

التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني

Le règlement exécutif et la question de sécurité juridique

تاريخ قبول المقال للنشر : 2017/11/24

تاريخ إرسال المقال : 2017/09/02

هريش سهام / جامعة الجزائر 1

الملخص :

لقد أصبحت صناعة التشريع نتاجا للعمل الحكومي والعمل التشريعي، ولما كانت معظم القوانين تحتاج عند تنفيذها إلى تنظيمات تصدرها السلطة التنفيذية لتضع بها شروط التنفيذ وتفصيلاته، فإن الاحترام والقبول لدى المخاطبين بالنصوص التشريعية، يتوقف كذلك على مدى استجابة التنظيم التنفيذي هو الآخر لتوقعاتهم وتطلعاتهم. والمشروع بصفته المعبر الأول عن الإرادة الشعبية، هو غير قادر على التفصيل في كل الأحكام، لذا فهو مجبر على إحالة بعض الجزئيات إلى السلطة التنفيذية التي تعتبر الأقرب إلى الحياة اليومية للمواطن والمسؤولة الأولى عن تنفيذ القوانين.

الكلمات المفتاحية : التنظيم التنفيذي، النصوص التطبيقية، السلطة التنفيذية، الإحالة على التنظيم، الأمن القانوني، السلطة التنظيمية.

Résumé:

La production législative est devenue le résultat de l'action gouvernemental et législatif commune. Etant donné que la majorité des lois requièrent, lors de leur mise en œuvre, des règlements établis par le pouvoir exécutif, afin de mettre en place les conditions de leur exécution, le respect et la recevabilité des textes législatifs par les citoyens, se base essentiellement sur la façon dont le règlement exécutif répond à leurs préoccupations et attentes. Le législateur, en sa qualité du premier révélateur de la volonté populaire, ne peut détailler toutes les dispositions et donc, il est obligé de renvoyer quelques détails au pouvoir exécutif, qui est le plus proche à la vie quotidienne du citoyen et le premier responsable sur l'exécution des lois.

Mots clé : Règlement exécutif, Textes d'application, Pouvoir exécutif, Renvoi au règlement, Sécurité juridique, Pouvoir règlementaire.

مقدمة :

يعتبر التنظيم التنفيذي أو ما يعرف بالنصوص التطبيقية الوسيلة الأولى لتنفيذ التشريعات في النظام القانوني لأي دولة. لذا في العادة، ينتظر المواطنون المخاطبون بالقانون في أي مجال كان، صدور النصوص التطبيقية حتى يقيمون مدى استجابة المنظومة القانونية لتوقعاتهم. ويكمن التحدي الأكبر في هذا الشأن في كون السلطة الأولى التي تشرع ليست هي نفس السلطة التي تنفذ، فالمشرع ورغم كونه المعبر الأول عن الإرادة الشعبية، إلا أنه غير قادر على التفصيل في كل الأحكام، لذا يكون مجبراً على إحالة بعض الجزئيات إلى السلطة التنفيذية التي تعتبر الأقرب إلى حياة المواطن والمسؤولة الأولى عن تنفيذ القوانين، وهو ما يتم عن من خلال استخدام طريقة تقنية نجدها في جميع النصوص القانونية، يُصطلح عليها تسمية «آلية الإحالة على التنظيم التنفيذي»¹.

وتعرف الإحالة على التنظيم على أنها طريقة يلزم المشرع من خلالها الحكومة بإعداد النصوص التطبيقية للقوانين التي يقرها، كما يمكن اعتبارها بمثابة رخصة يمنحها المشرع للسلطة التنفيذية لتتدخل وتنفذ وتفصل في المبادئ العامة التي ودت في القانون الأصلي. والهدف الأساسي من وجود الإحالات، هو التأكيد على اختصاص السلطة التنفيذية، في إعداد التنظيمات التي تكون بموجب مادة أو مواد ترد في النص القانوني الأعلى مرتبة، وتهدف هذه المادة إلى تحديد وضبط المجال الممنوح للسلطة التنفيذية عند إعدادها التنظيم التنفيذي، وكذا تعيين المواضيع التي سيتناولها هذا الأخير. فنجد إحالة النص التشريعي إلى مراسيم تنفيذية، وإحالة مرسوم تنفيذي إلى قرارات وزارية أو قرارات وزارية مشتركة وغير ذلك، من خلال اللجوء إلى ما يعرف بنمط الإحالة الفرعية أو التفويض الفرعي للاختصاص التنظيمي. وبذلك تعتبر آلية الإحالة على النصوص التطبيقية تجسيدا لعلاقة التدرج الهرمي التي تحكم النصوص القانونية.

وآلية الإحالة على التنظيم التنفيذي، في الواقع، لها ما يبررها، فهناك تفاصيل تتداخل فيها جهات رسمية متعددة، وفي هذه الحالة يترك المشرع مهمة التنسيق للسلطة التنفيذية، فيكتفي بتحديد الإطار العام الذي تدخل فيه السلطة التنفيذية، تاركا لها التفاصيل. وهناك نوعية من الأحكام تتغير بحسب الظروف المحيطة، حيث تلجأ السلطة التشريعية إلى منح السلطة التنفيذية بعض الحرية، حتى تمكنها من مواجهة بعض الظروف المتغيرة والمتطورة. وهناك أيضا الجانب الفني والتقني الذي جعل من خبرة المسيرين الإداريين وتجربتهم أكثر قوة من مركز السلطة التشريعية في مجال اتخاذ النصوص التنظيمية مقارنة مع نقص تجربة النواب وكذا خبرتهم وكفاءتهم. لاسيما وأن الحكومة هي على اتصال مباشر بالمواطن وفي اطلاع تام على احتياجاته ومتطلباته.

هذا المواطن المخاطب بالقانون، يجب عليه أن ينتظر صدور النصوص التطبيقية حتى يقيم، إن صح التعبير، مدى استجابة المنظومة القانونية لتوقعاته. لذا فمن المفروض أن يحضى التنظيم التنفيذي ببعض العناية والاهتمام من طرف الجهات المسؤولة عن إعداده، التي لا يجب أن تحيد عن منطقتي التبعية في إطار العلاقة التدريجية الكامنة بين النص التشريعي والتنظيم التنفيذي له، ما يجعلها تراعي بالتالي مسألة الأمن القانوني، الذي لا يتحقق إلا بثقة المواطن في النص القانوني الذي يحكمه والذي يجعله بالتأكيد، يكون على علم مسبق بالنتائج المترتبة على التصرفات القانونية التي قد تصدر عنه وذلك من خلال الصياغة المحكمة و الجيدة للمواد القانونية.

وحتى يتحقق ذلك يخضع التنظيم التنفيذي لجملة من الضوابط التي تقيد الحكومة وتجعلها مطالبة بالتقيد بإرادة السلطة التشريعية بصفتها الجهة التي أقرت النص التشريعي الأساسي، وكذا لا تُخيب بالتالي توقعات الأفراد من هذا الأخير، لاسيما وأن الواقع أظهر العديد من مواطني الخلل والتناقض في أحكام النصوص التشريعية ونصوصها التطبيقية، مما يشكل بالتأكيد مساسا بمنطق التبعية الذي من المفروض أن يوجد بينهما. وتنقسم هذه الضوابط إلى نوعين، منها ما يتعلق بالاختصاص التنظيمي وتسمى «الضوابط الوظيفية» ومنها ما يتعلق بمحتوى ومضمون التنظيم التنفيذي، وتسمى «الضوابط الموضوعية».

أولا : الضوابط الوظيفية للتنظيم التنفيذي كضمان لمسألة الأمن القانوني.

تكون البداية، عند إعداد أي إطار قانوني من الناحية العملية، بصدور القانون الذي يحرك معه السلطة التنظيمية التنفيذية². ونظرا لما لها من أهمية، فقد أحاطها المؤسس الدستوري إلى جانب الممارسة العملية بجملة من الضوابط التي تسبق مرحلة البدء في إعداد التنظيم التنفيذي.

ويقصد بالضوابط الوظيفية، من جهة، مدى إلزامية ممارسة الاختصاص التنظيمي التنفيذي من طرف السلطة التنفيذية عند الإحالة على التنظيم من طرف المشرع، أم أن الأمر يدخل في نطاق سلطتها التقديرية. ومن جهة أخرى، إذا كانت السلطة التنفيذية مجبرة على إعداد النصوص التطبيقية، فهل يكون ذلك ضمن آجال محددة وخلال مدة معينة، أم أن لها سلطة تقدير الأجل المناسب لإعدادها. وهو ما يؤثر أكيد على توقعات المخاطبين بها، ومدى انتظارهم الزمني لصدورها.

