

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



جامعة محمد بوضياف - المسيلة
Université Mohamed Boudiaf - M'sila

ميدان: الحقوق

تخصص: قانون إداري

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة مكلمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي

بعنوان

الرقابة على السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري

إشراف الاستاذ:

أ.د- سيد علي فاضلي

إعداد الطالب:

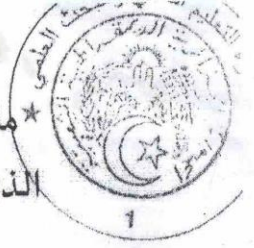
- أيوب مسعودي

لجنة المناقشة:

اللقب والاسم	الرتبة	الصفة
أ.د. فواز لجلط	أستاذ التعليم العالي	رئيساً
أ.د- سيد علي فاضلي	أستاذ التعليم العالي	مشرفاً ومقرراً
أ.د عبد اللطيف والي	أستاذ التعليم العالي	ممتحناً

السنة الجامعية: 2025/2024م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



ملحق بالقرار رقم 10821... المؤرخ في 27 ديسمبر 2020
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله،
السيد(ة): **أيوب مسعوبي** الصفة: طالب، أستاذ، باحث... طالب
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم 211176786 والصادرة بتاريخ 2024/12/15
المسجل(ة) بكلية / معهد **الحقوق والعلوم السياسية الحقوق**
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه)،
عنوانها: **الرقابة على السلطة التنفيذية
في النظام الدستوري الجزائري**
أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ:

توقيع المعني (ة)



كلمة شكر و عرفان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

«مَرَّبِ أَوْزِرْ عَنِّي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأُدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ

الصَّالِحِينَ» [سورة النمل، الآية: 19]

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين نبينا محمد وعلى آله وصحبه

أجمعين ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين أما بعد :

فإنه ليسرني أن أتقدم بالشكر الجزيل للمشرف على مذكرتي وأستاذي الفاضل الدكتور سيد علي

فاضلي الذي لم يدخر جهدا في مساعدتي ، فله كل التقدير والاعتراف بالجميل .

والشكر موصول كذلك إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الذين وافقوا على قراءة البحث

وتقييمه .

كما لا يفوتني أن أقدم أسمى عبارات الامتنان لكل من درسني وساعدني خلال مشواري الجامعي .

كما أهيب بالصرح العلمي السامق جامعة محمد بوضياف وعلى رأسها كلية الحقوق والعلوم

السياسية وأخص بالذكر قسم الحقوق بجميع كوادره ومؤطريه .

الإهداء

إلى العزيز الذي حملت اسمه فخراً، إلى من كَلَّه الله بالهيبه والوقار،

إلى من حصد الأشواك عن دربي وزرع لي الراحة بدلاً منها،

إلى أبي الغالي .

إلى من علّمتني الأخلاق قبل أن أتعلمها، إلى الجسر الصاعد بي إلى الجنة، إلى اليد الخفية التي أزلت

عن طريقي العقبات، ومن ظلت دعواتها تحمل اسمي ليلاً ونهاراً...

أمي، غاليتي وملهمتي.

وإلى من وهبني الله نعمة وجودهم، وشد عضدي بهم

إلى مصدر قوتي، وأرضي الصلبة، وجدار قلبي المتين

أخي البكر ياسين .

وإلى من رافقني بالقلب قبل الدرب توأمي العزيزين شقيقي روحي أمينة أريج وأمين .

وإلى كل أصدقائي وأحبابي أينما كانوا وحيثما وجدوا، أهدي هذا العمل المتواضع ثمرة جهد

السنين . .

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين .

قائمة المختصرات

ج. ر. ج. ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .

ص: الصفحة.

ط: الطبعة.

مقدمة

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم السلطات إلى سلطة تشريعية تتكفل بوضع النصوص القانونية وتنظيم مختلف مجالات الحياة، وسلطة تنفيذية تتمتع بالامتيازات اللازمة لتنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية لتأمين الحياة اللازمة للأفراد وتطبيقها في المجتمع، وسلطة قضائية تسهر على ضمان الحقوق فيها، ومراقبة التطبيق الجيد والسليم للقوانين لضمان حقوق المتقاضين .

