة.

كما نتقدم بالشكر والعرفان إلى أستاذتنا أعضاء لجنة مناقشة مذكرتنا
المتواضعة، وتكبدتهم عناء قراءتها وإثرائها بملاحظاتهم وإنتقاداتهم
القيمة

فجزاكم الله كل خير

منطارية - أمينة



إهداء

بتوفيق من الله وعمونه تم هذا العمل الذي هو ثمرة جهد كبير، الذي أهديه إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما، إلى زوجي العزيز الذي كان سندًا لي خلال مشواري هذا، إلى ابنتي نور الهدى وصارة وإلى ابني الكتكوت محمد نذير، إلى كافة إخوتي وإخواني وإلى كافة الأصدقاء وكل عمال إدارة قسم حقوق لجامعة ابن خلدون وكل من ساهم في مساعدتي في إنجاز هذا العمل، إلى زميلتي في إنجاز هذه المذكرة " مفتاح مختارية"، فلمم جميعًا كل التقدير والإحترام.

ناصر أمينة



الإهداء

-إلى الوالدين العزيزين أطال الله في عمرهما

إلى روح أخي وناس رحمه الله

-إلى إخواتي : مختار - حسين - محمد

إلى صديقتي وشريكتي أمينة

- إلى كل من علمني حرفاً أو فكرةً

-إلى كل أساتذة وموظفي وعمال كلية الحقوق بجامعة ابن خلدون

-تبارك-

- إلى الصديقات والأصدقاء وكل الزميلات والزملاء

- إلى جميع الأحباب

أهدي هذا العمل المتواضع



مفتاح منطارية

مقدمة



مقدمة

الدولة هي قلب دراسة القانون العام، وكيفية تنظيمها من المواضيع الأساسية التي يهتم بها القانون الدستوري بصفة خاصة والنظم السياسية، حيث كانت السلطة في العصور القديمة تتركز بيد شخص واحد، أما في ظل دولة القانون التي تقوم على عدة مبادئ منها خضوع الحكام والمحكومين للقانون على حد سواء فعليه يستلزم توزيع السلطة بين عدة هيئات ذلك تماشيًا مع نظرية السيادة ومبدأ الفصل بين السلطات

كانت العلاقة بين السلطات العامة في الدولة محل إهتمام الفقه السياسي و الدستوري في الماضي نظرًا لما يمكن أن تحمله هذه العلاقة من آثار خطيرة على المجتمع ، هذا الأخير الذي أدى إلى ظهور ما يعرف بمبدأ الفصل بين السلطات وأول من أسس هذا المبدأ هو "مونتيسكيو" الذي بين أن السلطة مستبدة بتطبيقها، لذلك فمن أحسن وسيلة لتقييدها هي أن توقف بسلطة أخرى ، وذلك منعًا للإستبداد الذي يلحق بالحقوق والحريات العامة، أي تقسيم السلطة السياسية إلى عدة وظائف تشريعية، تنفيذية وقضائية فالسلطة التشريعية تقوم بوضع قواعد العامة ومجردة ، أما السلطة التنفيذية تشمل جميع الموظفين القائمين على تنفيذ قوانين البلاد إبتداء من أعلى رئيس تنفيذي إلى أصغر موظف تنفيذي، أما السلطة القضائية تتولى تفسير القانون وبعدها تطبيقه على الواقعة التي تعرض عليه، أي الفصل في المنازعات وتطبيق القانون.

بالرجوع إلى السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري فإنّ هذه السلطة تمتلك مؤسسات وهياكل إدارية وتقنية سريعة تستطيع من خلالها مجارات التطورات وكذلك مواجهة الصعوبات مما أدى إلى تدهور السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان لصالح السلطة التنفيذية، والتي أصبحت هذه الأخيرة تحتل مرتبة متميزة وقوية في النظام الدستوري الجزائري، بعدما تمكنت من إمتلاك آليات ووسائل كانت من قبل ملك للبرلمان ، مما جعل السلطة التنفيذية قادرة على حل الأزمات ومواجهتها هذا من جهة و من جهة أخرى إستئثارها بسلطة

الدستورية تمكنها من إتخاذ قرارات سريعة وفعالة وتحقيق ما عجز البرلمان عن تحقيقه بسبب بطئه و عدم فاعليته في مواجهة المستجدات التي تطرأ على المجتمع .

فقد بين المؤسس الدستوري بحصر مجال القانون من خلال المادتين 140-141 من الدستور الجزائري 2016، بمقابل حول للسلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، مما جعل هذا الأخير ينافس بها القانون في صنع قواعد عامة ومجردة التي تنظم حياة الأفراد.

ولقد تم إعتقاد مصلح السلطة التنظيمية بدل التنظيم تبعاً لنهج المؤسس الدستوري ، ومن خلال هذا سيكون محل دراستنا هو السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فقط.

رغم هذه القيمة والتميز الذي تحوز عليه السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، إلا أن هذه القيمة وهذه المرتبة المرموقة لا تحول دون خضوع التنظيمات للرقابة ، مثلها مثل بقية النصوص القانونية الأخرى في الدولة، وهذا حماية لمبدأ سمو الدستور، فإستقلالية التنظيمات عن القانون لا يعني أنها مستقلة عن الدستور، بل تستمد أساسها وقوتها وتجسيد لمبدأ المشروعية فإن السلطة التنظيمية تخضع لرقابة القاضي الإداري وهذا ما يجعلها عرضة للرقابة بمختلف أنواعها من قبل جهات متخصصة.

يكتسب موضوع السلطة التنظيمية أهمية بالغة في النظام الدستوري والإداري الجزائريين، فالسلطة التنظيمية كصلاحية دستورية مخولة لرئيس الجمهورية تعد عاملاً مهماً في ظهور القانون الدستوري بشكله الحديث وذلك ما لعبته من دور مهم في تراجع أو تغيير تطبيق العديد من البادئ والأسس التقليدية التي كان القانون الدستوري يقوم ويرتكز عليها، كما أنها تعد عاملاً مهماً في تحول مبدأ الفصل بين السلطات من المفهوم المطلق إلى المفهوم النسبي المرن.

إنتقال السلطة التنفيذية من مرحلة تنفيذ القوانين إلى مرحلة الإستقلالية أدى إلى إنفراد رئيس الجمهورية بمجال مستقل عن البرلمان يمارس من خلالها السلطة التنظيمية في غير المجالات المخصصة للقانون.

كما أن صلاحية السلطة التنظيمية تعد وسيلة فعالة لمواجهة متطلبات العصر وتنظيم حياة المواطنين وضبط العلاقات داخل المجتمع لأنّ رئيس الجمهورية يحوز على الشرعية وذلك لتمثيله إدارة الشعب بالسرعة التي يفتقرها البرلمان كون هذا الأخير عجز عن مسايرة متطلبات العصر المستتجدة بسبب أن عمله مرتبط بالدورة البرلمانية ويتم وقف إجراءات بطيئة ومعقدة تأخذ حيناً زمنياً معتبراً.

نسعى من خلال البحث في هذا الموضوع إلى التعريف بإحدى السلطات المهمة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ويمارسها في النظام الدستوري الجزائري ألا وهي السلطة التنظيمية. كما أننا نقوم من خلال هذا البحث بتبيان حدود السلطة التنظيمية، وأنواع الرقابة الممارسة عليها والوقوف على آثار هذه الأخيرة.

إضافة إلى أهمية التي يحظى بها موضوع "السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري" توجد هناك جملة من الإعتبارات التي ساهمت في إختيارنا لهذا الموضوع وتتمثل أهمها في ان السلطة التنظيمية معترف بها عبر مجمل الدساتير التي عرفتها الجمهورية الجزائرية وهي حكر على رئيس الجمهورية.

إضافة إلى الطابع المركب الذي تتميز به التنظيمات الصادرة عن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، فهي تعتبر وفقاً للمعيار الموضوعي عملاً تشريعياً في حين تعتبر وفقاً للمعيار العضوي عملاً تنفيذياً.

كون أن التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية تعالج بالدرجة الأولى المستجدات التي تطرأ على العلاقات الأفراد داخل المجتمع.

وذلك إضافة إلى الرغبة في إثراء دراسة السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري إذا كانت السلطة التنظيمية سلطة دستورية، ممارسة في مجال واسع يضم كل الميادين غير المخصصة للقانون، وإذا كان مجال السلطة وفقاً للدستور وحكراً على رئيس الجمهورية.

- ما هو الإطار القانوني للسلطة التنظيمية المستقلة في النظام الدستوري الجزائري؟

لدراسة هذا الموضوع تم الإعتماد بشكل أساسي على كل من المنهج الوصفي الذي يهتم بتقصي الحقائق العلمية وتفسيرها لجمع أكبر قدر من المعطيات والبيانات لفهم وتحديد طبيعة السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري، **والمنهج التحليلي**، وذلك بتحليل النصوص الدستورية والقانونية المرتبطة بالسلطة التنظيمية سواء بطريقة مباشرة أو غير المباشرة .

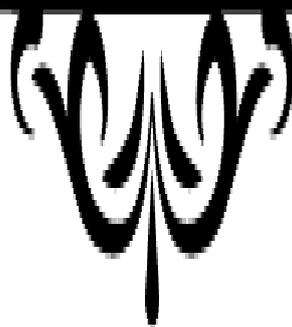
إضافة إلى **المنهج الإستقرائي**، بإعتباره الأداة التي من خلالها يمكن للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مركزًا قانونية وهي تخضع لجملة من القيود كما تتمتع بمجموعة من الضمانات.

- كما تم إعتماد بشكل إستثنائي على **المنهج المقارن** وذلك أثناء مقارنة التنظيم بكل من القانون والأوامر التشريعية، وبإعتبار أن نشأة السلطة التنظيمية كانت عبر عدة أحقاب ، ثم إعتماد **المنهج التاريخي** لتحديد التطور الذي عرفته السلطة التنظيمية عبر مجمل الدساتير التي عرفتهم الجمهورية الجزائرية.

للإجابة على الإشكالية المطروحة سابقًا كان لابد علينا من التطرق إلى ماهية السلطة التنظيمية في. **الفصل الأول** حيث نتطرق في **المبحث الأول** إلى التعريف بالسلطة التنظيمية وندرس من خلال **المبحث الثاني** نطاق السلطة التنظيمية، أما **الفصل الثاني** فنعالج فيه الرقابة على السلطة التنظيمية التي سنبحث فيها من خلال **المبحث الأول** أنواع السلطة التنظيمية ونبحث في آثار هذه الأخيرة في **المبحث الثاني**.

الفصل الأول

ماهية السلطة التنظيمية



الفصل الأول: ماهية السلطة التنظيمية

المؤسس الدستوري الجزائري منذ الإستقلال يحرص على إعطاء حق سلطة إصدار التنظيم لرئيس الجمهورية، وهو ما ظهر عبر مجمل دساتيره، إذ بين أول دستور جزائري الأساس القانوني والشرعي للسلطة التنظيمية المستقلة، وذلك بموجب نص المادة 53 من دستور سنة 1963⁽¹⁾، التي نصت على أن "تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية"، ثم نصت المادة 111 فقرة 10 من دستور 1976⁽²⁾ على أن "يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية"، أما الدستور 1989⁽³⁾ ودستور 1996⁽⁴⁾ في كل مادة 116 فقرة 01 والمادة 125 فقرة 01 - على التوالي - فقد إستعملا نفس النص، الذي جاء كالاتي "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" وصولاً إلى الدستور 2016⁽⁵⁾ الذي نصت المادة 143، فقرة 01 منه على "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" وعليه فإن كل ما يخرج عن الإختصاص البرلماني يعد من المسائل غير المخصصة للقانون، والتي بالضرورة تدخل ضمن الإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية، وهذا ما يعتبر تدخل في المجال التشريعي على حساب السلطة التشريعية وعليه سنبحث أولاً في التعريف بالسلطة التنظيمية (المبحث الأول) ثم نبحث ثانياً في نطاق السلطة التنظيمية (المبحث الثاني).

(1) - دستور 1963، الجريدة الرسمية العدد 64، مؤرخ في 10 سبتمبر 1963.

(2) - دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97-76 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، يتضمن إصدار الدستور الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 94، السنة الثالثة عشر، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

(3) - دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم رئاسي رقم 89 - 18 مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989 يتعلق بنشر نص التعديل الدستور الموافق عليه بإستفتاء 23 فبراير سنة 1989 في الجريدة الرسمية العدد 09 السنة السادسة والعشرون، مؤرخة في 01 مارس سنة 1989.

(4) - دستور 1996، صادر بموجب المرسوم رئاسي رقم 96-439 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر 1996، معدل في سنة 2002، تم معدل بموجب قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 63، مؤرخة في 26 نوفمبر 2008.

(5) - الدستور 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14 المؤرخة 07 مارس 2016.

المبحث الأول: التعريف بالسلطة التنظيمية

دراسة السلطة التنظيمية المستقلة باعتبارها صلاحية دستورية قوة تمكن رئيس الجمهورية من إصدار تنظيمات مستقلة منافسة للقانون وتدعم مركزه في النظام الدستوري الجزائري تحتم البحث في مفهومها (1)، أي مفهوم التنظيمات المستقلة التي يمارس من خلالها رئيس الجمهورية سلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون.، من خلال هذا التقديم سوف نخصص المطلب الأول إلى التعريف السلطة التعظيمية وخصائصها والمطلب الثاني إلى عناصر السلطة التنظيمية وأسباب اللجوء إليها والمخاوف.

المطلب الأول: تعريف السلطة التنظيمية وخصائصها.

ما يلاحظ أنه يوم تعدد في المصطلحات الفقهية للائحة التنظيمية منهم من أطلق عليها مصطلح اللوائح ومنهم من اعتبرها قرارات إدارية تنظيمية، لذلك سوق ندرس تعريف السلطة التنظيمية في الفرع الأول وفي الفرع الأول وفي الفرع الثاني خصائص السلطة التنظيمية

الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية

تعرف اللوائح التنظيمية بالقرارات التنظيمية التي تصدر عن السلطة التنفيذية وفقا لقواعد الدستور وتضع قواعد قانونية عامة ومجردة ومؤيدة، لإنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة كما عرفها البعض بأنها قواعد عامة ومجردة لا تنطبق على أشخاص بذواتهم، إنما تنطبق على جميع الأشخاص الذين تتوفر فيهم الصفات المحددة بها وعلى الوقائع التي تتوفر فيها الشروط والأوصاف الواردة بها وتعتبر اللوائح طبقاً للمعيار الشكلي أعمالاً إدارية وأعمالاً تشريعية على أساس الموضوعي كونها تتضمن قواعد العامة لذلك تعتبر اللوائح التنظيمية عنصر من عناصر البناء القانوني في الدولة والذي إكتسبها مكانة متميزة عن باقي التصرفات والتدابير التي تصدرها السلطة التنفيذية والتي تندرج في إطار المجال التنفيذي (2)

(1) - بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2015-2016، صفحة 19.

(2) - بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دون طبعة، دار بلقيس، الجزائر، سنة 2010، صفحة 142.

ويقصد بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تلك الصلاحية القانونية الأصلية التي يختص رئيس الجمهورية بممارستها منفردًا في شكل مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة والتي يخول له بموجبها تنظيم تلك المسائل غير مخصصة دستوريًا للقانون.⁽¹⁾

كما عرفها الفقيه «Pierre Pactete» بها معايير التي تأسس عنصرًا عضويًا، ذلك أن التنظيم هو قرار إداري صادر بالإرادة المنفردة «un acte unilatéral» عن السلطة التنفيذية أو السلطات الإدارية المرتبطة بها، وهي كذلك عنصر مادي لأنها تأتي بصفة إلزامية بأحكامها عامة ومجردة أي أنها غير محددة للأشخاص المخاطبين بأحكامها.⁽²⁾

فالتنظيمات إذن يمكن أن تعرف كقرار إداري "un acte administratif" تتخذ بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية أو الإدارية وتمثل فئة كما تأتي بأحكام عامة ومجردة وهذه الخاصية تمثل قاعدة قانونية.⁽³⁾ وفي نفس السياق وحول الأبعاد النظرية لهذه المعايير نلاحظ تعدد المصطلحات الفقهية التي أطلقت عليها فمنهم من أطلق عليها مصطلح "اللوائح" ومنهم من اعتبرها قرارات إدارية ضمنية مثل "Pierre pactet".

(1) - بن كرامة عبد القادر، الإختصاص الدستوري لرئيس الجمهورية بين التنظيم والتشريع في الدستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعية ابن خلدون، تيارت، سنة 2013/2014، صفحة 12.

(2) - وقد جاءت الصياغة في النص كالتالي:

« 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 ».

(3) - وقد جاءت الصياغة في النص الأصلي كما يلي:

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

Présentant un caractère exécutoire et comportant des dispositions à portée générale et impersonnelle »

وهناك أيضاً من ربطها بتعريف القاعدة القانونية بإعتبار إمكانية تعريفها إستناداً إلى نفس المعايير الشكلية والموضوعية لتعريف هذه الأخيرة.⁽¹⁾

ومن هنا تمثل التنظيمات "التشريعات الفرعية أو الثانوية التي تصدر عن رئيس الجمهورية وذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون وذلك لتمييزها عن الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية ، بالإضافة إلى صفة العمومية التي تتميز بها التنظيمات.⁽²⁾

في حين عرفها الفقيه "Benard chanthout" على أنّها:

« Le règlement sont les mesures de portée générale arrêtées par une autorité gouvernement ou administrative. Ils doivent être confondues 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⁾.

-وذهب الفقيه "لافروف" في تعريفه للائحة على أنّها: "تمثل تشريعاً حكومياً محضاً، فهي تشكل عملاً إدارياً طبقاً للمعيار العضوي، وكذا عملاً تشريعياً طبقاً للمعيار الموضوعي لأنها تحتوي على قواعد عامة مجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية، ومن ثم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة".