1. مدى إلزامية ممارسة الاختصاص التنظيمي التنفيذي من طرف السلطة التنفيذية

تعتبر سلطة إصدار التنظيمات التنفيذية حقا مستمدا من الدستور، دون الحاجة إلى إذن أو تصريح من البرلمان، لأن دعوة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية لتنفيذ القانون عن طريق الإحالة على التنظيم التنفيذي، لا تعني إعطاء حق أو اختصاص جديد للسلطة

التنفيذية، وما لهذه الدعوة إلا كشف وتأكيد فقط لحق و اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار التنظيمات التنفيذية. فالأمر إذن يتعلق باختصاص أصيل ممنوح للحكومة بموجب الدستور، والسلطة التنفيذية لها كامل السلطة التقديرية في ممارسة اختصاصها³. غير أنه قد يتأخر صدور التنظيم التنفيذي، بينما يشمل القانون على أحكام هامة تمس المصالح الأساسية للأفراد، مما لا يمكن معه ترك أمر نفاذ القانون للتقدير المطلق للسلطة التنفيذية.

و لعل أحسن مثال على ذلك هو القانون الأساسي العام للعامل الصادر بتاريخ 05/08/1978، والذي لم يطبق إلا جزئيا بعد مرور سنوات عديدة على صدوره، مع التحول الاقتصادي من نظام القطاع العام إلى تبني نظام استقلالية المؤسسات والانفتاح على اقتصاد السوق والقطاع الخاص، وهو ما أدى إلى تقليص مجال تطبيقه إلى حد إلغائه في نهاية الأمر⁴. وعليه، فإن عدم قيام السلطة التنفيذية بإصدار النصوص التطبيقية، يجعل القانون الموافق عليه من قبل السلطة التشريعية لا أثر له، مما يشكل فعلا تقييدا و خطرا كبيرا على إرادة المشرع وكذا توقعات الأفراد التي تخيب أكثر كلما تأخر ذلك.

وفي هذا الشأن، فإن الدعوة إلى وضع نص يحدد المدة القصوى هو الحل الأفضل الذي ينادي به حاليا معظم رجال القانون و المهتمين بشؤون الحياة التشريعية، لكي يفرض على السلطة التنفيذية إصدار النصوص التنفيذية خلالها، لأن من شأنها أن تقلل و تجنب صدور التشريعات المعلق تنفيذها على النصوص التطبيقية⁵.

بالرجوع إلى الدستور الجزائري، نجد أن المؤسس الدستوري لم يبين جانب الإلزام في ممارسة السلطة التنظيمية التنفيذية، حيث اعتمد طريقة أخرى هي تحديد الجهة المنوط بها ممارسة هذا الاختصاص. وهو ما قد يجعلنا نعتقد بأنها إذا رغبت أن تمارس هذا الاختصاص، فإنه يكون لها فعل ذلك مباشرة، دون انتظار الإذن من المشرع. ما دام الدستور الجزائري لم يجعل ذلك قييدا بشكل واضح و محدد. وهو ما يؤدي بالضرورة إلى ثلاث نتائج :

- إن خلو القانون من أحكام تلزم قيام السلطة التنفيذية بممارسة الاختصاص التنظيمي التنفيذي، لا يمنعها من ممارسته من تلقاء نفسها دون طلب صريح منه، على اعتبار أنها تستمد هذا الحق من الدستور. كما أنه لو حدث و طالها المشرع صراحة بإصدار النصوص التطبيقية المنقذة للقانون، فإن ذلك لا ينشئ لها الحق في إصدارها، وإنما هو مجرد نص كاشف لحق ثابت ممنوح بموجب الدستور.
- عملا بالقاعدة القانونية القائلة بأن ما منحه الدستور، لا يمكن لما عداه أن يمنعه، فإنه لا يمكن للمشرع أن يمنع السلطة التنفيذية من ممارسة الاختصاص التنظيمي التنفيذي، احتراماً لمبدأ سمو الدستور.
- أن ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التنظيمي التنفيذي، التي تتم مباشرة ودون

الحاجة لإذن مسبق من البرلمان، لا تعني انتفاء علاقة التبعية بين القانون والتنظيم التنفيذي، كما لا تجعل هذا الأخير على متساوية مع السلطة التشريعية احتراماً لقاعدة تدرج القواعد القانونية. بمعنى أن وظيفتها تظل تبعا لصدور القانون، أما التلقائية أو المباشرة في الممارسة، فتأتي لاحقاً لصدور القانون، كطريقة لتأديتها، حتى لو لم ينص عليها القانون صراحة.

غير أن الممارسة القانونية تبين أنه في بعض الحالات، تكون ممارسة هذه الوظيفة مقيدة، بمعنى أن السلطة التنفيذية تكون ملزمة بتأديتها بشكل أو بآخر، وهو ما قد يحدث في حالتين: **الحالة الأولى** : أن يطلب المشرع صراحة إصدار النصوص التطبيقية لنص تشريعي ما عن طريق آلية الإحالة على التنظيم.

الحالة الثانية : استحالة تنفيذ القانون دون صدور نصوص تطبيقية له، بالرغم من عدم طلب المشرع صراحة إصدارها.

فإذا نص القانون على ضرورة إصدار النصوص التطبيقية المنفذة له، من خلال الإحالة الصريحة على التنظيم، فإن الحكومة تكون ملزمة بتأديتها. وهو ما يؤكد العديد من رجال القانون، حينما اعتبروا أن دعوة المشرع للسلطة التنفيذية بإصدار التنظيم التنفيذي للقانون، تعني تحوّل سلطتها من تقديرية إلى مقيدة.

وتتأسس السلطة المقيدة في ممارسة الاختصاص التنظيمي التنفيذي، على فكرة مفادها، أن المشرع بتدخله يكون قد فرض على الحكومة الطريقة التي يراها مناسبة لتنفيذ القانون الذي أقره. فتجد نفسها بين التزام بالتنفيذ فرضه الدستور عليها، وأخر بإتباع طريقة معينة، أوجبه المشرع عليها.

ولا يتوقف التزام الحكومة بممارسة هذا الاختصاص، بناء على مطالبتها بإصدار التنظيم التنفيذي من طرف المشرع، وإنما يتجاوزها إلى التزامها بسحب أو إلغاء التنظيم التنفيذي القديم، حتى لو لم يصرح المشرع بذلك⁶.

أما إذا كان من المتعذر تنفيذ القانون بدون التنظيمات التنفيذية المحددة لكيفيات تطبيقه، فيتوجب عندئذ على السلطة المختصة بإصدار النصوص التطبيقية ممارسة الاختصاص التنظيمي التنفيذي، حتى لو لم يطلب المشرع منها ذلك صراحة. ولا يمكن التعلل بعدم وجود النص الموجب لممارستها. لأن تعذر تنفيذ القانون يكون بذاته، دعوة ضمنية من المشرع للتدخل بإصدار التنظيم التنفيذي، لاسيما وأن الهدف الأساسي الذي من المفروض أن يتحقق هو الاستجابة لتوقعات الأفراد وتحقيق الأمن القانوني.

ولكن السؤال الآخر الذي قد يُطرح: هل يوجد جزء على تقاعس الحكومة عن ممارسة الاختصاص التنظيمي التنفيذي، في حال ما لم يطلب منها المشرع صراحة إصدار النصوص التطبيقية اللازمة لتنفيذ القانون؟

استقر رجال القانون، على أنه من الناحية النظرية، تقتصر المسؤولية هنا على المسؤولية

السياسية للحكومة، حال ثبوت تقاعس في إصدار النصوص التطبيقية. غير أنه بالرجوع إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بهذا الخصوص، نجد أنه يأخذ بالمسؤولية القانونية البحتة، إن صح التعبير، إلى جانب المسؤولية السياسية. وتتمثل في إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن ممارسة الاختصاص التنظيمي التنفيذي، بل وتعويض ما ترتب عن ذلك من أضرار.

وقد كانت البداية مع أول حكم صدر في 13 جويلية 1962، الذي كان أول حكم يُلغى فيه المجلس قرار رفض إصدار تنظيم تنفيذي كان صدوره ضروريا لتنفيذ مرسوم تشريعي. تلاه أول حكم بتعويض المدعي عن الأضرار التي لحقت به من عدم قيام الحكومة بإصدار نص تطبيقي لقانون.

و عليه فقد أضحى القاضي الإداري الفرنسي هو الذي يسهر على صدور النصوص التطبيقية، وهو تطور ملحوظ تجاوز به فكرة المسؤولية السياسية عن ممارسة الاختصاص التنظيمي التنفيذي حدودها التقليدية. فلم تتوقف عند مجرد المسؤولية السياسية، بل انتقلت إلى مسؤولية قانونية تتردد بين إلغاء وتعويض⁷.