كما يقضي مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية منح هذه الأولى ممارسة الصلاحيات ذات الطبيعة التشريعية، غير أنه طرأت على هذا المبدأ عدة تطورات أين أصبح بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تشريعات تنافس التشريعات البرلمانية تسمى التنظيمات .

باعتبار الدستور أسمى قانون فلا بد التقيد به لتحقيق مبدأ المشروعية وذلك بخضوع كل من الحكام والمحكومين للقواعد القانونية والعمل بها، والتقيد بمبدأ تدرج القواعد القانونية حيث يخضع التشريع الأدنى للتشريع الأعلى منه درجة، كما لا يصح أن يتعارض تشريع فرعي صدر من سلطة تنفيذية مع تشريع عادي، وبالتالي خضوع كل سلطة عند ممارستها لوظيفتها للرقابة من هيئات مختلفة أسند لها مهمة الرقابة سواء الدستورية التي تضطلع بها المحكمة الدستورية أو القضائية التي تختص بها الجهات القضائية المختصة .

ظهرت التنظيمات لأمرة في فرنسا خلال عهد الملك "شارل التاسع" سنة 1564 على شكل براءات ملكية، ولم تكن هذه التنظيمات في تلك المرحلة تعتبر أعمالاً قانونية تشريعية، كونها تظهر ضمن قوانين الملوك، وبعد الثورة الفرنسية لم تنص الدساتير الفرنسية المتعاقبة على مجال التنظيم إلى غاية صدور دستور 1958.

أما في النظام السياسي الجزائري، اعترف المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية بسلطة تنظيمية، حيث عرفت تطوراً على مختلف الدساتير المتعاقبة، تمارسها بواسطة قواعد عامة ومجردة مقررة لرئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.



واستنادا إلى العلاقة الدائمة بين الأفراد والإدارة فلا بد من خضوع السلطة التنظيمية لسيادة القانون والذي يقتضي تقييد التنظيمات بمبدأ تدرج القواعد القانونية في البناء القانوني للدولة، هذه القواعد التي تشكل في مجملها مصدرا لمبدأ المشروعية والذي لا يتأتى إلا من خلال الرقابة الفعالة والحقيقية والمتمثلة في الرقابة الدستورية والقضائية على السلطة التنظيمية، والتي كرسها المشرع الجزائري في إلزام السلطة التنفيذية عند ممارستها للسلطة التنظيمية بعدم خروج التنظيمات عن الإطار المحدد لها في المنظومة القانونية من جهة، وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من جهة أخرى.

أهمية البحث:

إن دراسة موضوع الرقابة على السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري تكتسي أهمية بالغة وذلك من خلال تجسيد وحماية مبدأ المشروعية، وبالتالي فكرة سيادة القانون وما لها من تأثيرات على جميع الأصعدة، كل هذا من خلال بيان مختلف المستجدات التي جاءت في موضوع الرقابة على التنظيمات خاصة ما تعلق بما استحدثت بالنسبة للآليات والأجهزة المكلفة والمختصة بذلك.

كما تكمن الأهمية العلمية للموضوع في معرفة طبيعة وآليات الرقابة على السلطة التنظيمية لخصوصية هذه الأخيرة، كونها تشترك مع التشريع في العمومية والتجريد، وكونها عملا انفراديا صادرا عن رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

إضافة إلى معرفة الجديد الذي حمله التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في مجال الرقابة الدستورية على التنظيمات وإنشاء المحكمة الدستورية.

أهداف البحث:

أما عن أهداف البحث فهي تصبو إلى تقديمه من خلال بلورة أهمية التنظيمات في المنظومة القانونية الجزائرية، وهذا على اعتبار التنظيمات من أهم مصادر مبدأ المشروعية، بالإضافة إلى بيان أشكال الرقابة على التنظيمات كضمانة وحماية لحقوق الأفراد وحررياتهم،

وعدم خروجها عن الإطار المحدد لها، وكذا مدى فاعلية ونجاعة الرقابة على السلطة التنظيمية في حماية الدستور وضمان الحقوق والحريات وبالتالي تكرس دولة القانون.