(1) - بن سريّة سعاد، المرجع السابق، صفحة 142.

(2) - عميمر نعيمة، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 01، سنة 208، بن عكنون الجزائر، صفحة من 07 إلى 10 و صفحة 30.

(3) - bernard chantebout. Droit constitutionnel et sciences politique – paris – armand colin ,15^{eme} édition-1998, page620.

-ونقصد باللوائح المستقلة القرارات العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية في المجالات الخارجة عن المواد المحجوزة من القانون سواء من ناحية النطاق أو من ناحية التبعية⁽¹⁾، وعليه نلخص إلى القول بأن اللائحة "le règlement" تمثل تشريعاً حكومياً محضاً، فهي تشكل عملاً إدارياً طبقاً للمعيار العضوي وكذا عملاً تشريعياً طبقاً للمعيار الموضوعي، لأنها تحتوي قواعد عامة ومجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية ومن ثم فهي تشكل آحر مصادر البناء القانوني في الدولة⁽²⁾.

-إنطلاقاً من التعريف السابقة يمكننا إستخلاص خصائص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وعلى أساس هذه الخصائص يمكننا تحديد وتمييز هذه الأخيرة من بين السلطات التنظيمية الأخرى المتواجدة في النظام القانوني للدولة⁽³⁾.

الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية

بالرجوع إلى النظام القانوني الذي تخضع له السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يمكننا القول بأنها سلطة تتميز بالخصائص التالية:

أولاً: سلطة رئاسية

قام المؤسس الدستوري وعبر مختلف دساتيره بتحويل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أي منحه صلاحية إصدار التنظيمات⁽⁴⁾ في المسائل غير المخصصة للقانون، نصت عليه المادة 143 فقرة 01 من دستور 2016 "يمارس ريس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، وبالتالي

(1) - راجي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الطبعة 1، القاهرة، مصر، سنة 2013، صفحة 115

(2) - راجي أحسن، المرجع نفسه، صفحة 114

(3) - داودي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2012/2013، صفحة 17.

(4) - داودي عادل، المرجع نفسه، صفحة 20 و21.

فقد حددت هذه المادة الجهة المختصة في ممارسة السلطة التنظيمية والمتمثلة في قائد السلطة التنفيذية⁽¹⁾، وهو إختصاص يحتكره ولصيق بشخصيته، كما يعبر هذا الإختصاص من بين أهم نقاط قوة رئيس الجمهورية في مواجهة ومنافسة البرلمان في مجال التشريع، بحيث لا يمكن للبرلمان التدخل في الإختصاص الرئاسي و في مقابل ذلك يمكن لرئيس الجمهورية مشاركة البرلمان في مراحل صنعه، وفي مجالات والميادين المخصصة له وذلك عن طريق التشريع بالأوامر⁽²⁾ الذي يعتبر تشريع ثانوي إلى جانب التشريع البرلماني، وبالتالي فإن السلطة التنظيمية هي السلطة رئاسية.⁽³⁾

ثانيا: سلطة عامة:

تتصف تنظيمات رئيس الجمهورية، بالعمومية والتجريد وهي تنظم مراكز قانونية عامة وهي متعلقة بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم، ومهمتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة⁽⁴⁾، والمقصود بعمومية التنظيم هو إشماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة وبصيغة التعميم، ولذلك يتحدد العمل به كلما توفرت الشروط الخاصة لإنطباقه، إلى أن هذا التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم القابلية هذه القواعد للتعديل أو الإلغاء.

وعليه أضحى رئيس الجمهورية بسلطته التنظيمية صاحب القاعدة العامة في إنشاء القواعد العامة والمجردة، والبرلمان صاحب الإستثناء في ذلك⁽⁵⁾ وهذا إمتداداً لفلسفة المؤسس الدستوري الجزائري التي تقوم على توسيع المجال التنظيمي وحصر مجال القانون وذلك تأثراً بالمؤسس الدستوري الفرنسي الذي أفرز هذا المبدأ من خلال دستور 1958، ومنه نلاحظ قوة التنظيمات في مجال إنشاء القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد

(1) - كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011/2012، صفحة 23.

(2) - بن دحو نور الدين، مرجع سبق ذكره، صفحة 25 و26.

(3) - بلحاج نسيم، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية (...ضوابط دستورية... ضمانات المشروعية...)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، الجزائر، سنة 2008، صفحة 22.

(4) - عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2005، صفحة 111.

(5) - بن مالك بشير، الإختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996 مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، الجزائر، سنة الجامعية 1998 - 1999، صفحة 45.

هذه القواعد التي تتحد في عنصرها المادي مع القانون، وقد بلغت هذه القوة إلى حد تمكين رئيس الجمهورية من منافسة-بل والتفوق-البرلمان في العملية التشريعية، هذا بسبب إتساع مجال سلطته التنظيمية مقارنة بالقانون، وهو ما يجعلها آلية دستورية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري (1)

ثالثا: سلطة قائمة بذاتها ومستقلة

يقصد بالسلطة التنظيمية المستقلة القائمة بذاتها، تلك السلطة التي ينفرد بها رئيس الجمهورية دون سواه، وهذا بصورة ينظم فيها مواضيع مستقلة، وخارجة عن مسألة تنظيم وتنفيذ القوانين، فالمراسيم التنظيمية المستقلة بصورة تجعلها نجدها تتضمن معالجة مواضيع تختلف عن المواضيع المحددة في القانون، وبالتالي فإن السلطة التنظيمية هي السلطة مستقلة بذاتها. (2)

-ففي الجزائر مثلاً لم ينص دستور 1963 على اللوائح المستقلة، بحيث يمكن أن نقول في هذا الصدد أنه ومن الناحية الواقعية كانت هناك ممارسة لهذه السلطة لكنه لم ينص عليها شكلياً. و في دستور 1976 فقد نص بأن لرئيس الجمهورية كامل السلطة التنظيمية المستقلة (3)، أما فيما يخص دستور 1989 فإنه قد نص على أن الممارس الفعلي للسلطة التنظيمية المستقلة هو رئيس الجمهورية، وهذا حسب المادة 74 فقرة 6 (4) والمادة 116 فقرة 1 (5) بإضافة إلى عدم إمكانية تفويض هذه السلطة لرئيس الحكومة. (6)

-أما الدستور 1996 فقد حافظ على نفس ما جاء به دستور 1989، بحيث تنص المادة 125 منه على أن "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"

(1) - فريجة سفيان، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان، السنة الجامعية 2015-2016، صفحة 15 .

(2) - بن غملة صليحة ، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة المالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر ، سنة 2000 ، صفحة 87 و 88 .

(3) - ينظر المواد 111 ، 113 ، 115 ، 116 من دستور الجزائري لسنة 1976 .

(4) - المادة 6/74 من دستور 1989 تنص " ...يوقع المراسيم الرئاسية ..."

(5) - المادة 1/116 من دستور 1989 تنص: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"

(6) - المادة 83 من دستور 1989 .

وهذا مع عدم إمكانية التفويض حسب المادة 77 نقطة 6 والمادة 87⁽¹⁾ من ذات الدستور، وأبقى دستور 2016 على ما جاء به دستور 1996 بموجب المادة 143 فقرة 01 التي نصت على أنّ "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"

المطلب الثاني: عناصر السلطة التنظيمية وأسباب اللجوء إليها والمخاوف منها

بما أن رئيس الجمهورية يستأثر بالسلطة التنظيمية من عدة جوانب وهذا من خلال المجال التنظيمي الواسع الذي يجوز عليه في إطار ممارسته لهذه السلطة وعلى هذا سوف نتطرق إلى عناصر السلطة التنظيمية في الفرع الأول ونتطرق إلى أسباب اللجوء إليها والمخاوف منها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: عناصر السلطة التنظيمية

لكل سلطة من سلطات رئيس الجمهورية عناصر مميزة تشكلها وتستند في وجودها وقيامها عليها، فإن معرفة تلك العناصر المكونة للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يشكل أساساً متيناً لعملية تحديدها من بين السلطات الأخرى لرئيس⁽²⁾، فلمعرفة عناصر السلطة التنظيمية كان علينا العودة والرجوع إلى تعريف هذه الأخيرة المذكور سابقاً لتحديد هذه العناصر والمتمثلة في: عنصر القانونية، عنصر الأصالة وكذلك عنصر الإنفراد وعنصر التنظيم ونظراً لأهمية كل عنصر سينفصل كل عنصر على حد كالاتي:

أولاً: سلطة قانونية

لكي تكون السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية سلطة تنظيمية، كان لا بد أن تكون هذه السلطة قانونية، لذلك يجب أن يكون الغرض منها إحداث أثر قانوني إما بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه⁽³⁾، ومعنى ذلك أنه يجب أن تكون التنظيمات الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية ذات

(1) – المادة 77 من دستور 1996 "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها لها صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: ...6- يوقع المراسم الرئاسية ..."

والمادة 87 من دستور 1996 نصت: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض من رئيس الجمهورية سلطته في نصيب - كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير الانتخابات التشريعية قبل آوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77..."

(2) – داودي عادل، مرجع سبق ذكره، صفحة 05.

(3) – داودي عادل، المرجع نفسه، صفحة 07.

الطابع نهائي وتنفيذي،⁽¹⁾ أي تكون من شأنها إحداث أثر قانوني أو ترتيب أذى بذاتها، ومن بين السلطات والصلاحيات التي تختص بها رئيس الجمهورية، ولكن لا تعد من قبيل السلطة التنظيمية وهي سلطة التنسيق طالما أن رئيس الجمهورية يمارسها عن طريق إصدار الأوامر وتوجيهات وإرشادات في شكل تعليمات أو منشورات والهدف منها ليس إحداث أثر قانوني لكن لتوضيح العمل الذي يراه الأكثر إتفاقاً مع القانون والأكثر ملائمة لمقتضيات المصلحة العامة، الأمر الذي يجب أن يتبعه أشخاص وأجهزة الإدارة العمومية داخل الدولة.⁽²⁾

ثانياً: سلطة أصلية

لقد كان التشريع الإختصاص الأصيل للبرلمان باعتباره ممثل الشعب، غير أنه اصطدم في الواقع بمعطيات دستورية وظروف واقعية بحيث سمحت هذه الأخيرة لرئيس الجمهورية أن يشارك البرلمان ويزاحمه في مهمة التشريع وذلك عن طريق الأوامر التي يصدرها وبالرجوع إلى النصوص الدستورية التي ينظم عمل السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية يتبين لنا أنّها تتم بشكل مستقل، فهي لا تحتاج إلى إذن أو ترخيص أو موافقة، والأهم من ذلك أنّها غير مقيدة، وهذا ما يعني أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي سلطة أصلية حيث استطاعت أن تفرض نفسها على أرض الواقع، وهذا نظراً لتعايشها واستجابتها لجميع الظروف.⁽³⁾

ثالثاً: سلطة تنظيم

إن تعدد مهام رئيس الجمهورية وإختصاصات المنصوص عليها في الدستور وهي الحفاظ على إستمرارية الدولة وضمنان التسيير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، وكذلك الحفاظ على سلامة التراب الوطني ووحدة شعبه وكذلك حماية الحقوق والحريات⁽⁴⁾، بحيث أن كل هذه المهام لن تترجم أو تستحسن في الواقع إلا بوجود تنظيم محكم يتم خلاله ضبط المؤسسات والهيئات من جهة والوظائف والمهام من جهة أخرى، ولتحقيق هذا التنظيم تبين دراسات علم الإدارة العامة، بأنه ينبغي أولاً إستعراض الوظائف والمهام

(1) - بلجيلالي خالد، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس، سنة 2017، صفحة 14.

(2) - حنيش وحيد - ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون جماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، السنة الجامعية 2016 - 2017، صفحة 19.

(3) - داودي عادل، مرجع سبق ذكره، صفحة 06.

(4) - المادة 84 من الدستور الجزائري "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، له أن يخاطب الأمة مباشرة".

اللازم القيام بها وتحليلها لمعرفة دورها وأهميتها في تحقيق الأهداف المرجوة وإنجاز المهام المطلوبة وذلك بإستبعاد ما هو غير ضروري وكذلك تحديد نوع وطبيعة العلاقات بين الوظائف وتقسيمها على من يتولون لقيام بها، وذلك بعد تزويدهم بالصلاحيات الكافية لممارستها وكذلك تحرير المسؤوليات إستناداً على مبدأ حيث توجد السلطة توجد المسؤولية.⁽¹⁾

وبما أنّ سلطة التعيين هي الوسيلة وآلية اللازمة لتوزيع الوظائف فهي إذن سلطة يباشرها رئيس الجمهورية ذلك أنه يتربع في أعلى الهرم الإداري،⁽²⁾ وتتم أساساً عن طريق المراسيم الرئاسية.

الفرع الثاني: أسباب اللجوء إلى السلطة التنظيمية والمخاوف منها

منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، هذه السلطة التي من خلالها يصدر تنظيمات منافسة للقانون، تحتم علينا البحث أولاً في أسباب اللجوء إلى السلطة التنظيمية ثم البحث ثانياً في المخاوف من السلطة التنظيمية .

أولاً: أسباب اللجوء إلى السلطة التنظيمية

لعل من أهم أسباب اللجوء إلى السلطة التنظيمية وعجزها عن مواكبة التطورات السريعة التي واكبت المجتمعات والأنظمة، وعدم قدرتها على حل القضايا و الأزمات المستجدة في مختلف المجالات السياسية، الاقتصادية، الأمنية والإجتماعية لتعقدها وضرورة سرعة معالجتها،⁽³⁾ بداعي أن طبيعة عمل السلطة التشريعية يتميز بثقل إجراءاتها ومناقشتها ومجالاتها المحدد على سبيل الحصر(المادة 140 و 141 من دستور 2016)

(1) - داودي عادل، مرجع سبق ذكره، صفحة 14.

(2) - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2013، صفحة 193.

(3) - يرى سعيد بوشعير بأن هذا الرأي فيه جانب من الصواب لكنه ليس مطلقاً وإنما نسبياً، لأن القول بأن البرلمان قد تخلى عن جزء من إختصاصه لصالح الحكومة نتيجة قدرته على مسليرة الأوضاع المستجدة، فذلك كان فعلياً خلال المرحلة الأولى وهو مالا يمكن الإعتماد به برفض إستحواذ المجلس على سلطة التعبير عن الإرادة الشعب . - بسبب طبيعة النظام.

- للتوضيح أكثر ينظر: بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء الدستور 1996، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، صفحة، 83 ومايلها.

فعمدت إلى إقحام السلطة التنفيذية لحل مختلف الأزمات والمشاكل، لما تمتاز به من قدرة على التأقلم والتعامل مع الواقع والأحداث، وما تملكه من الآليات والميكانيزمات للسيطرة عليها والحد من إنتشارها وإيجاد الحلول الملائمة لها في الوقت المناسب⁽¹⁾.

ويمكننا إجمال هذه الأسباب فيما يلي:

-عدم تمكن السلطة التشريعية من مواجهة المشاكل التي أصبحت تواجه الدولة بسبب ضعف البرلمانين، الذين غالبًا ما يهتمون بالقضايا الحزبية عوضًا عن إهتمامهم بالمسائل القانونية.

-تمتع المؤسسة التنفيذية بالوسائل المادية والفنية، اللازمة لتسيير مختلف جوانب الحياة في الدولة

-قصر مدة الإجتماعات البرلمان بشكل يتنافى مع الواقع، ويتعارض مع متطلبات التطور المستمر.

-عدم وضوح الحدود بين مجالي التشريع والتنظيم جعلت الإختصاص التنظيمي بارزًا، كما أن التفاصيل والتفسيرات والتوصيات التي يتولى تنظيمها تعد مسألة ضرورية وهي تفتح له آفاقًا أخرى، مع أنه في المقابل يجب ألا يبالغ القانون في العموميات وألا يكون عامًا بشكل كبير، ويجب أن يكون محتواه معقولًا⁽²⁾.

بإضافة إلى ذلك ما تتمتع به السلطة التنفيذية (التنظيمية) بمالها من الدراية الفنية بحكم إحتكاكها بالحياة اليومية وإتصالها المستمر بالجمهور وسرعة البت في الأمور بسبب طبيعة تكوينها المختلفة عن تكوين البرلمان، ما يسمح لها أكثر من غيرها بالتعرض للأمور التفصيلية⁽³⁾.

(1) - كرازي الحاج، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015، صفحة 507 و 508.

(2) - لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015، صفحة، 138.

(3) - عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الإختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2009، صفحة 292.

ثانيًا: المخاوف من السلطة التنظيمية

يعد مبدأ الفصل بين السلطات الركيزة الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الحديثة وبدونه ينع الفساد وتعم الفوضى وتعدم الحرية.⁽¹⁾، إستنادًا لهذا المبدأ تعتبر السلطة التشريعية هي صاحبة الإختصاص والولاية العامة في مجال التشريع، بينما السلطة التنفيذية تعد صاحبة السلطة الإستثنائية في التشريع كقاعدة عامة، إلا أن بعض الأنظمة عكست تطبيق هذه القاعدة، حيث قيدت مجال السلطة التشريعية (البرلمان) وأطلقت العنان للإختصاص السلطة التنفيذية (السلطة التنظيمية) في التشريع، ما أدى إلى تمتع هذه الأخيرة بإميازات على حساب الإعتبارات التمثيلية، تبعًا للتحويلات العميقة على المجتمعات والأنظمة بعد نهاية الحرب العالمية الأولى وبداية تراجع السلطة التشريعية في مسائل محددة حصراً وما عداها من إختصاص السلطة التنظيمية، إستنادًا إلى قاعدة أن كل ما لا يدخل في مجال التشريع يدخل في الإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية، وهو ذات النهج الذي إنتهجه المؤسس الدستوري الجزائري إذ نصت المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾ على أن "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"

-وهي ذات المسار المسلوك في جل التجارب الدستورية الجزائرية بإستثناء دستور 1963⁽³⁾، وعليه فإن إتساع مجال التنظيم مكن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية من الإستحواذ على القسط الأكبر من

(1) - كرازي الحاج، مرجع سبق ذكره، صفحة 494.