ولكن ماذا عن القضاء الإداري في الجزائر، هل سار على نفس النهج؟

في الجزائر لم يسبق وأن تم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، بدافع أنها لم تحترم الضوابط التي تخص إعداد وإصدار النصوص التطبيقية للقوانين. غير أن مجلس الدولة الجزائري، كان له كلمته في هذا الشأن، في قرار له صدر بتاريخ 20/05/2003، بخصوص دعوى رفعها قاضي بمجلس المحاسبة ضد رئيس الحكومة. على اعتبار أن المدعى كان قد رفع تظلماً أمام رئيس الحكومة، إلتمس فيه إصدار مرسوم تنفيذي يتعلق بكيفيات تطبيق المادة 55 من الأمر 20-95 المؤرخ في 26/08/1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، باعتبار أنه وفقاً لنص هذه المادة، يستفيد قضاة مجلس المحاسبة الذين بلغوا سن 60 سنة، من نظام التقاعد المطبق على الإطارات السامية للدولة.....المنصوص عليه في المرسوم رقم 617-83 المؤرخ في 31/10/1983. وأنه بالرغم من مرور (07) سنوات من دخول الأمر رقم 20-95 حيز التنفيذ، إلا أن هذا المرسوم التنفيذي الذي هو من صلاحيات السيد رئيس الحكومة، لم يتم إصداره. مما يشكل عائقاً أمام قضاة مجلس المحاسبة الذين بلغوا السن القانوني للتقاعد من الاستفادة من نظام التقاعد المطبق على الإطارات السامية. غير أن رئيس الحكومة لم يقم بالرد على هذا التظلم، وهو ما يُعتبر قرار رفض ضمني.

وتمت الإشارة ضمن حيثيات قرار مجلس الدولة، إلى أن الأمانة العامة للحكومة كانت قد باشرت جلسات عمل بخصوص مشروع هذا المرسوم التنفيذي، وأن مجموعة العمل كانت قد أنهت تحديده في ماي 2001، غير أنه منذ ذلك الوقت لم يتم إصداره، وهو ما يؤكد تقاعس الحكومة على إعداد نص تطبيقي لنص تشريعي.

وبالفعل نظر مجلس الدولة في هذه القضية، وقضى بإبطال القرار الضمني بالرفض الصادر عن رئيس الحكومة، على اعتبار أنها قضية تندرج في الإطار المحدد للطعن بالإبطال،

وبالتالي تقتصر سلطة القاضي في هذا المجال على إبطال القرار المطعون فيه. وفي الحقيقة، لربما لم تكن للقاضي الإداري الجرأة الكافية لإجبار الحكومة على إعداد هذا النص، لما في ذلك من تدخل في عمل السلطة التنفيذية وبالتالي المساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

1. المدى الزمني لممارسة الاختصاص التنظيمي التنفيذي

يقصد بالمدى الزمني، البحث عما كان التنظيم التنفيذي يجب أن يصدر ضمن آجال محددة، أم غير محددة، بغض النظر عن إذا كان بطلب صريح من المشرع أم لا.

- حالة التحديد القانوني للمدة الزمنية لصدور التنظيم التنفيذي.

ويكون ذلك في حالة صدور قانون ينص على إصدار النصوص التطبيقية له خلال مدة زمنية معينة. وهو ما يستلزم طرح التساؤل فيما إذا كان هذا الميعاد هو إلزامي يجب احترامه و التقيد بها عند صدور التنظيم التنفيذي، أم أنه مجرد مدة توجيهية وإرشادية يجوز الخروج عنها؟

للبحث عن إجابة، لابد من الرجوع إلى القضاء الإداري الفرنسي، الذي كان في البداية يعتبر هذه الآجال المحددة إلزامية على الحكومة، التي لابد عليها من احترامها وإلا اعتبر تقاعسها خطأ مرفقيا تجاه المخاطبين بهذا القانون.

غير أنه مع مرور الوقت تنبه رجال القانون، إلى أن المشرع عادة ما يحدد مدة قصيرة نسبيا لإصدار النصوص التطبيقية، ما يستحيل معه على الحكومة الإعداد الجيد لها، وفي غالب الأحيان تكون عاجزة عن احترامها، وهو ما جعل البعض الآخر يعتبر هذه المدة غير وجوبية، و إنما توجيهية، شريطة أن لا يؤدي ذلك إلى تعطيل تنفيذ القانون.

وهو ما حدث فعلا في حكم صدر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية Kervres-Pascalis. حينما قضى بأنه لا يتوجب على السلطة التنفيذية إصدار التنظيم التنفيذي، خلال المدة التي يحددها المشرع، باعتبار أن الأمر يتعلق بمواعيد توجيهية لا إلزامية.

وفي النظام القانوني الجزائري، نجد العديد من الأمثلة عن التحديد القانوني للمدة الزمنية لصدور النصوص التطبيقية، نذكر منها:

- القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، في المادة 113 منه التي تنص: «تلغى أحكام لقانون رقم 83-03 المؤرخ في 22 ربيع الثاني عام 1403 الموافق 5 فبراير سنة 1983 والمتعلق بحماية البيئة، التي تنص: «تبقى النصوص المتخذة لتطبيق القانون المذكور أعلاه سارية المفعول إلى غاية نشر النصوص التنظيمية المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك في أجل لا يتجاوز أربعة وعشرين (24) شهرا».

- الأمر رقم 96-01 المؤرخ في 19 شعبان عام 1416 الموافق 10 يناير سنة 1996 والذي يحدد القواعد التي تحكم الصناعة التقليدية والحرف، في المادة 60 منه التي تنص: "تلغى أحكام

القانون رقم 12-82 المؤرخ في 28 غشت سنة 1982، المعدل والمتمم والمذكور أعلاه. غير أنه، وفي انتظار نشر النصوص التنظيمية المنصوص عليها في هذا الأمر، تبقى أحكام النصوص التطبيقية للقانون المذكور أعلاه سارية المفعول مدة أقصاها سنة واحدة اعتبارا من تاريخ نشر هذا الأمر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. وما قد يفهم هنا هو أن الحكومة، من المفروض، تكون ملزمة بإصدار النصوص التطبيقية لهذا الأمر في مدة أقصاها سنة واحدة.

والسؤال الذي يمكن طرحه: هل سبق وأن حدث ولم تتقيد الحكومة بالأجل المحددة في النصوص التشريعية عند إصدار النصوص التطبيقية في الجزائر؟

من الناحية النظرية، ممكن أن يثير عدم احترام الحكومة لهذه الأجل المساءلة السياسية لها من قبل السلطة التشريعية. غير أن ذلك لم يحدث أبدا، بالرغم من أن هناك العديد من النصوص التشريعية كانت قد حددت آجالا قانونية لإعداد النصوص التطبيقية، والحكومة لم تحترم الأجل، ولم تخضع للمساءلة.

ومن أمثلة ذلك القانون رقم 21-90 المؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁸، حيث نصت المادة 70 منه: "يجب نشر النصوص التنظيمية المنصوص عليها ضمن هذا القانون قبل تاريخ 31 ديسمبر سنة 1990.....". بينما نجد أن بداية صدور النصوص التطبيقية كانت في سنة 1991، مع صدور المرسوم التنفيذي رقم 311-91 المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991 المتعلق بتعيين واعتماد المحاسبين العموميين، والمرسوم التنفيذي رقم 312-91 المؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق 7 سبتمبر سنة 1991 الذي يحدد شروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات، وكيفيات اكتتاب تأمين يغطي مسؤولية المحاسبين العموميين، والمرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق 7 سبتمبر سنة 1991 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمور بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها... وغيرها⁹. وهو ما يؤكد عدم التزام الحكومة بالأجل القانوني الذي حدده البرلمان.

وهو نفس ما حدث مع القانون رقم 01-10 المؤرخ في 16 رجب عام 1431 الموافق 29 يونيو سنة 2010 والمتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد¹⁰، حيث وبالرغم من إدراج مادة تلزم الحكومة بإعداد النصوص التطبيقية في أجل ستة (06) أشهر. وهي المادة 81 التي تنص على أنه: «تبقى أحكام القانون رقم 08-91 المؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق 27 أبريل سنة 1991 والنصوص اللاحقة به والمتعلقة بشروط الالتحاق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، سارية المفعول إلى غاية نشر النصوص التطبيقية لهذا القانون في أجل لا يتعدى ستة (06) أشهر. غير أن خمس (05) سنوات كاملة لم تكف الحكومة لإعداد كل النصوص التطبيقية لهذا القانون. وهو ما يؤكد عدم الالتزام التام بالأجل المحدد من قبل السلطة التشريعية، مع عدم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة نتيجة هذا التأخير.