أسباب اختيار الموضوع:

من الأسباب التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع، ما يتعلق بالأسباب الذاتية والتي تكمن في اهتمامنا ورغبتنا في الاطلاع على موضوع البحث وعلى المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، وأيضا لإثراء المعرفة الشخصية والتخصص العلمي بغية استكمال المسار العلمي، أما الأسباب الموضوعية فتتجلى في تميز موضوع الرقابة على السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري بالحدثة على ضوء التعديل الدستوري 2020، وكذا الأهمية البالغة للرقابة على السلطة التنظيمية وأن البخت فيها يقدم إضافة معرفية في هذا المجال كما أن الرقابة الدستورية تشكل ضمانة أساسية لحقوق وحريات الأفراد.

صعوبات البحث:

لا يخلو أي بحث من الصعوبات والعراقيل، حيث واجهتنا صعوبات تنحصر في ضيق الوقت ونظرا للأهمية الكبيرة للموضوع مما يستوجب وقت أطول من المدة الممنوحة، وكذا قلة المراجع المتخصصة بالرقابة الدستورية على التنظيمات في التشريع الجزائري كونه موضوع حديث العهد ويفتقد للتوسع والتنوع خاصة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

الإشكالية:

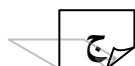
تتمحور هذه الدراسة حول طبيعة الرقابة على السلطة التنظيمية وآلياتها وفعاليتها في النظام القانوني الجزائري، وضمن هذا السياق يثار الإشكال التالي:

إلى أي مدى وفق المؤسس الدستوري في تنظيم موضوع السلطة التنظيمية في ظل

التعديل الدستوري 2020 ؟

ومحاولة منا لإمطة اللثام على هذه الإشكالية والإجابة عليها، كان لابد من الإجابة

على الأسئلة الفرعية التالية:



- ما هي الطبيعة القانونية للتنظيمات؟
- كيف تناول المشرع الجزائري مجال التنظيمات؟
- ماهي آليات الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية؟
- المنهج المتبع:

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي لعرض المفاهيم المتعلقة بالمجال التنظيمي ومضمون الرقابة، بالإضافة إلى المنهج التحليلي من خلال تحليل مختلف النصوص الدستورية المتعلقة بالتنظيمات المستقلة والتنفيذية المحددة لمجالها وطبيعتها بالإضافة إلى ما أسست له هذه النصوص في مجال كل من الرقابة الدستورية والرقابة القضائية على التنظيمات، وكذا تحليل نصوص القوانين المحددة لضوابط وإجراءات الرقابة على التنظيمات.

خطة البحث:

لمعالجة الإشكالية المطروحة ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين:

نتناول في الفصل الأول الإطار القانوني للسلطة التنظيمية ونتعرض فيه تحديد مفهوم السلطة التنظيمية من خلال تعريفها وبيان خصائصها في المبحث الأول، وفي المبحث الثاني نتعرض لمجال ونطاق التنظيمات بالنسبة لرئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

أما الفصل الثاني جاء بعنوان مضمون وآليات الرقابة على السلطة التنظيمية، حيث سنتطرق في المبحث الأول إلى الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية، وفي المبحث الثاني إلى الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية.



الفصل الأول

الإطار القانوني للسلطة التنظيمية

تمهيد:

تعد التنظيمات أهم الأدوات القانونية الممنوحة للسلطة التنفيذية بمختلف هيئاتها وتدرجاتها، لما يتميز به من سرعة وفعالية في اتخاذها وتنفيذها دون الحاجة لإذن أو موافقة من سلطة أخرى، بهدف تسيير وتنظيم المرافق العامة للدولة بما فيها مؤسسات الحكومة، إضافة لما تتطلبه مقتضيات الحفاظ على النظام العام.