(2) - القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016/ المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، مؤرخة في 07 مارس 2016.

(3) - نلاحظ أن هذا الدستور لم يحدد المجالات المخصصة للتنظيمات، ومن ذلك ترك مجالها مفتوحًا، لكنه وبالمقابل لم يحدد المجالات المحفوظة للبرلمان ليشرع فيها بقوانين، ومن شأن ذلك إطلاق المجال مفتوحًا وواسعًا لكل من الهيئتين التشريعية و التنفيذية (التنظيمية) لكن ذلك يمكن له إحداث تداخل حاد بين المجالين و من ذلك يصنف هذا الدستور خارج القاعدة التقليدية (المتتملة في تعداد مواضع السلطة التنظيمية على سبيل الحصر و فتح مجالات السلطة التشريعية) ، لمبدأ الفصل من جهة، كما أنه من جهة أخرى لا يمكن أن يعتبر تجسيدًا للقاعدة الحديثة (المعاكسة للقاعدة التقليدية التي يعتمد على تعداد وحصر مجالات السلطة التشريعية و ما تبقى يدخل في إختصاص السلطة التنظيمية) ، ومن ذلك يعتبر تجربة دستورية فريدة من نوعها تشكل لنا قاعدة ثالثة يغيب فيها أي تطبيق لمبدأ الفصل بين التنظيم والتشريع ولو بشكله البسيط.

-ينظر بن سرية سعاد، مرجع سبق ذكره، صفحة 125 و 153.

مجال في إختصاصها الأصيل⁽¹⁾ وهنا يمكن الخطر حيث تتركز كل من وظيفة خلق القاعدة القانونية "التشريع" ووظيفة تنفيذ القاعدة القانونية في يد سلطة واحدة "السلطة التنفيذية"، وبالتالي نكون أمام هدم لمبدأ الفصل بين السلطات الذي - كما سبق القول - يعد ركيزة النظم الديمقراطية وأساس قيام دولة القانون.

(1) - المادة 112 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 تنص على ما يلي:
" يمارس السلطة التشريعية برلمان...وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

المبحث الثاني: نطاق السلطة التنظيمية

تستمد السلطة التنظيمية المستقلة أساسها وقوتها من الدستور (المادة 01/143 من دستور 2016)، وهي حكر على رئيس الجمهورية كما أنها لصيقة بشخصيته وهو يمارسها بألية حرة -المرسوم الرئاسي - غير محددة بفترات زمنية، فهذه الصلاحية الدستورية تدعم مركز رئيس الجمهورية في المنظومة القانونية الجزائرية والتي من خلالها ينافس البرلمان في وضع القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد، وعليه سنبحث في كل من النطاق الشخصي والزماني والمكاني في **المطلب الأول**، أما **المطلب الثاني** فسنعرضه للنطاق الموضوعي للسلطة التنظيمية.

المطلب الأول: النطاق الشخصي والزماني والمكاني للسلطة التنظيمية

باعتبار أن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري من إختصاص رئيس الجمهورية بحيث أننا نجد أساسها القانوني والشرعي قائم وموجود في نص دستور، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية هو صاحب الإختصاص المطلق دون مشاركة أي أحد مع أنّ السلطة التنظيمية أخذت مجالاً زمنياً كبيراً كما إتبعت مساراً تاريخياً طويلاً لكي تظهر بشكل رسمي وصريح في نظام الدستوري الفرنسي، لكنها في الجزائر تم لها ذلك دون عناء يذكر لأن الدساتير التي تعاقبت بعد إسترداد السيادة الوطنية أقرتها بشكل واضح، وبالتالي فإنّ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية والتي تكون عامة مجردة فإنّها لازمة التطبيق في كامل إقليم الدولة، ومن خلال ما سبق نتطرق إلى نطاق الشخصي (**الفرع الأول**) أما بالنسبة لنطاق الزماني والمكاني فسوف نعالجه في (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول: النطاق الشخصي للسلطة التنظيمية

أقر الدستور الجزائري بصلاحية رئيس الجمهورية في إصدار المراسيم من خلال المادة 143 فقرة 01 من دستور 2016⁽¹⁾، وبالتالي فإنّ السلطة التنظيمية لها أساس دستوري قوي مستمد من هذه المادة التي تنص صراحة على أنّ يمارسها رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون.

وعليه تعد السلطة التنظيمية بمثابة تشريع أصلي إلى جانب القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وهذا دون الحاجة إلى إسناد قائم، باعتبار السلطة التنظيمية تستمد أحكامها من الدستور، فرئيس الجمهورية هو

(1) - تنص المادة 1/143 من دستور 2016 على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"

صاحب الإختصاص الأصيل في هذا المجال، وهذا زيادة على الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والقضائية الكبرى التي يتمتع بها.⁽¹⁾

بناء على هذا فإنّ رئيس الجمهورية لا يعد مقيداً بممارسة إختصاصه التنظيمي المستقل في ميدان معين أو في مجال معين، بل له أن يمارس إختصاصه التنظيمي المستقل في جميع الميادين ما عدا المجالات المخصصة للقانون وهذا كي لا يتناقض مع الدستور.⁽²⁾، وتعدّ التنظيمات المستقلة حكراً لرئيس الجمهورية دون أن يشاركه فيها الوزير الأول، ولا حتى رئيس الحكومة في ظلّ ازدواجية التنفيذية السابقة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 في حين يعرف المؤسس الدستوري الفرنسي قاعدة معاكسة بإشراكه الوزير الأول في هذا الإختصاص.⁽³⁾

وبالتالي فالمؤسس الدستوري، قد خول لرئيس الجمهورية ممارسة كل الإختصاصات التنظيمية المراسيم الرئاسية ولم يستثنى أي فئة، إذ تعدّ هذه المراسيم عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية عامة تصدر عن رئيس السلطة التنفيذية وهي تحتوي على قواعد عامة ومجردة وموضوعية.

إن السلطة التنظيمية تستمد وجودها وقوتها من الدستور وليس من القانون وذلك نظراً لطابع الإستقلال التي تكتسيه، مما يجعلها تحمل مظهرًا سياديًا له قيمة قانونية أساسية مستمدة من الدستور ومنفصلة عن التشريع.⁽⁴⁾، وعليه فإن البرلمان لا يستطيع في أي حال من الأحوال أن يضيف إختصاصًا تنظيميًا جديدًا لهذه السلطة، وإلا كان بذلك قد تصدى على الدستور في حد ذاته، لأن مجال السلطة التنظيمية يحدده الدستور لوحده دون أن يتولى البرلمان ذلك، وهذا نابع من كون أهما تستمد وجودها وقوتها من الدستور مباشرة.⁽⁵⁾

إذ لا يجب على رئيس الجمهورية في ممارسة للسلطة التنظيمية أن يجيد عنها أو يتنازل عنها للبرلمان، فالمؤسس الدستوري الجزائري أقرّ بمبدأ الفصل بين السلطات، وحدد إختصاص كل سلطة على حدى دون أن

(1) - خنيش وحيد - ناصر جودي، مرجع سبق ذكره صفحة 34 و35.

(2) - بن دحو نور الدين، مرجع سبق ذكره، صفحة 96 و73.

(3) - بن سرية سعاد، مرجع سبق ذكره، صفحة 155.

(4) - بو الشعير سعيد، مرجع سبق ذكره، صفحة 90.

(5) - بن مالك بشير، مرجع سبق ذكره، صفحة 73.

تحيد عنها أو تتعدها بأن تنال من إختصاص سلطة أخرى، وعليه فإن الإختصاص التنظيمي هو إختصاص دستوري خاص برئيس الجمهورية دون غيره ويمارسه في كل الميادين والمجالات غير المخصصة للقانون.

وبهذا لا يستطيع رئيس الجمهورية أن يتنازل عن هذا الإختصاص أو يتقاسمه مع البرلمان، لأنّ هذا الأخير مقيد كذلك بإختصاصات معينة حددها له الدستور على سبيل الحصر أو الحجز (المادة 140 و141 من دستور 2016)، لا يستطيع في إختصاصات أي حال من الأحوال أن يتصدها ويخرج عن نطاقها.⁽¹⁾

-طبقاً لمبدأ سمو الدستور - الذي يعد من المبادئ الأساسية المسلم بها دون الحاجة إلى النص عليها في صلب الدستور⁽²⁾ - لا يجوز لسلطة تفويض كل أو بعض صلاحياتها الدستورية إلى سلطة أخرى، ويترتب عليها ضرورة إلتزام وتقيد جميع هيئات الدولة بما تقرره القواعد الدستورية، إذ أن مبدأ سمو الدستور يتعارض مع مبدأ تفويض الصلاحيات الدستورية⁽³⁾، وعليه فإن السلطة التنظيمية المخولة دستورياً لرئيس الجمهورية هي حكر على هذا الأخير حيث لا يجوز له تنازل عنها أو تفويضها لسلطة أخرى.

الفرع الثاني: النطاق الزمني والمكاني للسلطة التنظيمية

-حول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية وذلك بموجب نص المادة 143 فقرة 01 منه، ومن ثم يستوجب علينا معرفة النطاق الزمني لهذه السلطة أولاً ثم معرفة النطاق المكاني للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ثانياً.

أولاً: النطاق الزمني للسلطة التنظيمية.

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية دون تقييده بفترة زمنية محددة إلا أن سلطاته تختلف في الظروف العادية عن الظروف الإستثنائية.

(1) - فريجة سفيان، مرجع سبق ذكره، صفحة 19.

(2) - عبد الغني بسيون عبد الله، الوسيط فغي النظم السياسة والقانون الدستوري، بدون طبعة، مطابع السعدني، مصر، سنة 2004، صفحة 537، 536.

(3) - العماوي مصطفى صالح، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2009، صفحة 38.

1-سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية:

لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري مكانة متميزة جعلت منه محور النظام لكونه ينتخب من قبل الشعب عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري، وهذا ما يعطيه المركز الأسمى في السلطة التنفيذية ويمنحه صلاحيات واسعة في الظروف العادية.⁽¹⁾

زيادة على صلاحية التعيين وصلاحية الحفاظ على النظام العام، تأتي صلاحية التنظيم إلى عقد إختصاص ممارستها لرئيس الجمهورية، والسلطة التنظيمية تحمل أحد المظهرين، الأول يتمثل في المظهر الإداري بينما نكون بصدد السلطة تنفيذية لقواعد تحدد شروط وكيفيات ممارستها، والثاني يتمثل في مظهر سيادي له قيمة أساسية مستمدة من الدستور ومنفصلة عن التشريع ومن ثمة نكون أمام سلطة تنظيمية مستقلة⁽²⁾، وبذلك منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية إختصاص التنظيم المستقل العام واللاحصري فهو غير مقيد في مجال معين⁽³⁾، إذن فأعمال السلطة التنظيمية في الجزائر تكون خاضعة لسultan مبدأ المشروعية وذلك في الظروف العادية.

2-سلطات رئيس الجمهورية في الحالة الغير العادية:

قد تعترض الدولة ظروفًا خاصة تؤدي إلى قصور القواعد القانونية العادية عن حماية النظام العام والأمن العام، وهذا ما يدفع السلطات العامة إلى وقف العمل بتلك القواعد واللجوء لتدابير تعد إستثنائية وغير مألوفة.⁽⁴⁾

خلال الحالة الغير عادية يتحول رئيس الجمهورية إلى المشرع الحقيقي إذ بإمكانه التدخل في جميع المجالات بما في ذلك المحجوزة للبرلمان، ويقصد بالسلطة التنظيمية ذات الطابع الإستثنائي تلك التي يقوم بها

(1) - عيسى زهية، السلطة التنفيذية في الدساتير الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2015-2016، صفحة 48.

(2) - بن نملة صليحة، مرجع سبق ذكره، صفحة 20.

(3) - بن دحو نور الدين، مرجع سبق ذكره، صفحة 53.

(4) - خرباشي عقيلة، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، صفحة 74.

رئيس الجمهورية بإصدارها في حالات، وبشروط معينة وتعد في حقيقتها خروجًا على الإختصاص الإعتيادي للسلطة التنفيذية.⁽¹⁾

وإذا كان لرئيس الجمهورية وإستنادًا للمبررات المشروعية الإستثنائية ويدخل في المشروعية.⁽²⁾

أ- سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالي الطوارئ والحصار:

وهي سلطة التي حولها الدستور لرئيس الجمهورية وذلك بموجب نص المادة 105 من الدستور الجزائري والتي تنص على أن "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ"⁽³⁾ أو الحصار⁽⁴⁾، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول ورئيس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لإستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد الحالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معًا".

ب- سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الإستثنائية:⁽⁵⁾

وهو ما جاء في المادة 107 من الدستور الجزائري والتي تنص على أنه "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

(1) - شيرزاد شكري طاهر، إختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، سنة 2018، صفحة 57.

(2) - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، صفحة 78.

(3) - قام رئيس الجمهورية الجزائرية بإعلان حالة الطوارئ والتي تهدف إستتباب النظام العام وضمان أفضل الأمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية وذلك بإصدار المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992، الجريدة الرسمية رقم 10.

(4) - تقرر إنهاء حالة الحصار المعلنة في مدينة الجزائر يوم 05 جوان 1991 في 29 سبتمبر 1991 أي قبل إنتهاء المدة المحددة في الإعلان وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991.

(5) - وهو النهج الذي إنتهجه المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال 16 نص المادة من دستور 1958.

تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستجوبها المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، ويجتمع البرلمان وجوباً، تنتهي الحالة الإستثنائية، حسب الاشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها"

ج- سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الحرب:

حسب نص المادة 109 من الدستور الجزائري "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة⁽¹⁾ يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري.

ويجتمع البرلمان وجوباً.

ويوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة يعلمها بذلك"

ونصت المادة 110 فقرة 01 من ذات الدستور على أنه "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات ..."⁽²⁾

ثانياً: النطاق المكاني للسلطة التنظيمية

إن تطبيق القانون بصفة عامة وتنظيمات بصفة خاصة من حيث المكان يتم وفقاً لمبدأ مهم وهو مبدأ الإقليمية، فالأصل أن القانون يعبر عن مظهر من مظاهر سيادة الدولة على إقليمها بمجالاته المختلفة، فمن

(1) - ينظر: كيبابي أمير، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية حقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2015-2016، صفحة 50.

(2) - الدولة خلال حالة الحرب تكون تحت رحمة نظام سياسي شمولي لا يخضع لأي سلطة أو رقابة وهي الوضعية التي تجنبتها الدساتير في البلدان المتقدمة وخذر منها الفكر السياسي قديماً وحديثاً.

حق أي دولة أن تصدر من التشريعات والتنظيمات ما تنظم به العلاقات الأفراد بعضهم ببعض، وعلاقة هؤلاء، بأجهزة الدولة حيث يرتبط مبدأ الإقليمية القوانين بظهور مبدأ السيادة إرتباطاً وثيقاً⁽¹⁾، فرئيس الجمهورية يصدر تنظيمات في المجالات الغير المخصصة للبرلمان، وقد نتسائل في إمكانية أن يصدر رئيس الجمهورية تنظيم خارج إقليم الدولة، حيث ظهر رأيان في هذه الحالة.

هناك رأي يرحح أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر تنظيم خارج إقليم الدولة، بإعتبار أن القاعدة القانونية تسري على الإقليم ولا إعتبار لمكان تطبيقها، أما الرأي الآخر يصرح أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن ينظم في مجال ما خارج إقليم الدولة، وذلك إعمالاً بقاعدة إقليمية القاعدة القانونية وأيضاً تجسيد لمبدأ السيادة.

ويقصد بالسيادة هي السلطة السيدة، وهذا يعني أنها سلطة لا تعلوها سلطة أخرى، فالسيادة بهذا المعنى هي خاصية للدولة في المجال السلطوي⁽²⁾، سواء منها الخارجي أو الداخلي، وما يهمنا في موضوعنا السيادة الداخلية التي تعني سلطة الدولة على سكان إقليمها سامية وشاملة، ولا تستطيع أية سلطة أخرى أن تعلو عليها أو تنافسها في فرض إرادتها على أفراد والهيات داخل حدودها، أو في تنظيم شؤون إقليمها.⁽³⁾

فالتنظيمات التي تصدر من طرف رئيس الجمهورية، في غالب تعالج مسائل ذات شأن داخلي، وبالتالي الرأي الراجح في هذه الحالة أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر تنظيم خارج إقليم الدولة.

المطلب الثاني: النطاق الموضوعي للسلطة التنظيمية

تعد عملية وضع القانون عملية تشريعية مهمة ومن الإختصاص الأصيل للبرلمان، إلا أن الدستور الجزائري على غرار الدساتير الحديثة له منطق مغاير، إذ تشارك السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية

(1)- عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، دار جصور للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، 2017، صفحة 233

(2) - محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الثامنة، بيروت، 2013، صفحة 147.

(3) - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، دراسة مقارنة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر المعاصر، منشأة المعارف، بدون طبعة، إسكندرية، 1991، صفحة 42.

في عملية إنتاج القانون مع البرلمان، وعليه فإن رئيس الجمهورية يحتكر السلطة التنظيمية كما يحتكر مجالها الواسع غير المحدد.