ولعل التفسير الذي نقدمه في هذا الشأن، يمكن أن يتمحور حول تقييم الدور الذي يقوم به نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، بخصوص النصوص التطبيقية للنصوص التشريعية التي يقرونها. حيث أن متابعتهم لها لا ترق إلى المستوى المطلوب، الذي معه تجد الحكومة نفسها ملزمة بالالتقيد بالأجال القانونية التي فرضها عليها البرلمان. وهو ما يجعل هذا التقييد الزماني في الجزائر، مجرد أمر شكلي ونظري، وبالتالي قد يمس بمسألة الأمن القانوني وكذا توقعات الأفراد. لاسيما وأن التطرق إلى النصوص التطبيقية، يكون فقط عند تقديم العرض التمهيدي أو ما يعرف بعرض الأسباب الذي يتلوه وزير القطاع المعني أمام الغرفتين، حيث يقوم بعرض سريع للنصوص التطبيقية للنص التشريعي محل المناقشة. مع عدم وجود نص قانوني يلزمه بذلك.

وهنا تجدر الإشارة، إلى أن القانون العضوي رقم 02-99 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹¹، ينص في المادة 20 منه: «زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور، يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا، أن يرفق بعرض أسباب، وأن يحزر نصه في شكل مواد».

وبعيدا عن التحفظ الذي أثارته أحكام هذه المادة لدى المجلس الدستوري، في الرأي رقم 08/رق ع/ م د/ 99 مؤرخ في 5 ذي القعدة عام 1419 الموافق 21 فبراير سنة 1999 والمتعلق بمراقبة هذا القانون العضوي للدستور¹²، فقد أصبح ثابتا اليوم أنه بالنسبة للنصوص التطبيقية التي تكون نتيجة الإحالات على التنظيم، فإنها ترد ضمن عرض الأسباب. وقد تكرست هذه الفكرة ضمن تعليمة رئيس الحكومة رقم 41 المؤرخة في 11 ديسمبر سنة 1994. حيث نصت: «ترسل مشاريع النصوص إلى الأمانة العامة للحكومة في أربعين (40) نسخة باللغة الوطنية وترجمتها باللغة الفرنسية ضمن عرض يسهل عملية قراءتها واستغلالها.

ويكون النص مرفقا وجوبا بعرض الأسباب.....»

وإذا قمنا بالمقارنة بين الطريقة المعتمدة في الجزائر والتي تقتضي بتوقف دور البرلمانين عند مناقشة النص التشريعي، وعدم وجود رقابة بعدية مستمرة لنصوصه التطبيقية، ما يجعلها تتنصل بسهولة من مسؤوليتها في التقيد بالأجال التي يحددها لها البرلمان في هذا الخصوص، وما هو معمول به في فرنسا. فإننا نلاحظ الفرق الشاسع بينهما¹³. حيث أنه في فرنسا، تلعب الحكومة دورا هاما في متابعة النصوص التطبيقية حيث تكون ملزمة بتقديم تقرير مفصل حول النصوص التطبيقية للقوانين أما البرلمان، مع وجود ضمانات قانونية لهذه الطريقة¹⁴.

- حالة عدم التحديد القانوني للمدة الزمنية لصدور التنظيم التنفيذي.

ويكون ذلك في حال ما يطلب المشرع من الحكومة إصدار النصوص التطبيقية للنص التشريعي، دون تحديد ميعاد لإصدارها خلاله.

وكمثال على هذا النوع نذكر: القانون رقم 20-04 المؤرخ في 13 ذي القعدة عام 2004 الموافق 25 ديسمبر سنة 2004 والمتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة. حيث تنص المادة 74 منه: تلغى جميع الأحكام المخالفة لأحكام هذا القانون، غير أن الأحكام التي تنظم الجوانب المتصلة بالوقاية من الأخطار الكبرى تبقى سارية إلى غاية نشر النصوص التطبيقية لهذا القانون.”

وأحيانا يكون عدم التحديد القانوني لأجل إصدار النصوص التطبيقية بشكل مطلق أكثر من الشكل الوارد في المادة 74 أعلاه، وذلك حينما يكتفي المشرع ضمن المادة التي تسبق مادة النشر، بإلغاء القانون السابق وكافة الأحكام المخالفة له، مع عدم الإشارة تماما إلى مسألة النصوص التطبيقية للنص التشريعي الجديد. وهو ما يعني عدم تقييد الحكومة بأي أجل. والسؤال الذي يطرح هنا هو: هل يُعدُّ ذلك بمثابة اعتراف تشريعي بأن لهذه السلطة كامل تقدير المدة التي تُعدُّ وتُصدِر خلالها النصوص التطبيقية؟

إن الإجابة المنطقية لهذا السؤال، هي ترك السلطة التقديرية للحكومة في إصدار التنظيم التنفيذي، ما دامت غير ملزمة بآجال محددة من قبل المشرع. غير أن القول بوجود السلطة التقديرية للحكومة، لا يعن أن لها الحرية المطلقة في ذلك، كما سبق وبيننا، فلا يجدر بها تجاوز الحد المعقول الذي قد تُعيق به تنفيذ القانون. وإلا اعتبر ذلك بمثابة امتناع من قبلها لإصدار النصوص التطبيقية، ما يجعلها معرضة للطعن بإلغاء قرار الامتناع أمام القاضي الإداري، كما سبق وحدث في قرار رئيس الحكومة وقضاة مجلس المحاسبة، الذي يندرج في نفس السياق. أما بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي، الذي كان له اجتهاد ثقيل في هذا الشأن، فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار الإدارة السلبي بالامتناع عن إصدار التنظيم التنفيذي لبعض القوانين اعتبارا أنها، برغم ما تدعيه من أن القانون لم يلزمها بمدة تصدرها خلالها، إلا أنها قد تجاوزت هذه المدة المعقولة. وقد قضى بتوجيه أمر إليها بضرورة إصدار التنظيم التنفيذي خلال شهر من إعلانه بالحكم.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه في فرنسا كان التوجه السائد أو المعمول به، يقتضي بالأخذ بفكرة الأجل المعقول للقيام بإصدار النصوص التطبيقية للنصوص التشريعية، وهو ما كان يترك للحكومة سلطة تقديرية في تحديدها للأجل المعقول الذي يختلف باختلاف طبيعة النص، تشعب الجهات المشاركة في إعداده، صعوبته التقنية... وغير ذلك من المتغيرات. إلا أنها كانت ملزمة خلال فترة الأخذ بهذه الفكرة، بتبرير أي تأخير يحدث في هذا الخصوص. وقد تم تجاوز هذا التوجه وهذه الطريقة في التعامل مع النصوص التطبيقية، بتبني طريقة التقنين والتحديد الدقيق للأجل القانوني المتمثل في ستة (06) أشهر لأجل إصدار النصوص التطبيقية. وهو ما يؤكد أن الفكر السائد حاليا في فرنسا، أصبح يميل إلى التقييد الواضح للحكومة في إعدادها للنصوص التطبيقية.

ثانيا : الضوابط الموضوعية للتنظيم التنفيذي كضمانة لمسألة الأمن القانوني

يقصد بالضوابط الموضوعية وجوب أن يأتي التنظيم التنفيذي، في الأساس متفقا ومتماشيا مع القانون. وهو ما يعرف بمبدأ التبعية الذي يؤكد العلاقة بين القانون ونصوصه التطبيقية، كما لا يتعارض مع أي نص قانوني آخريعلوه مرتبة ضمنا لمبدأ التدرج القانوني، بين النص التنفيذي والقواعد القانونية التي تعلوه درجة. وأخيرا الضابط الموضوعي الذي بموجبه، يجب على النصوص التطبيقية أن لا تُعيق تنفيذ القانون أو النص الذي صدرت تطبيقا لأحكامه.

فالقول بتبعية التنظيم التنفيذي للقانون، يستلزم عدم مخالفته له، باعتباره يستمد قوته، وجوده وأساس صحته منه. وإن خالفه يصبح باطلا وغير شرعي، لأن في ذلك إعاقة لتنفيذ القانون. وقد تتخذ المخالفة بالتعديل شكلين فتكون إما بتعديل القانون بطريق الإلغاء، أو تعديل القانون بالإضافة.