فمن أجل مواكبة التطورات والواقع، لا بد من وجود النصوص التنظيمية إلى جانب التشريع الصادر عن البرلمان، دعماً وتكملة ونفاذاً له، حيث منح المؤسس الدستوري سلطة تنظيمية مستقلة لرئيس الجمهورية كاختصاص أصيل يمارسها بإرادته المنفردة في المجالات غير المحددة للقانون عن طريق إصدار المراسيم الرئاسية، مقابل منح الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة مجال تنظيمي يمارسه عن طريق إصدار مراسيم تنفيذية تنفيذاً للقوانين والتنظيمات المستقلة.

لهذا ارتأينا من خلال هذا الفصل تحديد مفهوم السلطة التنظيمية في المبحث الأول، ثم عرض نطاق السلطة التنظيمية في المبحث الثاني.

المبحث الأول: تحديد مفهوم السلطة التنظيمية:

عني عن البيان أن النظم القانونية والسياسية تمر بمراحل، والقاعدة القانونية لا تستثنى من ذلك، ونتيجة تغيرات تطلبتها جملة أحداث جعلت من التنظيم يأخذ الشكل الحالي، ولعل مبدأ الفصل بين السلطات كان له بالغ الاثر في ذلك إذ سعى لجعل مجال ونطاق السلطة التنظيمية محدد، وعليه نبين مفهوم السلطة التنظيمية (المطلب الأول) ومبررات وأسباب استحداثها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية:

للتعرف على مدلول التنظيم لا بد من الإحاطة بالمعنى الخاص والعام لها، بغرض تعريفها لغويا واصطلاحا ومن ثم التعريف الفقهي (الفرع الأول) هذا من جانب، ومن جانب آخر تحديد خصائص (الفرع الثاني) قواعدها القانونية التي تميزها عن غيرها من القواعد الأخرى.

الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية

أولا: التعريف اللغوي:

الأصل اللغوي لكلمة تنظيم . أنها مصدر الفعل «نظم» بمعنى رتب أو نسق . وفي لسان العرب لابن منظور ورد في هذا المعنى: نظم، النظم، التأليف، نظمه، ينظمه، نظما، ونظاما ونظمه فاننظم، ونظمت اللؤلؤ أي جمعته في سلك والتنظيم مثله¹ كما تعني كلمة تنظيم في اللغة العربية "ترتيب" نظم الشيء أي رتبه ترتيبا، كما تعني كلمة تنظيم في اللغة الفرنسية "Règlement" وترجمت إلى كلمة "اللائحة في القانون المصري" والتنظيم في القانون الجزائري.²

¹ ابن منظور لسان العرب، بيروت، دار الفكر، بدون تاريخ، ص578.

² صحراوي مهار، مجال القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، رسالة من أجل نيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق سعيد حمدين جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية 2017-2018، ص21

ثانيا: التعريف الاصطلاحي:

عرفت بأنها مجموعة القرارات الإدارية المتضمنة للقواعد العامة والمجردة التي تصدر عن السلطة التنفيذية من مجال الجهات الإدارية المختصة¹

ثالثا: التعريف الفقهي:

لقد وردت عدة تعاريف فقهية جزائرية وعربية وأجنبية نذكر منها:

1- الفقه العربي:

عرف الأستاذ عمار عوابدي التنظيمات بأنها فئة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية العامة.² أما الأستاذ محمد الصغير بعلي فيرى بأنها التصرف أو العمل الإداري الذي تصدره الإدارة العامة متضمنا في محتواه قواعد عامة ومجردة كالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية -البرلمان- حيث يتعلق بمركز قانوني عام³

كما عرفها الدكتور سليمان الطماوي " تلك التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد ولا يهم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم"⁴

2- الفقه الأجنبي:

هناك مجموعة من التعاريف الفقهية الأجنبية تتباين وتختلف باختلاف الفقهاء الذين أوردوها ومن بين هذه التعاريف نذكر:

تعريف الفقيه "Pactete Pierre" والذي عرف التنظيمات بأنها المعايير التي تأسس عنصرا عضويا، حيث أن التنظيم هو قرار إداري صادر بالإرادة المنفردة un acte

¹ بن حرز الله بن مجعاية، مسعود دخينية، الرقابة على التنظيمات في التشريع الجزائري، مذكرة لإكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص قانون إداري، جامعة غرداية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2023، ص9.

² عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص111.

³ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والطباعة، عنابة، الجزائر، 2005، ص35.

⁴ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 2006، ص465.

"unilatéral" عن السلطة التنفيذية أو السلطات الإدارية المرتبطة بها، وهي أيضا عنصر مادي لكونها تأتي بصفة إلزامية بأحكام عامة ومجردة حيث لا تحدد الأشخاص المخاطبين بأحكامها¹.

فقد جاء في تعريف pierre pactet بأن التنظيم هو فعل من جانب واحد يصدر عن السلطات التنفيذية أو الإدارية بصفة ملزمة تتميز بكونها عامة وغير شخصية.

حيث قدم الفقيه ملاحظة هامة وهو بصدد تقديم مدلول للتنظيمات والتي مفادها عدم تحديد دستور 1958 مفهوم دقيق للتنظيم، وهو الأمر المعاكس للتشريع، هذا وقد أضاف ضرورة عدم النسيان اعتبار القانون موضع نفاذ من طرف رئيس الجمهورية عن طريق الإصدار هذه المرحلة التي تسبق النشر في الجريدة الرسمية، إلا أن التنظيمات تكون محل إشهار أو نشر في الجريدة الرسمية دون أن تدخل حيز النفاذ من طرف سلطة أخرى، حيث يتنوع نشرها بحسب نوع التنظيمية، وتعتبر هذه نقطة تفوق التنظيمات على حساب القانون².

في حين عرفها الفقيه "Bertrand Chantebout" على أنها:

التدابير التي تقوم وتنشأ من قبل السلطة الحكومية أو الإدارية وتتمثل في قوانين ومبادئ الحق العام، وأشارت دراسة القانون الإداري المدى الذي يعارض تسوية التنظيمات في علم الفرد³.

« 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

¹ بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب القانون رقم 19/08) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل درجة الماجستير، شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2009-2010، ص122.

² بن سريّة سعاد، المرجع نفسه، ص122.

³ BERTRAND CHANTEBOUT. Droit constitutionnel et science politique _paris_ Armand colin. 5-ème éditions 1998.p620.

أما الفقيه " لافروف " عرف اللائحة بأنها تمثل تشريعا حكوميا محضا فهي وطبقا للمعيار العضوي تشكل عملا إداريا، أما طبقا للمعيار الموضوعي فهي عمل تشريعي لكونها تحوي قواعد عامة ومجردة شأنها شأن القوانين العادية وعلى هذا الأساس يمكن القول أنها تمثل البناء القانوني للدولة¹

وفي إطار الأبعاد النظرية لتحديد مفهوم التنظيم نلاحظ تعدد المصطلحات التي أطلقت عليه من قبل الفقه الذي أطلق عليه تارة مصطلح اللائحة وتارة أخرى أطلق عليه مصطلح قرارات إدارية ضمنية مثلما أشار إلى ذلك الفقيه " pierre pactet " .

الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية:

أ- العمومية والتجريد:

تتصف التنظيمات المستقلة بالعمومية والتجريد²، مما يعكس التشابه القوي بينها وبين القانون من حيث تضمنها قواعد عامة ومجردة تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم ومتى كانوا في نفس المركز القانوني أو نفس الحالات التي تضمنها ونصت عليها هذه القواعد. فلا تعني صفة العمومية والتجريد حتما توجيه هذه القواعد إلى كل الأشخاص في المجتمع بل يكفي أن تخاطب مجموعة أو طائفة من الأشخاص بأوصافهم لا بذواتهم حتى لو تعلق بشخص واحد ما دام هذا الشخص لا يعين إلا بصفته³.