ولمعرفة النطاق الموضوعي لتنظيم يستوجب علينا تمييز هذا الأخير عن القانون والوقوف على أهم المعايير المعتمد في ذلك (الفرع الأول) كما علينا التطرق إلى موقف المؤسس الدستوري من تحديد نطاق التنظيم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التمييز بين القانون والتنظيم وأهم المعايير المعتمدة في ذلك

ثمّة هناك صعوبة في التمييز بين تنظيم والقانون، مردّها التشابه القائم بينهما من الناحية الموضوعية، ولأن النصوص الدستورية لم تعنى بالتمييز بينهما، فقد إرتأينا الإعتماد على ما إنتهت إليه جهود الفقه، التي رست إلى التمييز بين التنظيم بصفة عامة والقانون، لمحاولة إستخلاص معايير تمكنا من ذلك⁽¹⁾.

أولاً: التمييز بين القانون والتنظيم

للأجل التمييز بين القانون والتنظيم تأخذ الأنظمة الدستورية بأسلوبين⁽²⁾ أسلوب تقليدي وأسلوب حديث على أن الأخذ بهذين الأسلوبين سيؤدي في الأخير إما جعل الولاية العامة للبرلمان في العملية التشريعية، أو تمكين رئيس الجمهورية من خلال ممارسة السلطة التنظيمية من منافسة البرلمان في وضع القواعد العامة والمجردة وربما التفوق عليه في هذه العملية.

1- المعيار الشكلي: (الأسلوب التقليدي)⁽³⁾

حسب هذا المعيار، يعتبر التشريع هو صاحب الولاية العامة كل المواضيع لأنّه يشكل تعبيراً عن الإرادة العامة، مع وجود الإعتراف بحاجة معظم القوانين إلى تنظيمات تصدرها السلطة التنفيذية، لتضع من خلالها

(1) - داودي عادل، مرجع سبق ذكره، صفحة 58.

(2) - فريجة سفيان، مرجع سبق ذكره، الصفحة 23، نقلاً عن، فارس أحمد، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003، صفحة 32.

(3) - يرتبط وجود هذا المعيار بالدستور الفرنسي لسنة 1875 (دستور الجمهورية الثالثة) وهو يشكل مضمون النظرية التقليدية، لاسيما المادة الأولى 01، والثالثة 03، والخامسة 05 منه التي يعتمد في تعريفها لكل من التشريع والتنظيم وأيضاً في تحديدها لمجال كل واحد منها على أساس المعيار الشكلي المحض.

ينظر: لدرع نبيلة، مرجع سبق ذكره، صفحة 101.

شروط التنفيذ وتفصيلاته الجزئية، أو لتغطية ظروف معينة خاصة بالإستعجال⁽¹⁾، إن هذا المعيار يمنح الإمتياز للبرلمان الذي يعد من خلاله سيد العملية التشريعية، فيعد صاحب الإختصاص الأصيل في صنع القانون أما السلطة القضائية فلا تتدخل إلا على أساس القانون ومن أجل تطبيقه مع ضرورة أن تكون مطابقة له غير خارجة عن إطاره وحدوده.

إن هذا الأسلوب يستند على مبدأ مفاده أن البرلمان هو الممثل الوحيد الأمة والمعبر عن إرادتها، ولما كان القانون إختصاص البرلمان الأصيل، فإنه يعبر لوحده عن هذه الإرادة، ويتبوأ بذلك مكانة ومرتبة سامية ضمن ذ النصوص القانونية، يتفوق بها على اللائحة التي تعد إختصاص السلطة التنفيذية، وإمتداد القيمة ومكانة القانون هذه لا يجب أن يتم تحديد وتطبيق مجاله وميادينه، بل لا بد من تمكنه من إختصاص عام وشامل بتنظيم حياة الأفراد عن طريق قواعد عامة ومجردة، ومن أبرز مؤيدي هذا الإتجاه، الفقيه ريموند كاري دي مالبرق (Raymond carré de maberg)، جون جاك روسو (jean-jaques rousseau) جورج فودل (Georges vedel) وبونارد (Bounard).

2- المعيار الموضوعي: (الأسلوب الحديث)⁽²⁾

هذا الأسلوب على عكس الأسلوب القديم فهو يمنح الإمتياز للسلطة التنفيذية، التي لم يعد دورها يقتصر على تنفيذ القانون بل أضحت تستأثر من خلال ممارستها للسلطة التنظيمية المستقلة عن القانون بإختصاص واسع غير محدود في صنع القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد، إختصاص غير محدد سوى بالميادين الخاصة بالقانون، هذا في مقابل إمتلاك البرلمان مجال مغلق ومحدد على سبيل الحصر لا يستطيع أن يتجاوز

(1) - لدرع نبيلة، المرجع نفسه، صفحة 101، نقلاً عن: أيمن محمد حسن الشريف، الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة المعاصرة، دراسة تحليلية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة سنة 2005، صفحة 199.

(2) - هذا الأسلوب مستحدث بموجب دستور 1958 المعدل والمتمم، وهو يعد مبتكراً يعتبر خروجاً على جميع المبادئ الدستورية التقليدية المستقرة حيث حصر ميادين يعينها للقانون (المادة 34 من ذات الدستور)، ويجعل ما عداها من إختصاص السلطة التنظيمية ما نصت عليه المادة 37 فقرة 01 من نفس الدستور "الموضوعات التي تدخل في مجال القانون لها طابع تنظيمي...".

-وهو ما جعل لرئيس الجمهورية نفس الشرعية التي يستمتع بها البرلمان في تمثيل إرادة الأمة، بل في إستطاعته تلبية كل رغباتها التي عجز البرلمان عن تلبيةها وذلك بفضل ما تستأثر به السلطة التنفيذية من آليات تجعلها تتسم بالسرعة والدقة والقدرة على مواجهة الظروف والأزمات.
ينظر: في ذلك: فريجة سفيان، مرجع سبق ذكره، صفحة 27.

ويشعر خارج حدوده، ويتضمن هذا تعداد ميادين يعينها للبرلمان، ميادين حصرها الدستور له، أما ما عدا تلك الميادين، فإنها تدخل في إختصاص قائد السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) من خلال سلطة التنظيمية. بمعنى أن هناك مؤسسة دستورية أخرى منافسة للبرلمان في تمثيل إرادة الأمة وضع القواعد العامة والمجردة والتي تحوز على إختصاص من تنظيمي، تمارس بشكل واسع وغير محدود، وعلى عكس القانون المقيد بمجالات معينة وإرادة على سبيل الحصر، وتتمثل هذه المؤسسة الدستورية في رئيس الجمهورية قائد السلطة التنفيذية والذي ينتخب بطريقة عامة ومباشرة، فيستأثر بذلك على نفس الشرعية التي يجوزها البرلمان، ما يجعله مشاركاً لهذا الأخير في التعبير عن إرادة الشعب⁽¹⁾، ومن أبرز أنصار هذا المعيار الفقيه أندري هوريو (André Houriou) والفقيه ليون دوجي (leon Duguit).

ثانياً: المعايير المعتمدة في التمييز بين التنظيم والقانون:

إذا كانت التنظيمات تتفق مع النصوص التشريعية من حيث العمومية والتجريد والإلزام إلا أن التنظيمات تختلف عن التشريعات البرلمانية من عدة جوانب منها:

1- من حيث مصدر القاعدة

إن مصدر التنظيمات هو السلطة التنفيذية وهذه الأخيرة هي التي تقوم، بإصدارها، في حين أن مصدر القانون هو السلطة التشريعية أما إصداره فيتم من قبل رئيس الجمهورية.

2- من حيث نطاق الإختصاص:

يعتبر مجال التنظيم أوسع نطاقاً من مجال التشريع فالموضوعات والمسائل التي تنظمها النصوص التشريعية محدودة على سبيل الحصر بنصوص دستورية (المادة 140 و141 من دستور 2016)، على خلاف السلطة التنظيمية التي تملك إختصاصاً عاماً في التشريع، وتمارس في نطاق ميدان التنظيم إختصاصاً مطلقاً

(1) - شيرزاد شكري طاهر، مرجع سبق ذكره، صفحة 27.

3- من حيث تدرج القواعد القانونية:

إن النص التشريعي أعلى وأقوى من النص التنظيمي -يوجه عام وفقاً- لمبدأ تدرج القواعد القانونية، على إعتبار أن التشريع يصدر عن إرادة الأمة متمثلة في البرلمان، ومن ثم يجب أن يصدر التنظيم وفقاً لأحكامه، ويترتب على ذلك أن التشريع البرلماني يستطيع أن يعدل أو يلغى النص التنظيمي كأصل عام لكن العكس غير صحيح، وإن كان هناك تنظيمات إستثنائية كلوائح الضرورة، واللوائح التفويضية ترقى إلى مرتبته فنستطيع تعديل أو إلغائه.⁽¹⁾

4- من حيث الخضوع إلى الرقابة القضائية:

الثابت أن النصوص التنظيمية هي قرارات وفقاً للمعيار الشكلي، إذا تصدرها السلطات التنفيذية المختصة، ومن ثم فإن هذه النصوص التنظيمية تخضع لرقابة القضاء الإداري، فيما تعلق بالتفسير، وفحص المشروعية، وإلغاء، والتعويض، بينما النصوص التشريعية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، فيما تعلق بالتفسير، وفحص المشروعية، والإلغاء، والتعويض، بينما النصوص التشريعية لا تخضع لرقابة القضاء إلا من حيث الرقابة على الدستورية القوانين وتنظم هذه الرقابة بطرق مختلفة فقد تكون سياسية إذا مارستها هيئة سياسة، وقد تكون قضائية إذا مارستها المحاكم.

ولقد خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار الأوامر، وهي الصلاحية التي ينافس بها رئيس الجمهورية البرلمان، صاحب الإختصاص الأصيل، في التشريع، وتتفق كل من التنظيمات المستقلة والأوامر التشريعية في الجهة الصادرة عنها والمثلة في رئيس الجمهورية إلا أنهما يختلفان في المسائل التي ينظمها كل منهما، فالأوامر التشريعية يصدرها رئيس الجمهورية في المجالات المخصصة للقانون (المادة 140

(1) - بن كرامة عبد القادر، مرجع سبق ذكره، صفحة 20.

و**141** من الدستور الجزائري) وذلك وفق شروط محددة دستورياً⁽¹⁾، فالأوامر التشريعية مثلها مثل القانون الصادر عن البرلمان فيما بين أن التنظيمات تصدر في المسائل عن المخصصة للقانون ما نص عليه المادة **143** من الدستور الجزائري.

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

الفرع الثاني: موقف المؤسس الدستوري من تحديد نطاق التنظيم.

المؤسس الدستوري الجزائري وعبر مختلف دساتير كان يأخذ بالأسلوب الحديث⁽²⁾، المتمثل في إطلاق العنان للسلطة التنظيمية وتقييد مجال القانون بميادين الواردة على سبيل الحصر، وهو ما إعتده دستور **2016** إذ عدت المادة **140** منه المجالات التي يشرع فيها البرلمان والمتمثلة في **29** مجال دون ذكر مجال المصادقة على المخطط الوطني الذي نصت عليه المادة **122** من دستور **1996**.

إضافة إلى مجالات القانون العادي أوردت المادة **141** من دستور **2016** مجالات يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية، إذ تتمثل هذه المجالات في "تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، القانون

(1) - تنص المادة **142** من الدستور الجزائري على ما يلي: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو حلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس لأمة.
- ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها.
- تعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.
- يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة **107** من الدستور.
- تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"

(2) - نجد المؤسس الجزائري في دستور **1963** قد قيد سلطة البرلمان وأطلق الفنان لسلطة الحكومة حيث جاء في المادة **27** من أن : "السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في المجلس الوطني"، و هذا حدد دستور **1976** مجال القانون في المادة **151** منه بإضافة إلى مواد أخرى متفرقة من الدستور كالمادة **17/16/14**... إلخ في حين نصت المادة **111** من نص الدستور على أن " يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية" ونصت المادة **152** من ذات الدستور بان "يندرج في تطبيق القانون في المجال التنظيمي"، كل المسائل ماعدا تلك التي لم يختص بها القانون في مجال التنظيم ما وهو ذات الأسلوب المعتمد في دستور **1989** إذ نصت المادة **115** منه بأن "يشرع المجلس الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور" في حين نصت المادة **116** منه على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..." وذات النص المعتمد في المادة **225** من دستور **1996** .

ينظر: في ذلك... أو صديق فوزي، فصول الدستورية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة **2012**، صفحة من **65** إلى **83**.

المتعلق بالقوانين المالية، هذا وبالإضافة إلى مواد أخرى متفرقة من الدستور منح فيما المؤسس الدستور الإختصاص للبرلمان، لكن مهما قامت مواد الدستور بإضافة مجالات أخرى للقانون، فإنها تبقى دائماً واردة على سبيل الحصر أو الحجز، وهذا بمقارنتها مع نص المادة 143 من دستور 2016 التي تقضي بممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية في كل المجالات الخارجة عن دائرة القانون⁽¹⁾، ما يجعلها صاحبة الولاية العامة في العملية العامة العلمية التشريعية بسبب إتساع مجالات تدخلها.

ووفق تحليل "الأستاذ" سعيد بوالشعير " لا تقيد إطلاقاً وتعميم تدخل البرلمان، بل تدل على تقييد مجال تدخله، وبالمقابل يكتسي الطابع التنظيمي كل ما هو خارج عن دائرة تدخل القانون الواردة على سبيل الحصر.⁽²⁾، وكتطبيق لذلك نلاحظ بأن المؤسس الدستوري الجزائري لم يدرج المجال المتعلق بإحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات ضمن المجالات المخصصة للقانون والمحددة في نص المادة 140 من الدستور الجزائري بالتقسيم الإقليمي للبلاد⁽³⁾، ولو عدنا لنص المادة 16 من الدستور الجزائري لوجدنا أن الجماعات الإقليمية للبلاد تتمثل في كل من البلدية والولاية⁽⁴⁾ ومنه فإن التقسيم الإقليمي لكل من البلدية والولاية يتم بموجب قانون عادي صادر عن السلطة التشريعية في حين أن مجال إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات نظم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-140⁽⁵⁾ كونه يخرج عن المسائل المخصصة لرئيس الجمهورية، ومنه نلاحظ بأن السلطة التنظيمية الممارسة من طرف رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون قد حظيت بمكانة قوية الشيء الذي إنعكس بالإيجاب على مركز رئيس الجمهورية ودعمه بسلطة مهمة تجعله ينافس البرلمان في وضع القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد.

(1) - المادة 143 من دستور 2016، " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ..."

(2) - بو الشعير سعيد، مرجع سبق ذكره، صفحة 87.

(3) - المادة 140 من الدستور الجزائري: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: ...10-التقسيم للبلاد ..."

(4) - المادة 16 فقرة 01 من الدستور الجزائري، تنص على أنه " الجماعات الإقليمية الدولة هي البلدية والولاية ..."

(5) - المرسوم الرئاسي رقم 15-140 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، المؤرخ في 27 ماي 2015، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة 31 ماي 2015.

الفصل الثاني

الرقابة على السلطة التنظيمية



الفصل الثاني: الرقابة على السلطة التنظيمية

تستمد السلطة التنظيمية الممارسة من طرف رئيس الجمهورية أساسها من نص المادة 1/143 من الدستور الجزائري - التي تنص على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..." - ما يجعلها ذات قيمة كبيرة و متميزة إلا أن هذه القيمة وهذه المرتبة لا تحول دون خضوع التنظيمات للرقابة فهي كباقي النصوص القانونية في الدولة تخضع لرقابة شعبية يمارسها الشعب بإعتباره صاحب السيادة ومصدر كل سلطة وهو ما نصت عليه المادة 07 من الدستور الجزائري، و رقابة سياسة غيرها مباشرة تمارس عن طريق الإخطار السياسي، كما تخضع أيضًا التنظيمات المستقلة لرقابة دستورية يمارسها المجلس الدستوري لأجل حماية وصيانة مبدأ سمو الدستور وأخرى قضائية تمارس من طرف مجلس الدولة للأجل حماية مبدأ المشروعية (دولة القانون)، وعليه سنبحث في أنواع الرقابة على السلطة التنظيمية في المبحث الأول، ونبحث في آثار الرقابة على السلطة التنظيمية في المبحث الثاني.

المبحث الأول: أنواع الرقابة على السلطة التنظيمية

تعد السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية سلطة دستورية ما يعزز قوتها ومركزها في النظام الدستوري، إلا أن ممارسة هذه السلطة قد تتجاوز الحدود التي رسمت لها وهو ما يؤثر على الحياة العامة للمواطن، هذا الأمر الذي يفرض وجود رقابة تنصب على هاته السلطة لتحد من مدى جسامتها وتجاوزها، وعليه فإن السلطة التنظيمية تخضع لعدة أنواع من الرقابة تتمثل أهمها في رقابة شعبية يمارسها الشعب وأخرى سياسة تمارس من قبل هيئات سياسية، و رقابة دستورية ممارسة من طرف المجلس الدستوري، إضافة إلى رقابة قضائية يمارسها مجلس الدولة ومنه سنتطرق إلى الرقابة الشعبية والسياسية على السلطة التنظيمية في المطلب الأول، و سنتطرق إلى الرقابة الدستورية والقضائية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الرقابة الشعبية والسياسية على السلطة التنظيمية

تخضع التنظيمات المستقلة لرقابة شعبية يمارسها الشعب بواسطة جملة من الوسائل تتمثل أهمها في كل من الاعتراض والإستفتاء الشعبيين والتظاهر والإضراب وغيرها، والرقابة السياسية يمارسها البرلمان عن طريق آلية الإخطار وعليه ستبحث حول الرقابة الشعبية على السلطة التنظيمية في الفرع الأول ونبحث في الرقابة السياسية على السلطة التنظيمية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الرقابة الشعبية على السلطة التنظيمية

*هناك علاقة وثيقة بين الرقابة الشعبية وطبيعة النظام القائم، فلا يمكن أن يكون نظام ديمقراطي شعبي بدون رقابة شعبية حقيقية تعمل على تكريس مبدأ الشرعية.⁽¹⁾، فدرجة الشرعية⁽²⁾ هي التي يعتمد عليها للحكم على النظام بأنه ديمقراطي أو ديكتاتوري، وأنها أيضاً العامل الأساسي في إقراره بإعتبار أن عامل الاستقرار هو من المميزات الأساسية التي تتميز بها أنظمة الدول المتقدمة عن أنظمة الدول النامية، فوجود الرقابة الشعبية دليل صادق على وجود الديمقراطية.⁽³⁾، ووفقاً للديمقراطية شبه مباشرة⁽⁴⁾ - التي تقوم على إشراك الشعب في ممارسة السلطة بجوار الهيئة النيابية، وتجعله رقيباً عليها وعلى السلطة التنفيذية - فإنه يمكن الإقرار بوجود رقابة شعبية على التنظيمات المستقلة يمارسها الشعب بإعتباره مصدر كل سلطة⁽⁵⁾،

(1) - إن الشرعية في فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة فهي تصور الشيء تصور حقيقياً على خلاف المشروعية التي تصور الشيء من وجهة نظرًا فاعله بمعنى إحترام قواعد القانون القائمة، فالمشروعية تعني الخضوع للحكام والمحكومين لسيطرة أحكام القانون، بحيث لا يصدر أي تنظيم إلا في حدود القانون، وأنه يجب على كل سلطة أن تحترم القانون.