1. عدم جواز قيام التنظيم التنفيذي بتعديل القانون بإلغاء جزء من أحكامه

يُقصد بالتعديل عن طريق الإلغاء، أن يقوم التنظيم التنفيذي بحذف أحد أحكام النص التشريعي الذي صدر تطبيقا له. وهو ما لا يجوز مطلقا. وذلك لسببين، الأول، مساسه بعلاقة التبعية بين القانون والتنظيم، و خروجه عن مبدأ التدرج القانوني ومتطلباته، أما الثاني، فيكمن في خروجه على غاية السلطة التنظيمية التنفيذية التي منحها المؤسس الدستوري للسلطة المنوط بها ممارستها، حتى لا تبقى دائما في الإطار العام للنص التشريعي، فلا تخرج عنه ولا تخالفه، وبالتالي من المفروض، كمبدأ عام، أن لا تتجاوز وضع التفاصيل مع إلغاء أو حذف لأحد أحكام النص.

ولكن قد نتساءل: إذا كان التعديل بطريق الإلغاء ممنوعا على اعتبار أنه يخالف إرادة المشرع، فهل يمكن للمشرع أن يُرخص به للسلطة التنظيمية؟
بالرجوع إلى الدستور الجزائري، نجد أن المؤسس الدستوري لم يفصل في المسألة، ولم يمنح المشرع هذه الإمكانية، مما يجعلنا قد نفهم استحالة الأمر، وإذا قام بذلك، فإنه يخالف الحدود الدستورية الممنوحة له.

ولعل الدستور المصري لسنة 2014¹⁵ كان أكثر وضوحا في هذا الخصوص من الدستور الجزائري، حينما نص صراحة على عدم جواز التعديل بكل الأشكال بما فيها الإلغاء، وذلك في المادة 170 منه التي تنص: "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها."

وإذا كان الدستور الجزائري على خلاف الدستور المصري، لم يذهب إلى كل التفاصيل التي نص عليها المؤسس الدستوري المصري في المادة 170 المذكورة أعلاه، والمتعلقة أساسا بعدم جواز تعديل أو تعطيل أو الإعفاء من تنفيذ التنظيم التنفيذي للقانون الذي صدر تطبيقا

له، إلا أن ذلك لا يعن أن النظام القانوني الجزائري بعيد عن هذا التوجه، فالضوابط التي يملها مبدأ تدرج القوانين ومبدأ الفصل بين السلطات، تتنافى وفكرة جواز أن يُخالف نص تطبيقي أحكام النص التشريعي الذي جاء لتنفيذه، كما لا تجوز بالتالي كل صور المخالفة من تعديل وتعطيل وإعفاء من التنفيذ. ولو أن المؤسس الدستوري لم يحصر الحالات، أولم يقيد التنظيم التنفيذي، إنما اكتفى بذكره كمجال يندرج ضمن اختصاص الوزير الأول، إلا أنها تحصيل حاصل. لاسيما وأن هناك العديد من الضوابط التي أصبحت إلزامية بفعل الممارسة القانونية، أي جرى العمل بها، حتى لو لم يوجد نص قانوني صريح بخصوصها، وكان القضاء الإداري كفيلا بمنحها صفة الشرعية، من خلال تكريسها في اجتهاداته.

ومن أشكال التعديل بطريق الإلغاء، نذكر النص صراحة ضمن التنظيم التنفيذي، على عدم تطلب شروط استلزمها القانون، كإلغاء شرط الترخيص اللازم قانونا لممارسة حرية من الحريات، أو إلغاء وثيقة من جملة وثائق نص عليها النص الأساسي، تؤهل صاحبها لاجتياز مسابقة، أو إلغاء صلاحية أو اختصاص منحه المشرع لهيئة أو جهازا في الدولة.

كما قد يكون الإلغاء ضمنيا، بأن يفصل التنظيم التنفيذي نفس ما نظمته القانون، ولكن على نحو يخالفه، كأن تتطلب لشغل وظيفة توافر خبرة لمدة أقل مما يستوجبها النص القانوني. ما يعني أن هناك احتفاظ بالشرط الأساسي المنصوص عليه في القانون، مع إدخال تعديل عليه بالمعنى السلبي أي بالانتقاص منه. وهو ما لا يجوز في كل الحالات.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه، حتى بالنسبة لما يعرف بالضرورات العملية، لا تسمح للجهة التي تمارس الاختصاص التنظيمي التنفيذي، بأن تقوم بتعديل يمس أو يخالف أحكام النص التشريعي.

ومن تطبيقات فكرة عدم جواز التعديل بطريق الإلغاء في القضاء الجزائري، نذكر القرار الذي صدر عن الغرفة الخامسة لمجلس الدولة بتاريخ 11/05/2004 بخصوص قضية ضد مجلس النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين¹⁶، أين قضى بإبطال اللائحتين رقم 05 و 08 المتخذة أثناء الجمعية العامة المنعقدة بتاريخ 31/10/02 بدعوى أنها مخالفة للقانون، حينما ألغت بعضا من أحكامه. ومما جاء في الحثيات ما يلي:

”حيث أنه بالفعل فإن اللائحة رقم 5 تنص على أنه يقصى تلقائيا من المعهد كل عضو ينادي بالانقسام داخل المعهد وذلك دون إحالته على اللجنة التأديبية.

لكن حيث أن هذه التوصية فضلا على أنها مخالفة للمادة 7 من المرسوم رقم 01-421 المؤرخ في 20/12/2001 التي تقضي بموجب عرض كل الحالات التي تدخل في اختصاصها على غرفة التأديب، فأنها تحرم عضوا من إمكانية الدفاع عن نفسه أمام الجهات المختصة بالتأديب...ومن ثم فإن هذه اللائحة مخالفة للقانون ويجب إبطالها.

وقد يتخذ تعديل القانون شكلا آخر، بعيدا عن الإلغاء لبعض أحكامه، وهو ما يتم عن طريق الإضافة.

2. عدم جواز قيام التنظيم التنفيذي بتعديل القانون بالإضافة

اختلف رجال القانون حول مدى جواز أن يضيف التنظيم التنفيذي أحكاما جديدة للقانون، لسد النقص أو الفراغ الذي قد يتضمنه النص التشريعي، باختلاف نظرتهم لدرجة تبعية التنظيم للقانون. ويمكن تقسيم وجهات النظر إلى ثلاث اتجاهات: الاتجاه الرافض تماما للإضافة، الرأي المؤيد للإضافة، والرأي الذي يتوسطهما. ولكل حججه التي يستند عليها. فبالنسبة للحجج التي يأخذ بها الاتجاه الرافض تماما للإضافة، نجدها تستند على مفهوم التنفيذ باعتباره الوظيفة الأساسية للتنظيم التنفيذي، الذي يعطونه مفهومًا ضيقا يرفض الخروج عن الإطار العام للنص التشريعي الذي جاء تطبيقا له. كما أن القول بإمكانية السماح بأن يضيف التنظيم التنفيذي أحكاما جديدة، يعني بشكل أو بآخر اغتصاب سلطة المشرع لأن الإضافة في حد ذاتها هي قانون.

وأخيرا، إن هذه الإضافة تتعارض ومبدأ التدرج الهرمي للنصوص القانونية، من حيث عدم جواز مخالفة القاعدة الأدنى للقاعدة التي تعلوها درجة، ولما كانت الإضافة بمثابة تعديل، فإنها تكون غير جائزة، على اعتبار أن القانون لا يعدل إلا عن طريق التشريع احتراماً لقاعدة توازي الأشكال.

بينما يستند الرأي المؤيد للإضافة، على المفهوم الواسع للتنفيذ. إذ لا يتوقف عند معناه الحرفي، وإنما يجوز لديهم إضافة الأحكام الضرورية لتطبيق القانون، حتى لو كانت جديدة لم يرد ذكرها في القانون.

وبين كلا الرأيين، هناك رأي يتوسط تأييد الإضافة وإنكارها. ويعتبر أنصار هذا الاتجاه أن الإضافة ليس محضرة دائما. وتكون جائزة إذا كانت تقتصر على المسائل الإجرائية، وتعد غير ذلك إذا كانت تخص المسائل الموضوعية في القانون.

بالرجوع إلى الجزائر، نجد أن المؤسس الدستوري وبالرغم من عدم التقييد الصريح للسلطة التنظيمية التنفيذية ضمن أحكام الدستور، إلا أن ذلك لا يعن السماح بمخالفة التنظيم التنفيذي للقانون الذي جاء تطبيقا له، وإلا كان النص غير مؤسس.

و القضاء الجزائري كانت له كلمته بخصوص الإضافة التنظيمية التي تمس بجوهر القانون، في القرار الصادر في 10/09/2002، عن المحكمة العليا في إطار رقابة شرعية التنظيمات، والذي تضمن في حيثياته:

"حيث أن إجراء شهر العريضة الافتتاحية للدعوى، قد استحدثه مرسوم 76-63 المؤرخ في 25 مارس 1976 الذي يتعلق بتأسيس السجل العقاري ولم ينص عليه كل من قانون الإجراءات المدنية والقانون المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري. وبذلك يكون المرسوم المنوه إليه قد استحدث شرطاً جديداً لصحة العريضة الافتتاحية، لم يرد في قانون الإجراءات المدنية ولا القانون المتضمن إعداد مسح الأراضي العامة، ومن ثمة يوجد تعارض بين القانون والرسوم المشار إليه.

وحيث أنه وطبقاً لمبدأ تدرج القوانين، الذي يقضي، بأنه في حالة ما إذا وقع التعارض بين التشريع والتشريع الفرعي، فإنه يطبق التشريع الأعلى ويطرح التشريع الأدنى. وحيث أن قضاة الموضوع عندما طبقوا التشريع الفرعي وطرحوا التشريع الأعلى يكونون قد طبقوا ذلك المبدأ بالمفهوم العكسي.....”

كما نجد قرار الغرفة الخامسة لمجلس الدولة بتاريخ 08/05/2000 بين يونين بنك و محافظ بنك الجزائر¹⁷، الذي أكد على عدم جواز التعديل بالإضافة. ومن ضمن حيثياته ما يلي: “حيث أن المادة 15 من النظام رقم 95-07 المؤرخ في 23/12/1995، تنص على أنه يمكن أن يسحب بنك الجزائر صفة الوسيط المعتمد من كل مستفيد استفاد من كل صنف من العمليات المرخصة أو جزءاً منها إذا قام بممارسات تخالف القواعد المعمول بها. حيث أن مقتضيات المادة 15 تخول لبنك الجزائر دون أي تحديد آخر الحق في سحب صفة الوسيط المعتمد.

حيث أنه من الثابت أن بنك الجزائر مسير من طرف مجلس النقد و القرض و يديره محافظ.

حيث أن مجلس النقد و القرض يتمتع وذلك تطبيقاً للقانون بصلاحيات من بينها إعداد الأنظمة في مسائل الصرف واتخاذ قرارات بتفويض السلطة في مسائل تطبيق تنظيم الصرف.... حيث أنه إذا كان من صلاحيات مجلس النقد و القرض إعداد الأنظمة المتخذة تطبيقاً للقانون رقم 10-90 فإنه لا يستطيع أن يضيف إلى النص.....”

و ما استفاد من خلال ذلك، أن القضاء الجزائري ينكر فكرة جواز الإضافة التنظيمية على اعتبار أنها تمس بمبدأ تدرج القوانين، ما دامت تخالف مضمون القانون الذي صدرت تطبيقاً له.

غير أنه في اعتقادنا، فإن الإضافة التنظيمية أحياناً تكون ضرورة لا بد منها، لاسيما في حال وجود فراغ قانوني بخصوص جزئية معينة، لم يفتن إليها المشرع عند إقراره للنص التشريعي، شريطة أن تتوافر في ذلك ثلاث شروط أساسية، وهي: أن تكون مقصورة على بيان إجراءات تطبيق القانون، ولا تمتد إلى ما تناوله من مسائل موضوعية.

- أن تكون لازمة لتنفيذ القانون،

- أن لا تخالف إرادة المشرع، بأن تتماشى تماماً مع روح القانون.

3. عدم جواز إعاقة التنظيم التنفيذي لتنفيذ النص الذي صدرت تطبيقاً لأحكامه

إن من متطلبات التبعية للقانون، هو عدم احتواء التنظيم التنفيذي على أحكام تعوق تنفيذ القانون. كأن يكون ذلك، إما بقيام أحكام التنظيم التنفيذي بتعطيل القانون الذي صدرت تطبيقاً له، أو أن يتضمن أحكاماً تُعفي من تنفيذ القانون.

ويسود التفكير لدى رجال القانون في عدم جواز ذلك، على اعتبار أن التنظيم التنفيذي تحكمه مجموعة من الضوابط الدستورية، القانونية وحتى ضوابط لم ينص عليها الدستور ولا حتى القانون، ومع ذلك فرضتها الممارسة القانونية، كنوع من الضمانة لعدم تداخل المجالات بين القانون والتنظيم.

يختلف تعطيل القانون عن إلغاء بعض أحكامه، من حيث كون القانون في الحالة الأولى قائم وموجود، وعند صدور التنظيم التنفيذي الذي يطبقه، يتضمن هذا الأخير أحكاما تعطل أثر تنفيذ القانون. بينما الإلغاء فيكون بمثابة إنهاء التنظيم التنفيذي بصفة كلية لجزئية معينة ورد النص عليها في القانون.

وقد يكون التعطيل صريحا، كأن يتم النص على عدم سريان مفعول أحد أحكام القانون إلى أجل معين أو عدم تطبيقها على منطقة معينة يستثنى التنظيم التنفيذي على خلاف المبدأ العام الوارد في القانون، أو عدم تطبيقها على فئة معينة لم يقصها المشرع من المبدأ العام الذي كان قد نص عليه في القانون.

وقد يكون ضمينا من خلال الإفراط في وضع القيود الإجرائية على تطبيق نص قانوني، كأن تحدد مثلا مبلغا ماليا كبيرا كشرط إجرائي لتأسيس جمعية، أحال إليها قانون الجمعيات، ما من شأنه أن يُعيق تطبيق النص المنظم لحرية ممارسة النشاط الجماعي.

غير أنه حتى لو كان المبدأ العام، يُملي الضابط المتعلق بعدم جواز تعطيل التنظيم التنفيذي لأحكام النص القانوني الذي صدر تطبيقا له، إلا أننا لاحظنا وجود العديد من المراسيم التنفيذية في القانون الجزائري، التي تنتهك هذه الضوابط بطريقة أو بأخرى، في ظل عدم وجود متابعة من السلطة التشريعية للنصوص التطبيقية التي تخص القوانين التي تُقرّها. وتبقى الجهة المخول لها مراقبة ذلك بصفة قبلية هي الأمانة العامة للحكومة وبصفة بعدية مجلس الدولة حال وجود طعن ضد القرارات التنظيمية، ما لم تدرج هذه الأخيرة ضمن أعمال السيادة.

غير أنه خلال بحثنا في المجلة القضائية للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، ومجلة مجلس الدولة ابتداء من تبني نظام ازدواجية القضاء في سنة 1996 إلى غاية يومنا هذا، لم نجد قرارات لمجلس الدولة حول هذه الجزئية، ما يجعلنا نفكر في احتمالين، إما أن الجهات المسؤولة، ليست لها إرادة في نشر قرارات تخص هذا النوع من دعاوى الإلغاء، أم أنه لم يسبق حدوث ذلك.

و بعيدا عن الاجتهاد القضائي، قمنا بتصفح بعض النصوص التطبيقية لبعض القوانين، ومحاولة اكتشاف إذا ما كان في بعض أحكامها، نوع من التعطيل بمختلف صوره، سواء الإفراط في إدراج شروط لم ينص عليها النص الأساسي، أو أن يتم النص على عدم سريان مفعول أحد أحكام القانون إلى أجل معين أو عدم تطبيقها على منطقة كما سبق ذكره، غير أننا لاحظنا وجود العديد من التجاوزات من هذا النوع من قبل الجهة المصدرة للتنظيم التنفيذي، التي تمنح لنفسها الحق في تصور الطريقة التي تُطبق بها أحكام القوانين بكل حرية، ما دام أن الأمر لم يتعلق بإلغاء صريح لجزئية معينة في النص التشريعي الذي صدرت تطبيقا له. كما أنها

تبقى متمتعة بقريئة الشرعية، ما دام لم يتم الطعن في عدم شرعيتها أمام مجلس الدولة. وبعيدا عن فكرة التنظيم التنفيذي، أصبح هناك شكل قانوني آخر يتم العمل به بكثرة، وأضحى بفعل الممارسة صورة واضحة لتدخل الحكومة، وتجاوزها للمجال التشريعي، حتى في ظل غياب الإحالة على التنظيم، والذي يتمثل في التعليمات و المناشير التي يصدرها مختلف أعضاء الحكومة بخصوص النصوص التشريعية. وهو ما يجعل من تفسير النصوص التشريعية من قبل أعضاء الحكومة، وجها آخر لتدخل الحكومة في المجال التشريعي، بعيدا عن الإحالة على التنظيم.

ولعل المثال الذي يُمكن ذكره في هذا الصدد، هو المادة 80 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 والمتعلق بنظام الانتخابات، التي أثارت جدلا واسعا لدى رجال القانون والسياسة. حيث تنص هذه المادة التي جاءت مفصلة ومكونة من سبع (07) فقرات، مع عدم إحالتها على التنظيم، على ما يلي: « في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا له للعهدة الانتخابية.

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القوائم الحائزة خمسة وثلاثين في المائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح.