ينظر: فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري (بين النظرية والتطبيق)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2011، صفحة، صفحة 51 و50.

(2) - فالشرعية هي صفة تطلق على سلطة يعتقد الأفراد بأنها تتطابق والصور التي كونوها داخل المجموعة الوطنية فهي تتميز بتطابق السلطة ومصدرها وتنظيمها مع ما يعتقد الأفراد أنه أصلح في هذا الميدان .

ينظر: بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول (النظرية العامة للدولة والدستور)، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، سنة 2000 ، صفحة 88.

(3) - عبد الكريم محمد السروي، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2009، صفحة 34.

(4) - الديمقراطية شبه مباشرة تتوسط كل من نظام الديمقراطية المباشرة التي تعتمد على ممارسة الشعب لسيادته بدون وسيط والديمقراطية النيابية التي تقوم على أساس إنتخاب هيئة نيابية تمثل الشعب وتضطلع بمهام الحكم نيابة عنه، ينظر: عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 218.

(5) - المادة 07 فقرة 01 من الدستور الجزائري:

"...الشعب مصدر كل سلطة..."

وذلك عن طريق بموجب التوقيع على عريضة شعبية⁽¹⁾، فالإعتراض الشعبي يقضي

بإيقاف العمل بالتنظيم⁽²⁾ الذي لم يرضى عليه الشعب بشكل مؤقت - خلال مدة زمنية محددة⁽³⁾ - في إنتظار عرضه على الإستفتاء بغية معرفة رأي الشعب فيه، فإذا ما أقرت أغلبية الشعب معارضة، ذلك التنظيم فإنه يلغي بشكل نهائي ، إذ يسقط بأثر رجعي⁽⁴⁾، وعليه فالإستفتاء يعد نتيجة لازمة للإعتراض الشعبي⁽⁵⁾ ويقصد بالإستفتاء أخذ رأي الشعب في موضوع من الموضوعات، وفي هذا النطاق يتمثل الإستفتاء في أخذ رأي الشعب حول تنظيم رئاسي وذلك لأجل إضفاء المزيد من الشرعية والديمقراطية والشفافية على أعمال الدولة بصدورها بعد موافقة الشعب عليها الذي هو صاحب السيادة.

فأسلوب الإستفتاء قد أصبح يمثل الوسيلة المفضلة لتوسيع مشاركة الشعب في تسيير الشؤون العمومية، والإضفاء مزيد من الشرعية والديمقراطية والشفافية على أعمال الدولة بصدورها بعد موافقة الشعب عليها صاحب السيادة⁽⁶⁾.

(1) - تطورت مسألة تقديم العرائض الدستورية بشكل ملحوظ حيث أصبح من حق المواطنين الذين يعترضهم مشكل لم يعالجه المشرع أن يتقدموا بعرائض للبرلمان بغية سد الفراغ التشريعي ولقد إعتد هذا الأسلوب في النظام البريطاني وكل من الدستور البلجيكي والإسباني واليوناني والإيطالي والهولندي والألماني، وفي عدد من الولايات المتحدة الأمريكية ، ويبرز هذا الأسلوب بشكل جلي في النظام السياسي السويسري، رغم توسع نطاق إعتد أسلوب العرائض إلا أنّ المؤسس الدستوري الفرنسي لم يأخذ بهذا الأخير وقد ساهر في ذلك المؤسس الدستوري الجزائري.

ينظر: محمد زين الدين، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثالثة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 2016، صفحة 148.

(2) - يعتبر التنظيم قانون حسب المفهوم الواسع القانون ما يحول للشعب إمكانية الإعتراض عليه، ينظر : محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دون طبعة ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2006، صفحة 36 .

(3) - أما إذا لم يتم هذا الإعتراض في المدة المحددة فإنّ التنظيم الذي يعد قانون حسب المفهوم الواسع -يصبح نهائي وواجب النفاذ ينظر: هاني علي طهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن، سنة 2008 ، صفحة 183 .

(4) - إبراهيم عبد العزيز شيخا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ص 226.

(5) - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، سنة 1988، صفحة 172.

(6) - راجحي أحسن، التشريع والمؤسسة التشريعية، دار الكتاب الحديث الجزائر، سنة 2015، صفحة 120.

وتظهر فاعلية هذه الرقابة بشكل جلي في حالة صدور قوانين وقرارات تشكل إعتداء صارخاً على حريات وحقوق المواطنين وتؤدي إلى التفرقة والإضطهاد والظلم وتخرق حرمة الدستور بشكل فاضح عندها قد يلجأ الشعب إلى الإحتجاج والتظاهر السلمي⁽¹⁾، إذ منح الدستور الجزائري للشعب حق ممارسة التظاهرات مانصت عليه المادة 49 منه "حرية التظاهر السلمي مضمونة للمواطن في إطار القانون الذي يحدد كفاءات ممارستها"⁽²⁾.

إضافةً إلى ما سبق بإمكان الشعب بسط رقابته على القوانين بصفة عامة والتنظيمات المستقلة بصفة خاصة عن طريق الإضراب الذي يعد هو الآخر حق دستوري⁽³⁾، وفي هذا الإطار بإمكان الشعب اللجوء إلى الإضراب للتعبير عن عدم رضاه عن تنظيم ما، وقد يتحول هذا الإضراب إلى عصيان مدني المتمثل في الرفض التام للخضوع للقوانين والتنظيمات التي تعد في عين من ينفذها ظالمة، وقد لعب الإعلام دوراً بارزاً في تكريس الرقابة الشعبية، إذا يعتبر عامل مؤثر في تكوين الرأي العام الذي يشكل قوة وعامل أساسي من عوامل خضوع الدولة للقانون، كما أنه يمثل قيلاً مؤثراً للحد من سلطات الدولة وإجبارها على الخضوع للقانون.⁽⁴⁾

(1) - طلبة نسرين، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27، العدد الأول، سنة 2011، صفحة 496.

(2) - تحدد كيفية ممارسة التظاهرات السلمية عن طريق القانون رقم 91-19 المؤرخ في 02/12/1919 المتعلق بالإجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 62 لسنة 1991.

(3) - المادة 71 من الدستور الجزائري "الحق في الإضراب معترف به...".

(4) - سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، سنة 2007، صفحة 144 وبعدها

الفرع الثاني: الرقابة السياسية على السلطة التنظيمية

طبيعة عملية الرقابة البرلمانية في نطاق مبدأ الفصل بين السلطات الذي يحكم وينظم ممارسة سيادة وسلطة الدولة الوطنية في النظم السياسية الليبرالية الغربية، بأنها رقابة برلمانية سياسية عضويًا وشكليًا وموضوعيًا ووظيفيًا، أي أنّها رقابة تمارسها مؤسسات وهيئات دستورية سيادية وسياسية هي البرلمان، بإعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف وتقود أعمال الإدارة العامة في الدولة.⁽¹⁾

وبمعنى آخر الرقابة البرلمانية هي تفصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة⁽²⁾.

ويتضح من خلال ما سبق أنّه يمكن أن تراقب التنظيم بطريقة غير مباشرة عن طريق آلية الإخطار

(1) - بولوم محمد الأمين، البنية القانونية والدستورية للسلطة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2007-2008، صفحة 84.

(2) - شتاتحة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2012-2013، صفحة 01.

المجلس الدستوري من مباشرة مهمة الرقابة على دستورية القوانين، وهذا في ظل عدم إمكانية ممارسته الإخطار الذاتي⁽¹⁾، وبالرجوع إلى نص المادة 187 من الدستور الجزائري التي تنص على ما يلي:

" يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس مجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول.

كما يمكن إخطاره من خمسين 50 نائباً أو ثلاثين 30 عضواً في مجلس الأمة".⁽²⁾

وفي الرقابة السياسية لا بد من الإشارة إلى الجهات السياسية التي حول لها الدستور وسيلة الإخطار، فلقد إعترف المؤسس الدستوري لكل من رئيسي غرفتي البرلمان بحق الإخطار منذ صدور دستور 1996، وهو إخطار إختياري فيما يخص المعاهدات والقوانين والتنظيمات سواء قبل أو بعد دخولها حيز النفاذ، أما بالنسبة للقوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، فهو إخطار وجوبي وسابق على دخوله حيز النفاذ ويقتصر ذلك على رئيس الجمهورية فقط.

ومنح حق الإخطار لهاتين الهيئتين أمر ضروري حتى تتمكن من الطعن في دستورية القوانين التي قد تكون مخالفة للدستور،⁽³⁾ خاصة بالنسبة للهيئة التشريعية، التي يمكنها الطعن بموجبه في المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية والتي تعتدي على صلاحيات وإختصاصات ومجالات تشريع البرلمان.⁽⁴⁾

وبين المؤسس الدستوري من خلال الدستور الجزائري نصاب معين من النواب وأعضاء البرلمان يمكنهم إخطار المجلس الدستوري لرقابة دستورية القوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات، وقيد ذلك بشرط تقديم

(1) - زهير لعامة، آثار توسيع صلاحية إخطار المجلس الدستوري على فعالية الرقابة دستورية القوانين من خلال التعديل الدستوري 2016، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، السنة الجامعية، 2017، صفحة 176.

(2) - تقابلها المادة 166 من دستور 1996 التي تنص: " يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري". إن إقتصار حق الإخطار مجلس الدستوري على هاته الهيئات فقط، من شأنه أن يضعف من فاعلية الرقابة الدستورية ويكون لها بالغ الأثر على حقوق وحرريات الأفراد إضافة إلى عدم توازن بين السلطات في توزيع حق الإخطار، وهذا ما تداركه المؤسس الدستوري في تعديل 2016.

(3) - الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، لسنة 2011، صفحة 149.

(4) - زهير لعامة، المرجع السابق، صفحة 179.

عريضة الإخطار من جانب 50 نائباً أو 30 عضواً، وهذا يهدف إلى إشراك المعارضة البرلمانية التي حرمت لمدة كبيرة من ممارسة هذا الحق الدستوري، وهذا من شأنه أن يقوي نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر بحيث في حالة عدم رضى الأقلية البرلمانية على مادة أو قانون أو تنظيم بإمكانها تقديم تعليل سبب رفضها وتخطر به المجلس الدستوري، الذي يتكفل في هذا الأخير بالرقابة الدستورية اللاحقة على دستورية القوانين⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الرقابة الدستورية والقضائية على السلطة التنظيمية

تخضع التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية لرقابة دستورية الممارسة من طرف المجلس الدستوري، بإعتباره هيئة سياسية حتى يضمن إحترام الدستور، وكذلك عدم تعدي تنظيمات على مجال آخر، إضافة إلى رقابة الدستورية هناك رقابة قضائية متمثلة في مجلس الدولة ودوره البارز في إحترام مبدأ المشروعية وتجسيدها لدولة القانون، وعليه سوف نتطرق في هذا المطلب إلى الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية في الفرع الأول وإلى الرقابة القضائية على هذه الأخيرة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: رقابة المجلس الدستوري على السلطة التنظيمية

تقف القواعد الدستورية على قمة الهرم القانوني للدولة في النظم السياسية التي تأخذ بالدستور الجامد، والقول بأن القواعد الدستورية تسمو على القوانين العادية، يلزم المشرع بأن لا يصدر قانون عادي يخالف قواعد وأحكام الدستور ولذلك يلاحظ أن بعض الدساتير تنص على بطلان القوانين التي تخالفها صراحة⁽²⁾، فالدستور هو أعلى القوانين في الدولة، إذ أنه يحتل صدارة هرم النظام القانوني فيها، المقصود من ذلك أن الدستور هو القانون الوضعي الأعلى والأعلى في الدولة بالنسبة لمختلف القوانين الأخرى السائدة فيها، وهذا يعني أن جميع الأفراد وكل المؤسسات والهيئات في الدولة مهما كانت طبيعتها، وبالتالي الحكام والمحكومين على حد السواء يجب أن يخضعوا ويلتزموا بأحكامه وأن يعملوا على إحترامه، وأن كل النصوص القانونية مهما كانت طبيعتها ودرجتها، لا يجب أن تكون مخالفة له⁽³⁾، وعليه

(1) - وارزقي نسس -صغير ديهية، صلاحية إخطار المجلس الدستوري - دراسة مقارنة بين الدستور الفرنسي والدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، السنة الجامعية، 2015-2016، صفحة 24.

(2) - غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الإثراء للنشر وتوزيع، الأردن، السنة 2009، صفحة 271.

(3) - بن نملة صليحة، المرجع السابق، صفحة 158.

فالمقصود بالرقابة على دستورية التنظيمات هو التقييد التام والصارم بالحدود التي رسمها الدستور لسلطة التنظيمية وذلك لعدم إعتدائها على غير المجالات المخصصة لها، ونوه هنا إلى أن الدستور الجزائري فضل الأخذ بأسلوب المجلس الدستوري وليس المحكمة الدستورية الذي إنتهجتته بعض الدول.

وبما أن المجلس الدستوري هو الهيئة المخولة برقابة دستورية القوانين بما فيها التنظيمات، فإنه لجأ كغيره من المجالس الدستورية إلى توسيع مجال الرقابة الدستورية بإعتماد تقنيات عديدة منها وأهمها فكرة "الكتلة الدستورية" والتي أخذ بها المجلس الدستوري الجزائري منذ 1989 ويقصد بالكتلة الدستورية مجموعة النصوص القانونية والوثائق والمبادئ التي يستند إليها المجلس الدستوري لقياس مدى دستورية النص التشريعي أو تنظيمي المعروض عليه، وهي تتضمن الدستور وغيره من النصوص التي يعتبرها المجلس ذات قيمة أو أهمية دستورية.⁽¹⁾

فالكثلة الدستورية عند فحص أي نص تشريعي أو تنظيمي تزيد وتنقص حسب درجة القانون المراد فحصه، ويظهر تفصي المجلس الدستوري، أنه لم يكتفي بإسناد لنصوص الدستور وحدها وذلك عند فحص التنظيمات بل لجأ إلى المعاهدات الدولية والقوانين الإستفتاءية والقوانين العضوية والقوانين العادية.

حيث إستند المجلس الدستوري على المعاهدات ككتلة دستورية حيث أكد أن أي إتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها في الجريدة الرسمية تندرج في القانون الوطني وتخول لكل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية الوطنية.⁽²⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 150 من الدستور الجزائري: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".

وتتوسع الكتلة الدستورية بالنسبة للتنظيمات بأن المعاهدات تسمو على القوانين الإستفتاءية و القوانين العضوية وكذلك العادية، فبالنسبة للقوانين الإستفتاءية مركبة من مصطلحين أحدهما القانون ويعني مجموعة القواعد التي تسنها السلطة التشريعية في حدود الإختصاصات المخولة لها في الدستور، وكذا الإستفتاء ويعني

(1) - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في إجتهد المجلس الدستوري، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، بدون سنة، صفحة 06.

(2) - بن أحمد سمير، آليات إحترام القواعد الدستورية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

لخضر، باتنة، السنة الجامعية، 2013-2014، صفحة 76-77.

إستشارة الشعب حول موضوع معين أو مسألة معينة، وما يميز هذه القوانين هو أن الإقرار النهائي لها يكون بموافقة الشعب بمقتضى الإستفتاء.⁽¹⁾

وإذا قمنا بتصنيف القانون الإستفتائي ضمن التدرج الهرمي للقوانين أو بمعنى آخر ضمن الكتلة الدستورية فهي مسألة مستعصية نوعاً ما بالنسبة للفقهاء، فالقيمة القانونية له تبقى متغيرة حسب الموضوع الذي عاجله الإستفتاء، وعليه فإن التشريع الإستفتائي يمكنه أن يشكل قانوناً دستورياً أو قانوناً عادياً أو لائحة.⁽²⁾، فالقوانين الإستفتائية تسمو على القوانين العضوية وكذلك القوانين العادية وأيضاً التنظيمات المستقلة.

أما بالنسبة للقوانين العضوية فهي القوانين التي تنظم مسائل ذات طبيعة دستورية⁽³⁾، حيث أن هذه الأخيرة مثلها مثل المعاهدات ليست إلا مرجعاً لرقابة الدستورية عبر رابط دستوري، وبذلك لجأ المجلس الدستوري الإعتماد في فحص دستورية التنظيمات إلى القوانين العضوية بما أنّها من النصوص القانونية والوثائق والمبادئ التي يستند إليها المجلس الدستوري لبيان مدى سعة الكتلة الدستورية.