يكون الانتخاب سريا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي لبلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات من بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، يجري دور ثان خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا. وقد لوحظ على هذه المادة، أنها وقعت في تناقض مع أحكام المادة 59 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية، لاسيما في حالة وجود من بين القوائم الحائزة على مقاعد، قائمة واحدة حائزة على نسبة 35% وأكثر. وأيضا المادة 65 التي تنص: « يُعلن رئيسا للمجلس لشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا. وكانت أحكامها محل تفسير بموجب التعليمات رقم 3539 التي أصدرها وزير الداخلية والجماعات المحلية للولاية بتاريخ 5 ديسمبر 2012. وقد فسرت النص على حد تعبير بعض

التيارات السياسية، على نحو مغاير لما نصت عليه المادة 80. وهو ما يبرز من خلال الترخيص بدور ثان لإعادة انتخاب رؤساء البلديات في المجالس التي ما تزال الوضعية عالقة بها، ما اعتبره البعض يندرج ضمن صلاحيات مجلس الدولة، وهو بالتالي يمس بمبدأ الفصل بين السلطات.

كما أن حزب جبهة التحرير الوطني كان قد ندد بهذه التعلّيمية، معتبرا إياها بالإجراء غير المفهوم، في الشق المتعلق بحالة حصول قائمة واحدة على النصاب القانوني لتقديم مرشح لرئاسة المجلس المحلي المنتخب بلديا كان أو ولائيا، %35 من المقاعد، على اعتبار أن ذلك يفتح المجال لبقية القوائم لتقديم مرشحين، في حال لم يحصل مرشح القائمة الوحيدة على تزكية الأغلبية المطلقة من المنتخبين في المجلس.

وأصبح الحديث فيما بعد، يدور حول الطعن بالإلغاء في هذه التعلّيمية أمام مجلس الدولة. بدعوى أنها عدلت من أحكام قانون عضوي، وعطلت من تنفيذ قانون البلدية في هذا الخصوص. مع العلم أن الجهة المصدرة لهذه التعلّيمية، قد قامت بإعداد هذه التعلّيمية تحت غطاء وزير العدل وبعد استشارته. وهو ما جعل إمكانية الطعن فيها أمام مجلس الدولة محل استفهام.

ولعل الملاحظة التي يمكن تسجيلها هنا، أن التعلّيمات أصبحت أداة قانونية لتدخل الحكومة في المجال التشريعي، حتى بالنسبة للأحكام التشريعية المفصلة التي لم تُجَل على التنظيم بطريقة مباشرة. وتبرز خطورتها أكثر حينما تتعدى المجال التشريعي، وتُفسره بطريقة تُعدّل من محتواه أو تُعطل تنفيذه.

ويكون عدم جواز إعفاء أحكام التنظيم التنفيذي من تنفيذ القانون، في حال ما نص القانون على مساواة الجميع أمام أحكامه، لياتي التنظيم التنفيذي ويقوم بإعفاء أشخاص بذواتهم أو بصفاتهم من تطبيق القانون بالنسبة إليهم.

وقد يكون الإعفاء بغاية المنع، كالنص مثلا على منع بعض الأشخاص من ممارسة مهنة أو حرية ما، كان القانون قد كفلها للجميع دون تمييز. كما قد يكون الإعفاء بغاية المنح، كأن يمنح النص التطبيقي لفئة من الأشخاص مزايا، لم ينص عليها القانون الذي لم يورد ضمن أحكامه أي استثناءات لتطبيقه.

ولعل السؤال الذي يمكن طرحه: هل يمكن للسلطة المخول لها إصدار التنظيم التنفيذي أن تصدر نصا يُعفي من تنفيذ بعض أحكام النص التشريعي؟

بالرجوع إلى الدستور الجزائري، لا نجد إجابة صريحة تخص هذه الفكرة، ما يجعلنا نعتقد بأنه احتراماً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، المكرس دستوريا، لا يُتصور أن يصدر نص أدنى مستوى يعطل أو يعفي من تنفيذ بعض أحكام النص التشريعي، وإلا اعتبر ذلك مساساً بجوهر هذا المبدأ. كما أن تعطيل إرادة المشرع، يمثل تجاوزاً صارخاً لاختصاصه. فالدستور وإن كان قد منح الاختصاص التنظيمي التنفيذي للسلطة التنفيذية، فإن للتنفيذ في النظام القانوني الجزائري ضوابط وقواعد، لا يمكن الخروج عنها بأي شكل من الأشكال. وإن حدث

ذلك، أمكن الطعن فيها أمام القاضي الإداري. غير أن القضاء الجزائري أثبت مرونته بالنسبة لفكرة الإعفاء من بعض الأحكام التي تضمنها القانون، لما يكون ذلك من نص أدنى درجة، يختلف عن التنظيم الذي يكون موضوع إحالة، في قرار صدر عن مجلس الدولة بتاريخ 11/05/2004 حول الملف رقم 15581. والذي تضمن في حيثياته:

« ... حيث أن اللائحة السابعة (للجمعية العامة لمجلس النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين) تُقرر إلغاء كل العقوبات المسلطة من طرف لجنة التأديب وكل إجراءات المتابعة السارية.

حيث أن المجلس لم يتعدى على اختصاصات لجنة التأديب، طالما أنه لم يُعاقب أعضاء الهيئة وإنما قرر الإعفاء من العقوبات المسلطة عليهم، لذا فإن هذه اللائحة غير مخالفة للقانون.»

غير أنه لا يُتصور أن يقبل القاضي الإداري أن يأتي قرار وزاري يُعفي من تنفيذ أحكام قانون أو مرسوم تنفيذي جاء تطبيقاً له، وما القرار المذكور أعلاه إلا تفسيراً لللائحة صدرت عن أعضاء جمعية عامة لا يمكن مقارنتها بقرار تنظيمي يصدر عن وزير ما.

مع العلم أن الضوابط الموضوعية المتعلقة بمضمون التنظيم التنفيذي في مقابلته بأحكام النص التشريعي، سواء ما تعلق بعدم مخالفتها لمضمونه إما بالإلغاء أو بالإضافة، وعدم تعطيلها أو إعفائها من تنفيذ أحكامه. فلا توجد نصوص قانونية بشأنها، فلا الدستور نص عليها، ولا قانون أشار لها، ولا حتى تعليمات الأمين العام للحكومة قد فصلت فيها، وحتى القضاء الإداري لم يكن له اجتهاد يذكر في العديد من تفاصيلها. ولعل التبرير الذي يمكن الأخذ به في ذلك، هو الأخذ بالمفهوم الواسع للتنفيذ في الجزائر والذي يمنح نوعاً من المرونة، والحرية في ممارسة الاختصاص التنظيمي التنفيذي، ما لا يعين مخالفته صراحة لمضمون أحكام النص التشريعي.

وهنا يتأكد الدور الذي تقوم به الأمانة العامة للحكومة في الجزائر، التي أصبحت الضامن الأول لاحترام الضوابط المتعلقة بإعداد و تحرير النصوص القانونية، بمختلف أنواعها، بما فيها مشاريع القرارات الوزارية التي أصبحت هي الأخرى خاضعة لرقابة المطابقة مع التشريع و التنظيم المعمول بهما، من قبل الأمانة العامة للحكومة، بموجب قرار مجلس الحكومة المؤرخ في 20 مايو سنة 1998. لاسيما تلك الضوابط التي لم ينص عليها أي نص، وإنما الأصول والمبادئ العامة هي التي تُملئها وتُكرسها وتجعل الأخذ بها مُلزمًا.

الخاتمة:

نصل في الختام إلى نتيجة مفادها أن التشريع والتنظيم، اللذين يهدفان إلى ضمان مسألة الأمن القانوني والاستجابة لتوقعات الأفراد، يجب أن يُصاغان من خلال تقنيات صارمة ودقيقة، لاسيما وأن النصوص التطبيقية هي التي ينتظرها المواطن ليستوعب أحكام النص التشريعي وبالتالي هي وطيدة العلاقة بالأمن القانوني، الذي لا يتحقق إلا بثقة المواطن في النص القانوني الذي يحكمه والذي يجعله بالتأكيد يكون على علم مسبق بالنتائج المترتبة على التصرفات القانونية التي قد تصدر عنه وذلك من خلال الصياغة المحكمة والجيدة للمواد القانونية.

ومن خلال المقارنة بين ما هو معمول به في مجال النصوص التطبيقية في الجزائر وفرنسا، يتبين أن التعامل في القانون المقارن الفرنسي يتم بشكل منظم، منسجم ومخطط له بدقة ووضوح، حتى قبل البدء في تحرير النصوص التطبيقية. في حين أن الأمر يختلف في الجزائر، في ظل غياب المتابعة السليمة والمنظمة لإعداد النصوص التطبيقية وكذا كثرة المشاكل التي تواجه الأمانة العامة للحكومة عند قيامها بالدور المنوط بها في هذا الشأن بسبب قلة الإمكانيات وضعف ثقافة التخطيط لدى المسؤولين.