من خلال ما سبق نستطيع القول بأن التنظيمات تعمل على زيادة الكتلة الدستورية وذلك بناءً على موقعها في الهرم القانوني، فلا يجب أن تخالف الدستور والقوانين الإستفتائية والمعاهدات وإلا كانت محل الرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري، وبإستقراء المادة 186 من الدستور الجزائري 2016 والمادة 6 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري، نجد أن لها نفس الأحكام المتعلقة برقابة المجلس الدستوري على التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية، ويتم هذا بعد إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.⁽⁴⁾

(1) - بن كرمة عبد القادر ، المرجع السابق ، صفحة 36

(2) - راجحي أحسن، التشريع والمؤسسات التشريعية، المرجع السابق، صفحة 28.

(3) - برفوق عبد العزيز، مقارنة في رصد منهج المجلس الدستوري في توسيع الكتلة الدستورية، مجلة دفاتر سياسة والقانون، العدد 7، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، السنة 2013، صفحة 07.

(4) - وارزقي نسس وصغير ديهية ، المرجع السابق ، صفحة 32.

تخضع التنظيمات لرقابة قبلية على دستورية القوانين مع المعاهدات والقوانين العضوية، فالرقابة المسبقة (القبلية) هي مستحسنة لكونها تمنع صدور نصوص مخالفة للدستور⁽¹⁾، كما أن هناك رقابة بعدية حيث بالرجوع إلى النصوص الدستورية، يتضح أن المؤسس الدستوري اخذ بالرقابة البعدية (اللاحقة)، المتمثلة في إمكانية إحالة النصوص القانونية بما فيها التنظيمات التي يمكن أن تكون مخالفة للدستور، حتى تتم مراقبتها من جديد، دون التقييد بمعياري محدد لإخطار المجلس الدستوري بشأنها، وإن إختيار توقيت الإخطار يجب أن يكون في مرحلة دخول النصوص القانونية حيز التنفيذ⁽²⁾ ونشرها في الجريدة الرسمية لذلك توصف هذه الرقابة أنها علاجية،⁽³⁾ ويستخلص مما سبق أن المراسيم الرئاسية تخضع لرقابة بعدية من قبل المجلس الدستوري، في حين لا تخضع لرقابة مطابقة⁽⁴⁾، وإنما للرقابة الدستورية حيث أن هذه الرقابة تهدف إلى تعزيز أسس وأركان الدولة القانونية القائمة على سيادة القانون والحيلولة دون الخروج على الدستور بإعتبره المنظم للقواعد الأساسية الواجبة الإحترام في الدولة وللدفاع عن إرادة الشعب الذي أصدره الدستور وحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد.⁽⁵⁾

وبإعتبار أن التنظيمات إختصاص أصيل بيد رئيس الجمهورية يستمدها بنص صريح من الدستور، وذلك من خلال م143/ فقرة 1 من الدستور الجزائري،⁽⁶⁾ فلا شك من أنّها تخضع للرقابة الدستورية وذلك لضمان عدم مخالفتها للدستور وعدم تعديها على المجال المخصص للبرلمان⁽⁷⁾ وذلك طبقاً للمادة 186⁽⁸⁾ التي تنص على أنّها: " ...يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية... والتنظيمات"،

(1) - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في إجتهد المجلس الدستوري، مرجع سابق، صفحة 16.

(2) - بوسطلة شهرزاد -مدور جميلة، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، مجلة الإجتهد القضائي، العدد الرابع، دون سنة، صفحة صفحة.

(3) - وارزقي ثسس - صغير ديهية، المرجع السابق، صفحة صفحة

(4) - رقابة مطابقة تكون على القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان.

(5) - شيرزاد شكري طاهر، مرجع سبق ذكره، صفحة صفحة

(6) - المادة 143 من قانون 16-01 متضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

(7) - فريجة سفيان، مرجع سبق ذكره، صفحة 54.

(8) - تقابلها المادة 165 من الدستور 1996: " بفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الإختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام

أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات..."

وتضيف المادة 191 من الدستور الجزائري التي نصت: "إذا إرتأى في المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس".
حيث يرى الفقهاء أن التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية هي المعنية بالرقابة المجلس الدستوري وبالتالي هي المقصودة بنص الدستور.⁽¹⁾، إضافة إلى آلية الإخطار التي من خلالها ييسر المجلس الدستوري رقابته على القوانين، فإنّ المؤسس الدستوري الجزائري إستحدث آلية جديدة تتمثل في الدفع بعدم الدستورية وذلك في دستور 2016.

لقد إعتمد المؤسس الدستوري الجزائري آلية الدفع بعدم دستورية القوانين كآلية للرقابة في المنظومة القانونية الجزائرية من خلال نص المادة 188⁽²⁾ من دستور 2016، وبإعتماد المؤسس الدستوري لهذه الآلية، قد عزز دور المجلس الدستوري و جعله أكثر فعالية في حماية الحقوق والحريات، وكسر ذلك العرف الذي كان يحصر ويقيم المجلس الدستوري في مجرد حماية النظام الدستوري الموضوعي، من خلال هذه الآلية، يكون قد سمح للأطراف في نزاع قضائي من الولوج إلى المجلس الدستوري من خلال الدفع بعدم الدستورية.⁽³⁾

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على السلطة التنظيمية

تعتبر التنظيمات الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية طبقاً للمعيار المادي الموضوعي عملاً تشريعياً وذلك لأن طبيعة القواعد القانونية التي تضمنتها قواعد عامة ومجردة، شأنها من ذلك شأن القوانين، ومن ثم فهي تعد أحد مصادر النظام القانوني في الدولة وبالتالي يتحتم إعتبارها أحد مصادر مبدأ المشروعية.⁽⁴⁾، ويقصد بمبدأ المشروعية بمعناه الواسع، خضوع جميع الأشخاص والسلطات العامة بكل

(1) - راجي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع السابق، ص 193.

(2) - نص المادة 188 من الدستور الجزائري لسنة 2016: "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. تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي"

(3) - عبد القادر بوراس بمشاركة الطالب لخضر تاج، الدفع بعدم الدستورية في الدستور الجزائري: بين المكاسب والآفاق - مقارنة بالتجربة

الفرنسية، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2018، ص 54.

(4) - سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2009، صفحة 45.

هياتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول في الدولة. (1) ، وأما المشروعية الإدارية فيراد بها خضوع كافة الأعمال والتصرفات الصادرة تحديداً من السلطات الإدارية للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده (2).

ولما كانت التنظيمات الرئاسية عنصراً من عناصر المشروعية فإنه يتحتم على السلطات العمومية والإدارية في الدولة إحترامها والتقيدها، وإلا فإنه يحق للأفراد اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات الصادرة والتي تكون مخالفة لها، حيث نصت المادة 161 من الدستور الجزائري.

على أنه: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"

وتجسيدا لمفهوم دولة القانون وتحقيقها على أرض الواقع يقتضي حسب الفقه (3)، توفر العديد من الضمانات، من أهمها تنصيب جهة قضائية مستقلة، تكون قادرة على التصدي والوقوف في مواجهة كل ما من شأنه المساس بالنظام القائم للدولة وذلك حماية للمجتمع وللحريات على السواء، وتتمثل هذه الجهة القضائية في مجلس الدولة إذ نصت المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه وعمله، على أنه "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ويختص أيضاً بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة". (4)

(1) - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2011، ص 20.

(2) - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم النشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2005، صفحة 08.

(3) - بوديوره عبد الكريم، القضاء الإداري في الجزائر، الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، الجزائر، سنة 2005، ص 09.

(4) - القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو سنة 2011، والمعدل والمتمم بموجب القانون 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018.

-وعليه فرقابة القضاء الإداري على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يتم في الواقع بوصفها:

1/- رقابة تحمي المشروعية.

2/- رقابة تحد المشروعية.

أولاً: رقابة تحمي المشروعية:

وذلك من خلال دعاوى قضاء المشروعية، وهي تلك المجموعة في الدعاوى القضائية الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة (1) أمام جهات القضاء الإداري المختصة، وتؤسس وتقام هذه الدعوى على أساس مراكز قانونية عامة، وتستهدف بالإضافة إلى حماية المصلحة الخاصة برفعها، تحقيق المصلحة العامة، بواسطة حماية مشروعية الأعمال الإدارية والنظام القانوني في الدولة، فدعوى قضاء المشروعية الأعمال الإدارية والنظام القانوني في الدولة، فدعوى قضاء المشروعية تستهدف إذن حماية مفهوم دولة القانون ومبدأ المشروعية في الدولة (2)، ومن بين أهم دعاوى قضاء المشروعية هي دعوى الإلغاء والتي يمكن تعريفها على أنها: دعوى قضائية ترفع بقصد مخاصمة قرار إداري داخلي، وذلك بالطعن بمشروعيته تمهيداً للمطالبة بإلغائه وإبطال مفعوله، من خلال وضع حد نهائي لآثاره، وأما لقبول دعوى الإلغاء من الناحية الموضوعية، فإنه يجب على رافعي الدعوى إثبات أن القرار المعني قد جاء معيباً على الأقل بأحد العيوب الداخلية أو الخارجية التي تصيب القرارات الإدارية في أركانها. (3)

ثانياً: رقابة تحد المشروعية

من المتعارف عليه أنه لا يمكن ممارسة الرقابة القضائية إلا بناء على دعوى ترفع من صاحب الشأن، فالقاضي لا يستطيع التدخل في المنازعات القائمة بين الإدارة العمومية والأفراد من تلقاء نفسه، ولكن متى طلب منه التدخل فإنه ملزم بالحكم في المنازعة وإلا عد مرتكباً لجريمة إنكار العدالة، ومع

(1) - المادة 13 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.

(2) - عمار عوابدي، قضاء التفسير الإداري، الطبعة الخامسة، دار الهوم، الجزائر، 2006، صفحة 103.

(3) - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني: نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، السنة 1995، صفحة 499 وبعدها.

ذلك توجد بعض التنظيمات الرئاسية الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لا يمكن الطعن فيها قضائياً أمام القضاء الإداري، وذلك لأنّ هذا الأخير يعتبرها من قبل أعمال الحكومة، أو ما يعرف بأعمال السيادة.⁽¹⁾ فالقاضي الإداري عندما يرفع أمامه طعن ضد إحدى تلك التنظيمات الرئاسية، فإنّه يعترض بعدم القبول، مستعملاً في ذلك عبارة مفادها: ⁽²⁾

"أن هذه الأعمال ليست من طبيعتها أن تكون محلاً للطعن"

وبالإستناد على ما سبق يمكن القول أنّه إذا كانت رقابة القضاء الإداري على أعمال السيادة يعتبر في نظر الكثير من الفقه رقابة تحد وتقييد من نطاق المشروعية، فإنّها تعتبر رقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.⁽³⁾ وفي الظروف الإستثنائية يستمر العمل بمبدأ المشروعية وسيادة القانون، وكذلك الرقابة القضائية شرط أن لا يكون على حساب إستقرار المؤسسات الدستورية، حيث يتخذ مبدأ سيادة القانون⁽⁴⁾ في هذه الظروف وضعاً خاصاً، فكثير من القرارات والأعمال التي تعد في الظروف العادية مخالفة للقانون، تعد في الظروف الإستثنائية متفقة معه، إذ تحل المشروعية الإستثنائية محل المشروعية العادية، إذ أن بعض القرارات لو جاءت في الظروف العادية لعدت باطلة إلا أنّه يحكم القاضي الإداري بصحتها لأنّها صدرت في الظروف الإستثنائية.

ولقد اختلف الفقه الإداري حول رقابة القاضي الإداري على التنظيمات المستقلة، إذ يرى جانب من الفقه بأنه يجب على القضاء الإداري أن يقف عند حدود المشروعية دون التعرض إلى مسألة فحص دستورية هذه التنظيمات، حيث حول المؤسس الدستوري هذه الصلاحية إلى هيئة سياسية تدعى المجلس الدستوري في حين يذهب إتجاه آخر من الفقه إلى القول بأن رقابة القاضي الإداري قد ترقى إلى الرقابة على دستورية القوانين بما فيها التنظيمات.⁵

(1) - بن سريّة سعاد، مرجع سبق ذكره، صفحة 167.

(2) - محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، دون دار النشر، الجزائر، 2003، صفحة 164.

(3) - فريجة سفيان، مرجع سبق ذكره، صفحة 50.

(4) - خرباشي عقيلة، مرجع سبق ذكره، صفحة 14.

(5) - بالجيلالي خالد، السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2016-2017 صفحة 208 وما بعدها.

إضافة إلى ما سبق فإن القضاء (مجلس الدولة والمحكمة العليا) يمارس رقابة على القوانين عن طريق المادة 188 منه التي تنص على أنه "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

فالدفع بعدم دستورية القوانين يقوم على أساس مبدأ عام من مبادئ القانون وهو مبدأ تدرج القواعد القانونية، والذي بمقتضاه تعلق وتسمو القواعد الدستورية فوق أي قواعد قانونية أخرى.⁽²⁾، ويقوم الدفع أيضاً على أساس حماية الحقوق والحريات من أي إعتداء أو مخالفة فيما يتعلق بسلطة من سلطات الدولة⁽³⁾ وعليه فالقضاء يمارس الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع، بمناسبة دعوى مرفوعة أمامه، ويطلب فيها تطبيق قانون معين فيدفع أحد أطراف الدعوى بعدم تطبيق هذا القانون.

فإذا تبين له عدم صحة الدفع يطرحه جانباً ويحكم في النزاع طبقاً لهذا القانون، أمام إذا تأكد من مخالفة القانون للدستور، فإنه يمتنع عن تطبيقه ويحيله للمجلس الدستوري الذي يقوم بفحص دستوريته.⁽⁴⁾، وتقتصر الرقابة عن طريق الدفع القضائي على القوانين الصادرة عن البرلمان فقط (القوانين العادية)، وعليه فالتنظيمات المستقلة الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تفلت من الرقابة القضائية عن طريق الدفع.

(1) – تحدد شروط وكيفية تطبيق هذه المادة بموجب القانون العضوي رقم 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المحدد لكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية، العدد 54، المؤرخة في 05 سبتمبر 2018.

(2) – عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1995، ص 190.

(3) – عيسو نادية – أمير كهينة، الدفع بعدم دستورية القوانين، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الدراسية 2016-2017، صفحة 63.

(4) – لعلامة زهير، مرجع سبق ذكره، صفحة 09 وما بعدها.

المبحث الثاني: آثار الرقابة على السلطة التنظيمية

لكي تكون الرقابة على التنظيمات المستقلة ذات فعالية، لا بد من أن يمارس المجلس الدستوري دوره على أكمل وجه، لكن هذا الأخير يتعطل دوره بسبب عدم ممارسة الجهات المخولة بآلية الإخطار لصلاحياتها بناء على نص دستوري، هذا ما أدى إلى عدم فاعلية رقابة مجلس الدستوري (الرقابة السياسية)، إضافة إلى هيمنة وقوة مركز رئيس الجمهورية الذي يمتلك آلية خطيرة وهي آلية حل مجلس الشعبي الوطني طبقاً لنص المادة 147 من الدستور الجزائري، هذا من جهة ومن جهة أخرى في حالة تعدي السلطة التنظيمية على مجال القانون يترتب على هذا التعدي تدخل المجلس الدستوري، حماية لمبدأ سمو الدستور، وتبعاً لمعيار الشكلي تعد التنظيمات قرارات إدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري حماية لمبدأ المشروعية، وعليه سوف نقسم المبحث إلى **المطلب الأول** ندرس فيه آثار الرقابة السياسية وفي **المطلب الثاني** آثار الرقابة الدستورية والقضائية على السلطة التنظيمية.

المطلب الأول: آثار الرقابة السياسية على السلطة التنظيمية

نظراً للدور الجوهري الذي يقوم به المجلس الدستوري سواء في فرنسا أو في الجزائر بكونه حامي الدستور، والذي يتجسد من خلال السهر على إحترام النص الأسمى في الدولة، إلا أن عمله يتوقف ويتعطل على مدى ممارسة الجهات المعنية لصلاحيته الإخطار، إضافة إلى ذلك آلية الحل البرلمان وهو أخطر سلاح يمتلكه رئيس الجمهورية، وهاتين آليتان لها أثر كبير على الرقابة السياسية على السلطة التنظيمية سوف ندرسها كالتالي: عدم فاعلية الرقابة السياسية (الفرع الأول) وقوة مركز رئيس الجمهورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عدم فاعلية الرقابة السياسية

يظهر المجلس الدستوري قوي بطريقة إنشائه والمهام المسندة إليه وإختصاصاته لكن يعتبر هيكل بدون روح بغياب آلية الإخطار، فالإخطار هو الوسيلة الوحيدة الإجرائية لتحريك الرقابة الدستورية.⁽¹⁾

(1) - بوعزيز صونية - بوعزة كاهنة، عوائق فعالية الرقابة على دستورية القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الجامعية 2016-2017، صفحة 35.

لقد بقي تعديل دستور 2016 يعتمد على إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري بإعتبار هذا الأخير حامي الدستور، لكن رئيس الجمهورية لا يستعمل هذا الحق إلا ضد القوانين أي النصوص التشريعية، هذا ما حدث فعلاً في الميدان العملي، حيث أن كل النصوص التي أخطرت بها المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية كانت نصوص تشريعية، فمن غير المنطقي أن نرى موافقة رئيس الجمهورية على نص قانوني تم إصداره من طرفه،⁽¹⁾ ثم يسارع بعد ذلك إلى إخطار المجلس الدستوري للطعن في دستورية هذا القانون.