وقد أظهر التقييم الذي نشرته مصالح الأمانة العامة للحكومة في الجزائر، على موقعها الرسمي، العديد من المشاكل التي تعرقل قيامها بمهامها، لاسيما لما يتعلق الأمر بتذكير القطاعات المعنية بوجوب المبادرة بالنصوص التطبيقية. كما يبين البطء في تنفيذ النصوص، إذ تخضع مشاريع النصوص التشريعية عموما، أثناء إعدادها إلى إجراء استعجالي يجد تفسيره في ضغوط داخلية أو خارجية، ولكن بمجرد المصادقة عليها، ينتفي الطابع الاستعجالي، كما لو أن صدور النص يمثل غاية في ذاته، بعيداً عن تنفيذه.

يُضاف إلى ذلك، النقص في العناية بتنفيذ النص، مما يؤدي إلى تعديل النص الأصلي أحيانا، حتى قبل تجسيد التدابير التي نص عليها، بفعل أسباب تكمن في أن الترتيب المعتمد يكون إما قد تجاوزه الزمن، وإما اتضح بأن تطبيقه صعب بسبب بعض الاعتبارات المتصلة بالواقع الاجتماعي والاقتصادي التي لم تؤخذ في الحسبان أثناء تصور المعيار القانوني.

وإذا كان البعض قد أقدم على اعتبار أن «السلطة التنفيذية هي برلمان المستقبل» نظرا لتدخلها في المجال التشريعي والتنظيمي، فيمكن القول أن الأصح هو اعتبار أن السلطة التنفيذية أصبحت تستفيد من سلبيات وعيوب السلطة التشريعية وسوء تحكمها في الوسائل القانونية المتاحة أمامها.

الهوامش :

- 1 هريش سهام، القانون واللائحة "آلية الإحالة على التنظيم"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014.
 - 2 تجدر الإشارة إلى أن المراجع في المشرق العربي تعتمد «مصطلح الوظيفة اللائحية التنفيذية».
 - 3 محمد باهي أبويونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، دراسة مقارنة، دارالجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2008.
 - 4 أديمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002.
 - 5 أن سيدمان، روبرت سيدمان، تقييم التشريعات: دليل إرشادي للمشرعين، مصر، 2003.
 - 6 أظهرت الممارسة القانونية في الجزائر استمرار العمل بالعديد من النصوص التطبيقية لبعض القوانين رغم أن قوانينها ألغيت، و المبرر الأول لذلك هو الفراغ القانوني والتأخر الكبير في صدور نصوص تطبيقية جديدة تعوضها لذا ترتئي الإدارات العمومية عادة استمرارية العمل بالتنظيمات التنفيذية القديمة في انتظار النصوص التطبيقية الجديدة. كما أن هناك رأي آخر يقول أن إلغاء قانون، لا يعني بالضرورة إلغاء النصوص التطبيقية الخاصة به، ما لم يرد في القانون نص صريح أو ضمني بالإلغاء، إنما تبقى النصوص التطبيقية سارية المفعول، ما دام أنها لا تتعارض مع القانون الجديد، إلى أن يتم إلغاؤها صراحة.
 - 7 للبحث أكثر حول هذه الفكرة أنظر كذلك، محمد منير، دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ المشروعية من خلال الأحكام القضائية، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008.
 - 8 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35، المؤرخة في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت سنة 1990.
 - 9 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43، مؤرخة في 9 ربيع الأول عام 1412 الموافق 18 سبتمبر سنة 1991.
 - 10 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، المؤرخة في 28 رجب عام 1431 الموافق 11 يوليوسنة 2010، ص 4.
 - 11 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 15، المؤرخة في 21 ذو القعدة عام 1419 الموافق 9 مارس سنة 1999، ص 12.
 - 12 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 15، المؤرخة في 21 ذو القعدة عام 1419 الموافق 9 مارس سنة 1999، ص 4.
- ينص المجلس الدستوري ضمن إحدى حيثياته على ما يلي:
- “....- اعتبارا أن المشرع أضاف شروطا أخرى لقبول اقتراح أو مشروع قانون، إلى جانب الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور كما يتبين ذلك من الصياغة التي اعتمدها، واعتبارا أن المادة 119 من الدستور تنص على سبيل الحصر على شروط قبول مشاريع واقتراحات القوانين، واعتبارا، والحال هذه، أن تحديد الشكل الذي يأخذه مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا، لا يعد في حد ذاته شرطا إضافيا للشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور، وإنما يشكل إحدى الكيفيات المرتبطة بتطبيق هذه الشروط، واعتبارا بالنتيجة أن الصياغة التي اعتمدها المشرع، لا يمكن أن تكون سوى نتيجة استعمال لتعبير غير ملائم.”
- 13 يلاحظ أي متصفح لموقع www.légifrance.fr، أن هناك اهتمام خاص من قبل الدولة الفرنسية ببعض الجزئيات التي تخص التشريع، لاسيما منها ما يعرف بجودة القانون والأمن القانوني. وعلى خلاف الجزائر التي يعتمد فيها المسؤولون بصفة أساسية، على المنشور رقم 77 الصادر عن الأمانة العامة للحكومة بتاريخ 2 فبراير سنة 2000 والمتعلق بإجراءات إعداد النصوص القانونية و المصادقة عليها، وفي ظل السعي إلى تحسين جودة القانون تشريعا وتنظيما في فرنسا، كانت هناك بعض المحاولات لوضع إطار مقنن يساعد المسؤولين في الإدارات العمومية، على التحكم أكثر في تقنيات إعداد النصوص القانونية.
- وقد تبلور ذلك في وضع دليل كامل حول إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، مكون من حوالي 430 صفحة ويخضع للتحسين بصفة دورية. تبعه صدور المنشور المؤرخ في 7 جويلية 2011 المتعلق بجودة القانون، وقد جاء المنشور مفصلا نوعا ما، لاسيما الملاحق التي تبعتها، التي تضمنت ما يلي:
- 1) التحكم في النشاط المعياري (تنظيم التحكم على مستوى القسم الوزاري).
 - إجراءات برمجة النصوص ذات الأولوية.
 - الأحكام المتعلقة بالتوقيع المجاور.
 - 2) الآداب الواجب إتباعها عند إعداد مشاريع النصوص التنظيمية.
 - احترام توزيع مجال الاختصاص بين التشريع والتنظيم.
 - متطلبات التقييم القبلي.
 - جمع وتوحيد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية.
 - إعداد مذكرة شرح بالنسبة للنصوص التنظيمية.
- 14 بعد مصادقة البرلمان على القانون، تقوم الأمانة العامة للحكومة في فرنسا بإخطار الوزارة المسؤولة وتطالبها بقائمة النصوص التطبيقية الأساسية وكذا الرزنامة التقديرية لإعدادها. إذا تطلب القانون تدخل بعض النصوص التي تعد بمشاركة العديد من

التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني

الوزارات، يتم إخطار كل وزارة. يسلم الوزير المسؤول الوثائق إلى الأمانة العامة للحكومة في أقرب الآجال. ومن المفروض أن لا يتضمن الرزنامة أجالا تفوق الستة أشهر.

تتضمن الوثيقة المعدة من قبل الوزارة المسؤولة، قائمة وعدد النصوص التطبيقية، وبالنسبة لكل نص، القسم أو المديرية المسؤولة عن إعدادها، موضوعه، المادة أو المواد التي تحيل عليه من القانون الذي يأتي تطبيقا له، طبيعة ونوع النص، الاستشارات الإلزامية و رزنامة هذه المشاورات، التاريخ المقدر لنشر هذه النصوص في الجريدة الرسمية.

حتى تتم البرمجة السليمة لتنظيم الاجتماعات الوزارية ودراسة هذه النصوص، لا بد أن يرافق ذلك توضيح درجة أولوية كل نص بالمقارنة مع باقي النصوص وبالتالي تكون لها الأولوية أو درجة الاستعجال في الإعداد. كما تعلم الأمانة العامة للحكومة بصفة دورية الوزير الأول بكشف عن حالة تنفيذ وتطبيق القوانين المصوت عليها.

15 بوابة الحكومة المصرية، www.egypt.gov.eg.

16 مجلة مجلس الدولة، العدد 5، الجزائر، 2004، ص 237.

17 مجلة مجلس الدولة، العدد 6، الجزائر، 2005، ص 75.