ومع إستحداث الوزير الأول في عملية الرقابة الدستورية من خلال منحه آلية الإخطار من خلال نص م187/ف¹ من الدستور الجزائري، فتبقى هذه الآلية معطلة لأن الواقع السياسي والدستوري لعلاقة الوزير الأول برئيس الجمهورية يؤكد صعوبة إن لم نقل إستحالة أن يتولى الوزير الأول بشكل منفرد إخطار المجلس الدستوري مراقبة مدى دستورية القوانين، وهذا يظهر التبعية المطلقة للوزير الأول لرئيس الجمهورية، هذا ما يبينه النص المادة 91/الفقرة 5: "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: ... -يعين الوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه..." ، بإستعمال الوزير الأول لحقه في الإخطار يبقى مرهون بمركز رئيس الجمهورية،⁽²⁾ وبناءً على التحكم الكامل لهذا الأخير، لا يمكن تصور ممارسته للإخطار كوسيلة ضد التنظيمات، هذا من جهة ومن جهة لقد منح المؤسس الدستوري للسلطة التشريعية حق الإخطار المجلس الدستوري لرئيس غرفتي البرلمان وكذلك من خلال دستور 2016 لأول مرة لأعضاء البرلمان.⁽³⁾

(1) - زهير لعامة، المرجع السابق، ص 178.

(2) - براهيم نعيمة ورائي سهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، السنة الجامعية، 2016-2017، صفحة 77.

(3) - بوعزيز صونية بوعزة كاهنة، المرجع السابق، صفحة 38.

حيث بقي حق الإخطار ممنوح لرئيس البرلمان إخطاراً إختياريًا في مجال دستورية المعاهدات، القوانين العضوية والتنظيمات، لكن لم تحدث أي مراجعة للمجلس الدستوري من طرف رئيس غرفتي البرلمان بخصوص التنظيمات الصادرة من طرف رئيس الجمهورية،⁽¹⁾ حيث إذا استعمل هاذين الآخريين هذه الصلاحية ستعتبر خطوة لخيانة الرئيس، بدل تفسيرها لحماية للحقوق والحريات، إضافة إلى ذلك لا بد من الإشارة إلى وضع رئيس مجلس الأمة في نظام السياسي الجزائري، في كيفية إنتخابه عن طريق الثلث الرئاسي، وبذلك يبقى حق الإخطار الممنوح لرئيسي غرفتي البرلمان هو حق صوري.

ثم أن المؤسس الدستوري إعترف للبرلمانيين (50 نائبًا و 30 عضوًا) بهذا الحق (الإخطار) ليتيح فرصًا أكثر للمعارضة مما يخفف من سلطة إحتكار الإخطار الذي إستأثرت به الجهات التقليدية خاصة رئيس الجمهورية، لكن هناك قيود تحول دون تفعيل البرلمانيين لوسيلة الإخطار وهذا من خلال سيطرة السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري تحول دون إمكانية تمكن الأقلية البرلمانية من تحريك رقابة المجلس الدستوري في كون أعضاء المجلس تابعين للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية).⁽²⁾

الفرع الثاني: قوة مركز رئيس الجمهورية

عمل المؤسس الدستوري الجزائري على تقوية مركز رئيس الجمهورية وذلك بمنحه صلاحيات لا مثيل لها، وتحويله وسائل عديدة تسمح له بممارسة الضغط على البرلمان والتأثير عليه، ولعل أهم هذه الوسائل هو الحل⁽³⁾ حيث يعتبر من أشد الوسائل التي يتمتع بها رئيس الجمهورية لفرض سلطته على البرلمان.

يستمد رئيس الجمهورية شرعية ممارسة سلطة الحل من نص المادة 147 من الدستور الجزائري التي تنص على أنه "يمكن رئيس الجمهورية ان يقرّر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات

(1) - حمداوي العربي، الإجراءات أمام المجلس الدستوري الجزائري وأثرها في فعالية الرقابة على دستورية القوانين، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية حقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، السنة الجامعية 2014-2015، صفحة 74.

(2) - بوعزيز صونية بوعزة كاهنة، المرجع السابق، صفحة 39.

(3) - يقصد بحل هو قيام السلطة التنفيذية بإخلاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي أي هو الإنهاء المبسر أو المعجل للفصل التشريعي.

ينظر: بشير علي باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، (دراسة مقارنة)، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، سنة 2015، صفحة 58.

تشريعية قبل أوانها، بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول.

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

تظهر المادة صراحة أن إقتراح فكرة الحل سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية وقد تعود أسباب إقتراح فكرة الحل لعوامل سياسية.⁽¹⁾، كما جاء في نص المادة السالفة الذكر أن رئيس الجمهورية قبل إقدامه على إتخاذ هذا الإجراء لابد من إستشارة كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول، والإستشارة التي يقوم بها رئيس الجمهورية لشخصيات لأربع تبدو كأنها مجرد إجراء شكلي،⁽²⁾ لأنّ الإعتراض على الحل من قبل إحدى الشخصيات الأربع لا يمكنه التأثير على القرار بل أثبتت التجربة في الجزائر أن رئيس الجمهورية قد حل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992 دون الإستشارة لرئيس الحكومة آنذاك ولا رئيس المجلس الشعبي الوطني.⁽³⁾، نلاحظ أن رئيس الجمهورية أثناء إستماعه لرأي " كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول" ليس مجبراً على الأخذ برأيهم، فالمؤسس الدستوري جعل إقدام الرئيس إستشارة كإجراء فقط لصحة هذه العملية، إلا أنّ هذه الإستشارة تدعم مركز رئيس الجمهورية بإعتبار أن هذا القرار كان صادراً عن عملية إستشارة ورأي جماعي.⁽⁴⁾ ، بالإضافة إلى أن الأعضاء المستشارون كرئيس المجلس الدستوري والوزير الأول رئيس مجلس الأمة بإعتبارهم معينون من طرف رئيس الجمهورية فلا نتصور أن يكون لهم أي مخالفة لتوجيهات الرئيس.

(1) - نتاري عبد الرؤوف، النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة، السنة الجامعية، 2016-2017، صفحة 33 .

(2) - بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، (دراسة مقارنة)، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2003، صفحة 297.

(3) - بابيو فارس -باكلي بشير، التشريع بين الإختصاص الأصل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الجامعية 2015-2016، صفحة 72.

(4) - بوقفة عبد الله، مرجع سابق، صفحة 295.

وفي الأخير نخلص إلى أن عملية حل المجلس الشعبي الوطني هي آلية رقابية في غاية الخطورة يحتكرها رئيس الجمهورية وهو ما يبرز التفوق الحقيقي للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، كما أن إستعمال هذه السلطة في غير محلها قد يؤدي إلى إهتزاز الإستقرار المؤسسي.

المطلب الثاني: آثار الرقابة الدستورية والقضائية على السلطة التنظيمية

حسب المعيار الموضوعي تعتبر التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية قوانين وهي بذلك تخضع للرقابة الدستورية الممارسة من قبل المجلس الدستوري وذلك لأجل فحص مدى دستورية التنظيمات عملاً بمبدأ الدستورية، في حين تمثل التنظيمات المستقلة تبعاً للمعيار الشكلي قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية ممثلة في رئيس الجمهورية، وعليه فإنها تكون محلاً لرقابة القضاء الإداري (مجلس الدولة) لأجل فحص مدى مشروعيتها، ومنه سنبحث في آثار رقابة المجلس الدستوري على السلطة التنظيمية في الفرع الأول ونبحث في آثار رقابة القضاء الإداري على السلطة التنظيمية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: آثار الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية

يسعى المجلس الدستوري من خلال دوره في الرقابة على دستورية القوانين، أن يقوم بالإصلاح التشريعي من خلال تجنب الحكم بعدم الدستورية للقانون المطعون بدستورية أمام المجلس الدستوري على أساس الموازنة بين النص القانوني والهدف من وضعه.¹

فالرقابة التي تُفرض على اللوائح تهدف إلى التحقق من مدى إحترام مطابقتها للأحكام الواردة في الدستور وعدم مخالفتها، وبالتالي تعد الرقابة الدستورية التي ييسطها المجلس الدستوري على اللوائح أو التنظيمات من أهم الضمانات التي تؤدي إلى كفالة إحترام الدستور ونفاذ أحكامه وتطبيقه على وجه سليم، كما تؤدي بالضرورة على حماية الحقوق وحرية الأفراد التي يكفلها الدستور.

فذلك مهمة المجلس الدستوري الأساسية هي حماية الدستور، وذلك بإستهداف كل النصوص القانونية المخالفة لمبادئه ومواده بما في ذلك التنظيمات، ففي حالة وجود تنظيم مستقل متعدد على مجال القانون أو

(1) - ليلي خنتوش ، دور القاضي الدستوري في الإصلاح التشريعي مؤتمر الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة و مكافحة الفساد ، كلية الحقوق ، جامعة بابل، السنة 2018 ، بدون صفحة .

مخالف لدستور، تقوم جهات الإخطار المعنية بإرسال رسالة الإخطار⁽¹⁾ إلى المجلس الدستوري وذلك لتحديد العيب الذي يشوب التنظيم، وبالرجوع إلى نص المادة 191 من دستور 2016 التي نصت على: " إذا إرتأى المجلس الدستوري أن نصًا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري يفقد هذا النص أثره، إبتداء من يوم قرار المجلس".

ويظهر ذلك من خلال سلطة المجلس الدستوري في إلغاء القانون بصفة عامة والتنظيمات بصفة خاصة، فالأصل أن القاعدة القانونية إذا صدرت صحيحة وأصبحت نافذة تظل سارية ويعمل بها إلى أن تلغى.⁽²⁾، فإلغاء نص القانوني ما هو إلا إنهاء العمل به إبتداءً من تاريخ وقوع الإلغاء، وبعبارة أخرى هو إنهاء سريان القاعدة القانونية على جميع المخاطبين بها والعلاقات القانونية التي تنظمها، والإلغاء لا يرد فقط على القواعد الدستورية وإنما يرد ذلك على جميع أنواع القواعد القانونية أيا كان مصدرها⁽³⁾ بما في ذلك التنظيمات، فإذا أصدر رئيس الجمهورية تنظيم يخالف مبادئ وأحكام الدستور أو يتعدى على مجال القانون، يمارس المجلس الدستوري رقابته فإذا أقر أن التنظيم عدم دستوري أو عدم تطابقه مع الدستور يفقد النص أثره، وتعد هذه النتيجة بمثابة إلغاء للتنظيم.

بالإضافة إلى سلطة الإلغاء التي تعدم النص القانوني نهائياً، يمكن للمجلس الدستوري أن يتخذ موقفاً أقل صرامة فيعدل من معناه بإستخدام أسلوب التحفظات على الخصوص التحفظات البناءة.

فلتجنب إلغاء النص المعيب يبحث المجلس الدستوري عن تفسير يكون مطابقاً للدستور بغرض المحافظة على المنظومة المحافظة على المنظومة القانونية، وقد لا يكون هذا التفسير هو الوحيد الذي يبرز الإبقاء على القانون المعيب، وأكثر ما يميز هذا الأسلوب من التحفظات أنه يمكن من تصحيح معنى النص دون تغيير الصياغة التي حرر بها، أي يعدل المعنى لا صياغة.

(1) - بن دحو نور الدين، المرجع السابق، صفحة 254.

(2) - غالب علي الداودي ، المدخل على علم القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة ، السنة 2014 ، صفحة 246 .

(3) - خليل أحمد حسن قداد، شرح النظرية العامة للقانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2002، ص 141.

لكن ومنذ إنشاء المجلس الدستوري بموجب دستور 1989 لم يسجل أية ممارسة لإختصاصه في مجال التنظيمات المستقلة، وذلك لعزوف سلطات الإخطار عن ممارسة إختصاصها في الإخطار. (1)

ووفق ما يقضي به الدستور الجزائري لا يمكن للمجلس الدستوري أن يتحرك من تلقاء نفسه ليمارس رقابة ذاتية، بل يجب أن تحرك الرقابة من طرف سلطات الإخطار، ومادامت هذه الأخيرة لم تتحرك فليس بوسعها فعل شيء حتى ولو تأكد من عدم دستورية تنظيم مستقل. (2)

وفي نفس السياق يرى الدكتور راجحي أحسن أن: "إن ذلك يجد مرجعه من طبيعة النظام السياسي الذي يمنح الرئيس تفوقاً مؤسساتياً واضحاً، وبالتالي السيطرة على جل دواليب الحكم، كل ذلك يدل بأن الإخطار المجلس الدستوري ضد التنظيمات المستقلة يعني معارضة الإرادة التشريعية لرئيس الجمهورية وهذا الافتراض نعتبره نادر الوقوع إن لم نقل مستحيلاً. (3)

الفرع الثاني: آثار رقابة القضاء الإداري على السلطة التنظيمية

تبعاً للمعيار الشكلي تعد التنظيمات المستقلة قرارات إدارية، ومن ثم فإنها تكون محلاً لرقابة القاضي الإداري في الإطار الموضوعي الإختصاص مجلس الدولة باعتبارها صادرة عن سلطة إدارية مركزية (رئيس الجمهورية) (4)، إذ تكون هذه القرارات صالحة - مبدئياً - لأن تكون محل لدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية أمام مجلس الدولة ليفصل فيها إبتدائياً إعمالاً بالمادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم. (5)

(1) - بوبكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث / الجزائر، السنة 2003، ص 123.

(2) - بن سريّة سعاد، مرجع سبق ذكره، صفحة 164.

(3) - راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2005-2006، صفحة 425.

(4) - بن سريّة سعاد، مرجع سبق ذكره، صفحة 165.

(5) - القانون العضوي 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 18-02 المؤرخ في

4 مارس 2018، الجريدة الرسمية العدد 15، المؤرخة في 7 مارس 2018.

فرقابة مجلس الدولة تنصب على تنظيم غير مشروع يجب أن يفصل بالبطلان أو الإلغاء إستنادًا إلى البت في مدى مشروعية وكذا خرق القواعد الدستورية وذلك بأثر رجعي⁽¹⁾، وهذه الرقابة تندرج ضمن نطاق الإختصاص القضائي لمجلس الدولة الذي يتحول إلى قضاء مشروعية أي يقوم برقابة المشروعة عن طريق البت في مدى مشروعية المرسوم الرئاسي بعد تلقيه طعنًا بشأنه وتنصب رقابة المشروعية هنا على الجانب الشكلي للمرسوم الرئاسي بإعتباره قرارًا إداريًا، حيث يراقب فيما إذا كان محترمًا للدستور والقانون، أو من الجانب الموضوعي في حالة إعتدائه على المجال المخصص للقانون.⁽²⁾

غير أن هناك بعض المراسيم الرئاسية ذات الأهمية يمكن تكييفها على أنها من أعمال السيادة الأمر الذي يجعلها تخرج من دائرة إختصاص مجلس الدولة (القضاء الإداري)، فهي بحكم طبيعتها تفلت من رقابة المشروعية.⁽³⁾ فإذا صدر المرسوم الرئاسي عن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة سياسة فهو عمل محصن بإعتباره عملاً من أعمال السيادة مثل حل المجلس الشعبي الوطني، إصدار القوانين... إلخ، أما إذا أصدره بوصفه سلطة إدارية، فهو لا يندرج في إطار أعمال السيادة مثل مراسيم إنشاء المرافق العامة، وهذا النوع يخضع لرقابة القاضي الإداري.⁴

تعتبر المراسيم الرئاسية المحصنة من الرقابة القضائية ذات النطاق الواسع عامل تقوية لمركز رئيس الجمهورية، حيث أنه يتخذ قرارات غير قابلة للمعارضة ولا تخضع لأية رقابة قضائية، وتجدر الإشارة هنا أن الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة حتى أن كانت متواجدة إلا أنها تتميز بعدم الفاعلية، كون أن حماية التشريع من إعتداء التنظيم محدودة، نظرًا لإتسامها بالطابع النظري دون أن يتعدى ذلك إلى رقابة حقيقية تنصرف إلى الميدان العملي.⁵

(1) - عميم نعيمة، مرجع سبق ذكره، صفحة 20.

(2) - بن سرية سعاد، المرجع السابق، صفحة 167.

(3) - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2004، صفحة 122.

(4) - إبراهيمي نعيمة - وراثي سهام، مرجع سبق ذكره، صفحة 83.

(5) - بن سرية سعاد، مرجع سبق ذكره، صفحة 168.

من المعلوم أنه لا يمكن ممارسة الرقابة القضائية إلا بناء على دعوى ترفع من صاحب الشأن القاضي لا يستطيع التدخل في المنازعات القائمة بين الإدارة العمومية والأفراد من تلقاء نفسه¹، فقد منح الدستور للأفراد الحق في التقاضي أمام المحكمة العليا أو مجلس الدولة في حالة أن الحكم التشريعي محل النزاع ينتهك الحقوق والحريات.⁽²⁾

يلاحظ من خلال استخدام المؤسس الدستوري لمصطلح "الحكم التشريعي" كان المقصود منه كل نص صادر عن جهة تمتلك سلطة التشريع في مفهومه الضيق، بأشكاله المختلفة (قانون عادي أو قانون عضوي أو أوامر مصادق عليها من قبل البرلمان)، وبالتالي تستثنى من ذلك المراسيم والقرارات الفردية لأنها تعتبر أعمالاً إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري.⁽³⁾، وعليه فالمراسيم التنظيمية تفلت من الرقابة القضائية بحكم أنها تمثل أعمال السيادة الصادرة عن جهات رئاسية.

وكذلك أن تحريك الرقابة القضائية بموجب المادة 188 من الدستور الجزائري تستثنى منها المراسيم التنظيمية باعتبار أنها تخص القوانين المصادق عليها من قبل البرلمان فقط.، وتقل فعالية الرقابة القضائية على تنظيمات رئيس الجمهورية ويعود ذلك لكثرة الصلاحيات التي يتمتع بها هذا الأخير في تحديد السلطة القضائية، إذ حول له الدستور الجزائري وبموجب نص المادة 92 فقرة 08 صلاحية تعيين القضاة، بالإضافة إلى ترؤسه للمجلس الأعلى القضاء ما نصت عليه المادة 173 من ذات الدستور.

(1) - داودي عادل، مرجع سبق ذكره، صفحة 153.

(2) - المادة 188 من الدستور الجزائري التي تنص على أنه "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 ان الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يتضمنها الدستور تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي"

(3) - عمار عباس، شروط الدفع بعدم دستورية القوانين الماسة بالحقوق والحريات المكفوفة دستورياً، مداخلة ألقيت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016: "إصلاحات مقررة في إنتظار الممارسة، يوم 24 أبريل 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة 2017، صفحة 09.

خاتمة



خاتمة

تعد السلطة التنظيمية في الجزائر من أهم سلطات الدولة كون المشرف عليها هو حامي الدستور ممثلاً في رئيس الجمهورية، حيث يعد العمود الفقري للدولة وهو يحظى بامتياز كبير على البرلمان من خلال مساهمته في صنع القواعد العامة والمجرد المنظمة لحياة الأفراد أثناء ممارسته لإحدى صلاحياته الدستورية والمتمثلة في السلطة التنظيمية، التي تحظى بمكانة هامة في النظام السياسي الجزائري وذلك لإستلائها على مجالات كانت حكراً على البرلمان هذا ما تأكد لنا جراء إطلاق المؤسس الدستوري الجزائري لمجال السلطة التنظيمية المستقلة في جميع الميادين غير المخصصة للقانون وفقاً لنص المادة 143 من الدستور الجزائري - التي تنص على أنه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..." - ما جعلها تستقطب كل الميادين بينما حصر أو حجز إختصاص البرلمان بمجالات معينة يتقيد بها ولا يستطيع الخروج عنها، وعليه فالسلطة التنظيمية هي السلطة الأولى في الجزائر كونها تتمتع بالعمومية والتجريد والسمة البارزة على السلطة التشريعية، من خلال دراستنا لهذا الموضوع توصلنا إلى النتائج التالية:

- السلطة التنظيمية صلاحية دستورية أصلية ممنوحة لرئيس الجمهورية من أجل إنشاء قواعد عامة ومجردة حيث يخول له بموجبها تنظيم تلك المسائل غير المخصصة دستورياً للقانون.
- إن ظهور السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري يرجع لعدم حصر أو حجز مجالات التشريع وعجز السلطة التشريعية وعدم مواكبتها للمستجدات والتطورات التي مست المجتمع وعلاقات الأفراد فيما بينهم.
- إن السلطة التنظيمية تعدّ تعدي على الإختصاص الأصيل للبرلمان المتمثل في إنشاء القاعدة القانونية مما يؤدي إلى هدم مبدأ الفصل بين السلطات.
- السلطة التنظيمية يستأثر بها رئيس الجمهورية ويمارسها عن طريق آلية المراسيم الرئاسية دون أن يتقيد بنطاق زمني واضح ومحدد.

-تمتد السلطة التنظيمية لمجالات كثيرة فهي غير محصورة بمجال أو مجالات على عكس السلطة الممنوحة للبرلمان وفقا لنص المادة 143 من الدستور الجزائري.

-إن حجم نطاق السلطة التنظيمية زمنياً وموضوعاً يتحتم علينا وضعها تحت رقابة متعددة ولعلّ أهم رقابة جسدت فعاليتها هي الرقابة الشعبية التي يمارسها الشعب بإعتباره مصدر كل سلطة.

-عدم فاعلية الرقابة السياسية في الواقع العملي، وذلك لإحجام جهات الإخطار في إستعمال حقها في الإخطار ضد المراسيم الرئاسية مما جعل هذه الآلية مجرد وسيلة صورية غير فعالة بالرغم من توسع الجهات المخولة لها صلاحية الإخطار، زيادة على ذلك إمتلاك رئيس الجمهورية الآلية جد خطيرة والمتمثلة في حل المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي جعل هذا الأخير لا ييسط رقابته على التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية.

- أثبتت الرقابة الدستورية على التنظيمات الرئاسية ضعفها واقعياً، إذ نجد عدم تعرض أي مرسوم رئاسي منذ نشأة المجلس الدستوري (الدستور الجزائري لسنة 1989) إلى الرقابة الدستورية المباشرة على الرغم من وجود البعض منها مخالف للدستور والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

-هذا الواقع المؤسف الذي إمتدى إلى الرقابة مجلس الدولة الجزائري بإعتباره صاحب الإختصاص في مواجهة القرارات الإدارية ذات طابع المركزي، وتفلت التنظيمات من رقابة مجلس الدولة بحجة أنّها تشكل أعمال السيادة التي لايمكن إخضاعها لرقابة القاضي الإداري.

- ومنه فإن أهمية وقوة السلطة التنظيمية، لن تكون لها إنعكاسات إيجابية سوى على مؤسسة دستورية واحدة، ألا وهي مؤسسة رئاسة الجمهورية هذه الأخيرة التي يتدعم مركزها في النظام الدستوري الجزائري في مواجهة البرلمان خاصة، كان لزاماً على المؤسس الدستوري العمل على وضع ضوابط تُقيد ما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطة تقديرية في ممارسة السلطة التنظيمية وذلك بغية عدم إنخرافه بها إلى ما قد يشكل في الواقع تعدياً على الشرعية الدستورية أو إلى ما قد يمثل إعتداء على ما هو معترف به للأفراد من حقوق وحرّيات.

–إضافة إلى ضرورة تفعيل دور المجلس الدستوري وذلك بإعادة النظر في كيفية تعين رئيس المجلس الدستوري ونائبه.

– هذا ولا بدّ على المؤسس الدستوري العمل مستقبلاً على جعل الإستشارة القبلية لمجلس الدولة إجراءً إلزامياً في عملية إصدار السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لمختلف التنظيمات المخولة له.

– نظراً لإتساع المجالات التي تنظمها السلطة التنظيمية كان لا بد أن يكون هناك ضابط دستوري يرسم حدود هذه السلطة ألا وهو تنظيمها بموجب قانون عضوي.

قائمة المصادر والمراجع



قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر : "النصوص الرسمية"

أ-الدساتير:

أ-1 دساتير الجزائرية

- 1) دستور 1963، الجريدة الرسمية العدد 64، مؤرخ في 10 سبتمبر 1963.
- 2) دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، يتضمن إصدار الدستور الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 94 ، السنة الثالثة عشر، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- 3) دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989 يتعلق بنشر نص التعديل الدستور الموافق عليه بإستفتاء 23 فبراير سنة 1989 في الجريدة الرسمية العدد 09 السنة السادسة والعشرون، مؤرخة في 01 مارس سنة 1989.
- 4) دستور 1996، صادر بموجب المرسوم رئاسي رقم 96-439 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر 1996، معدل في سنة 2002، تم معدل بموجب قانون رقم 08-19-08 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 ، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 63 ، مؤرخة في 26 نوفمبر 2008
- 5) الدستور 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 ، المؤرخ في 06 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري، الجريد الرسمية، العدد 14 المؤرخة 07 مارس 2016 .

ب- القوانين:

ب-1 القوانين العضوية

- 1) القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو سنة 2011 ، والمعدل والمتمم بموجب

قائمة المصادر والمراجع

القانون 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، المؤرخة في 07 مارس.

(2) القانون العضوي رقم 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ، المحدد لكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية ، العدد 54، المؤرخة في 05 سبتمبر 2018.

ب-2 القوانين العادية

(1) القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21 ، المؤرخة في 23 أبريل 2008 .

ج-المراسيم :

ج-1 المراسيم الرئاسية :

- المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991.
- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 ، الجريدة الرسمية رقم 10.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-140 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، المؤرخ في 27 ماي 2015، الجريدة الرسمية ، العدد 29 ، المؤرخة 31 مايو 2015.

ثانياً:المراجع

1-الكتب :

1-أ-الكتب باللغة العربية

- (2) سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، سنة 2007 .
- (3) إبراهيم عبد العزيز شيخا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري الدار الجامعية، بيروت، لبنان.
- (4) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، لسنة 2011.

قائمة المصادر والمراجع

- 5) الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في إجتهد المجلس الدستوري، جامعة الأمير عبد القادر، قسنطينة، بدون سنة.
- 6) أوصديق فوزي، فصول الدستورية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2012.
- 7) بشير علي باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، (دراسة مقارنة)، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، سنة 2015.
- 8) بلجيلالي خالد، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس، سنة 2017.
- 9) بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ، دون طبعة ، دار بلقيس، الجزائر، سنة 2010 .
- 10) بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول (النظرية العامة للدولة والدستور)، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، سنة 2000 .
- 11) بوبكرا إدريس ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، الجزائر ، السنة 2003 .
- 12) بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء الدستور 1996 ، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 13) بوضياف عمار ، الوسيط في قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2011.
- 14) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2013.
- 15) بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، (دراسة مقارنة)، دون طبعة ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2003 .
- 16) خرياشي عقيلة ، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007.
- 17) خليل أحمد -حسن قداد ، شرح النظرية العامة للقانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 2002 .

قائمة المصادر والمراجع

- 18) خنيش وحيد - ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون جماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية ، سنة الجامعية 2016 - 2017 .
- 19) راجحي أحسن ، التشريع والمؤسسة التشريعية، دار الكتاب الحديث الجزائر، سنة 2015.
- 20) راجحي أحسن ، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث الطبعة 1، القاهرة، سنة 2013 .
- 21) سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2009.
- 22) سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر ، سنة 1988.
- 23) شيرزاد شكري طاهر، إختصاص القضاء الدستوري برقابة دستورية اللوائح، إدارية مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، سنة 2018 .
- 24) عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر ، سنة 1995 .
- 25) عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، مطابع السعدني، مصر، سنة 2004.
- 26) عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، دراسة مقارنة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الإسلامي المعاصر، منشأة، بدون طبعة ، إسكندرية ، 1991 .
- 27) عبد الكريم محمد السروي ، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة،(دراسة مقارنة) ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر ، سنة 2009 .
- 28) عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الإختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2009.

قائمة المصادر والمراجع

- (29) عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، 2017 .
- (30) عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني: نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، السنة 1995.
- (31) عوابدي عمار، قضاء التفسير الإداري، الطبعة الخامسة، دار الهومة، الجزائر، 2006.
- (32) العماري مصطفى صالح، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2009.
- (33) عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2005 .
- (34) غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الإثراء للنشر وتوزيع، الأردن، السنة 2009.
- (35) غالب علي الداودي ، المدخل على علم القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة ، السنة 2014 .
- (36) فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري (بين النظرية والتطبيق)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2011 .
- (37) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر ، سنة 2004.
- (38) محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دون طبعة ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2006.
- (39) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم النشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2005.
- (40) محمد زين الدين، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثالثة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 2016.

- 41) محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الثامنة ، بيروت ، 2013 .
- 42) محيو أحمد ، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، دون دار النشر، الجزائر، 2003.
- 43) هاني علي طهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2008 .

1-ب- الكتب باللغة الأجنبية

- 1) Bernard Chantebout. Droit constitutionnel et sciences politique – paris – armand colin ,15^{eme} édition-1998.

2- الرسائل العلمية

2-1- أطروحات دكتوراه

- 1) بالجيلالي خالد، السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة) ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، السنة الجامعية 2016-2017 .
- 2) بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية محكمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق في العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2015-2016 .
- 3) راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2005-2006
- 4) -شتاتحة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة ، أطروحة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1 ، السنة الجامعية 2012-2013 .

قائمة المصادر والمراجع

- 5) كرازدي الحاج، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015 .
- 6) لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015 .

2-2-رسائل ماجستير

- 1) بن أحمد سمير، آليات إحترام القواعد الدستورية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لخضر، باتنة، السنة الجامعية، 2013-2014.
- 2) بن مالك بشير ، الإختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996 مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، الجزائر، سنة الجامعية 1998 - 1999 .
- 3) بن غملة صليحة ، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فر الإدارة المالية، كلية والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر ، سنة 2000 .
- 4) بولوم محمد الأمين، البنية القانونية والدستورية للسلطة في ظل دستور 1996 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان ، السنة الجامعية 2007-2008.
- 5) داودي عادل ، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر ، باتنة، السنة الجامعية 2012/2013 .
- 6) كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011/2012 .

2-3 مذكرات ماستر

- 1) بايو فارس - باكلي بشير، التشريع بين الإختصاص الأصل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الجامعية 2015-2016 .
- 2) براهيم نعيمة ورائي سهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية ، السنة الجامعية ، 2016-2017.
- 3) بن كرمة عبد القادر، الإختصاص الدستوري لرئيس الجمهورية بين التنظيم والتشريع في الدستور 1996 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت سنة 2013/2014.
- 4) بوعزيز صونية - بوعزة كاهنة، عوائق فعلية الرقابة على دستورية القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الجامعية 2016-2017 .
- 5) حمداوي العربي، الإجراءات أمام المجلس الدستوري الجزائري وأثرها في فعالية الرقابة على دستورية القوانين، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية حقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، السنة الجامعية 2014-2015.
- 6) خنيش وحيد - ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون جماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية ، سنة الجامعية 2016 - 2017 .
- 7) عيسى زهية، السلطة التنفيذية في الدساتير الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2015-2016.
- 8) فريجة سفيان، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بالقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2015-2016.

- (10) كباي أمير، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية حقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2015-2016.
- (11) نتاري عبد الرؤوف ، النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، السنة الجامعية، 2016-2017.
- (12) وارزقي ثسس -صغير ديهية، صلاحية إخطار المجلس الدستوري - دراسة مقارنة بين الدستور الفرنسي والدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، السنة الجامعية، 2015-2016.

3-المجلات العلمية

- (1) برقوق عبد العزيز، مقارنة في رصد منهج المجلس الدستوري في توسيع الكتلة الدستورية، مجلة دفاتر سياسة والقانون، العدد 7 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، السنة 2013 .
- (2) بلحاج نسيم، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية (...ضوابط دستورية....ضمانات المشروعية...)، مجلة الفكر البرلماني العدد 19 ، الجزائر ، سنة 2008.
- (3) بودريوه عبد الكريم ، القضاء الإداري في الجزائر ، الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة ، العدد 06، الجزائر ، سنة 2005
- (4) بوسطلة شهرزاد - مدور جميلة ، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد الرابع .
- (5) زهير لعلامة، آثار توسيع صلاحية إخطار المجلس الدستوري على فعالية الرقابة دستورية القوانين من خلال التعديل الدستوري 2016، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى ، جيجل ، السنة الجامعية، 2017
- (6) طلبة نسرين، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27، العدد الأول ، سنة 2011.

7) عبد القادر بوراس بمشاركة الطالب لخضر تاج، الدفع بعدم الدستورية في الدستور الجزائري: بين المكاسب والآفاق - مقارنة بالتجربة الفرنسية، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2018.

8) عميمر نعيمة، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، عدد 01، سنة 208، بن عكنون الجزائر.

4-المؤتمرات والملتقيات

أ- المؤتمرات

1) ليلي خنتوش، دور القاضي الدستوري في الإصلاح التشريعي مؤتمر الإصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة و مكافحة الفساد، كلية الحقوق، جامعة بابل، السنة 2018.

ب- الملتقيات

- عمار عباس، شروط الدفع بعدم دستورية القوانين الماسة بالحقوق والحريات المكفوفة دستوريًا، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016: "إصلاحات مقررّة في إنتظار الممارسة"، يوم 24 أبريل 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة 2017.

الفهرس



الفهرس

الشكر والعرفان

الإهداءات

أ..... مقدمة

2..... **الفصل الأول: ماهية السلطة التنظيمية**

3..... المبحث الأول: التعريف بالسلطة التنظيمية

3..... المطلب الأول: تعريف السلطة التنظيمية وخصائصها.

3..... الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية

6..... الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية

9..... المطلب الثاني: عناصر السلطة التنظيمية وأسباب اللجوء إليها والمخاوف منها

9..... الفرع الأول: عناصر السلطة التنظيمية

11..... الفرع الثاني: أسباب اللجوء إلى السلطة التنظيمية والمخاوف منها

15..... المبحث الثاني: نطاق السلطة التنظيمية

15..... المطلب الأول: النطاق الشخصي والزمني والمكاني للسلطة التنظيمية

15..... الفرع الأول: النطاق الشخصي للسلطة التنظيمية

17..... الفرع الثاني: نطاق الزماني والمكاني للسلطة التنظيمية

21..... المطلب الثاني: النطاق الموضوعي للسلطة التنظيمية

22..... الفرع الأول: التمييز بين القانون والتنظيم وأهم المعايير المعتمدة في ذلك

26..... الفرع الثاني: موقف المؤسس الدستوري من تحديد نطاق التنظيم

29..... **الفصل الثاني: الرقابة على السلطة التنظيمية**

29..... المبحث الأول: أنواع الرقابة على السلطة التنظيمية

29..... المطلب الأول: الرقابة الشعبية والسياسية على السلطة التنظيمية

30..... الفرع الأول: الرقابة الشعبية على السلطة التنظيمية

33..... الفرع الثاني: الرقابة السياسية على السلطة التنظيمية

35..... المطلب الثاني: الرقابة الدستورية والقضائية على السلطة التنظيمية

35..... الفرع الأول: رقابة المجلس الدستوري على السلطة التنظيمية

الفهرس

39.....	الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على السلطة التنظيمية.....
44.....	المبحث الثاني: آثار الرقابة على السلطة التنظيمية
44.....	المطلب الأول: آثار الرقابة السياسية على السلطة التنظيمية
44.....	الفرع الأول: عدم فاعلية الرقابة السياسية.....
46.....	الفرع الثاني: قوة مركز رئيس الجمهورية.....
48.....	المطلب الثاني: آثار الرقابة الدستورية والقضائية على السلطة التنظيمية
48.....	الفرع الأول: آثار الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية
50.....	الفرع الثاني: آثار رقابة القضاء الإداري على السلطة التنظيمية
54.....	خاتمة
58.....	قائمة المصادر والمراجع.....
69.....	الفهرس