وعليه تنظم مراكز قانونية عامة متعلقة بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم، ومهمتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة، وبالتالي تعتبر خاصية العمومية خاصة أصلية من خصائص القانون، لذا يعتبر رئيس

¹ كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق 1، جامعة الجزائر، 2012-2022، ص13.

² بن دحو نورالدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، سنة 2015، 2016، ص28

³ حبيب إبراهيم الخليلي، مدخل العلوم القانونية، النظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة التاسعة

الجمهورية صاحب القاعدة العامة في إنشاء القواعد العامة والمجردة، والبرلمان هو صاحب الاستثناء في ذلك¹.

و بما أن اللوائح التنظيمية تتسم بالعمومية والتجريد فالمراكز القانونية التي تنشأها أيضا عامة ومجردة، ذلك أن القاعدة العامة لا تسري على فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو على حالة أو حالات محددة بذواتها، بل على كل فرد وكل حالة تتوافر فيها شروط انطباق القاعدة سواء كان من تطبق عليهم القاعدة فرد أم أفراد متعددين².

والمقصود بعمومية التنظيم عند نشأته هو اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة وبصفة التعميم وكذلك بتجدد العمل به كلما توافرت الشروط الخاصة بانطباقه، على أن هذا التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابلية هذه القواعد للتعديل أو الإلغاء .

ولكنه يعني بقاءها وتجديد العمل بها إلى أن تعدل أو تلغى بالطرق القانونية، مع العلم أن عمومية النصوص التنظيمية لا تعني انطباقها على كافة الأفراد، قد تطبق عليهم جميعا وقد تنطبق عليهم جميعا وقد تنطبق على فئة منهم، ولذلك يتميز القرار التنظيمي عن القرار الفردي بصفة العموم والتجريد³، فهذه الأخيرة خاصة تنظيمية تميز بين الأعمال التي تتضمن قواعد ترمي إنشاء وتعديل أو إلغاء وضعية قانونية فردية أو خاصة تسمح بمقاربة التنظيم من التشريع ماديا⁴.

وتظهر أهمية سمة التجريد والعمومية في القواعد التي تتضمنها التنظيمات من خلال تحقيق مظاهر العدل بين المخاطبين بنصوصها وإنطلاقا من استمرارية تطبيقها، فلا ينتهي العمل بها بمجرد تطبيقها، بل يبقى العمل بها قائما كلما توفرت الشروط المحددة.

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص12.

² كيواني قديم، مرجع سابق، ص20.

³ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدون، 2007، ص25

⁴ بن حرز الله بن مجاوية، مسعود دخينية، مرجع سابق، ص 12

ب- الثبات والجمود النسبي:

على غرار القانون، تعد التنظيمات المستقلة ثابتة، لا يستهلك محتواها وآثارها بمجرد تطبيقها الأول¹، بل يظل باقيا وقائما قابلا للتطبيق على ما يستجد من الحالات وكلما دعت الحاجة ومتى توافرت شروط وظروف تطبيقه، كما يتميز بأنه مخاطب كافة ويحتج به على كافة مثل القانون²، أي شأنها في ذلك شأن النصوص التشريعية في معناها الخاص الضيق³.

ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 76 من المرسوم الرئاسي رقم المؤرخ 15-247 " تختص المصلحة المتعاقدة باختيار المتعاقد، مع مراعاة تطبيق أحكام الفصل الخامس من هذا المرسوم المتعلق برقابة الصفقات"⁴ فتطبيق هذه المادة لا ينتهي بتعامل متعاقد في صفقة معينة بل يتجدد تطبيق هذا النص كلما كان هناك اختيار للمتعاقد⁵.

والتنظيمات في حقيقتها هي تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع البرلماني، ولكنه يصدر عن السلطة التنفيذية، كما يكون صالحا للتطبيق بذاته دون حاجة إلى نص آخر تسري أحكامه على المخاطبة به، غير أنه يحدث أن يكون النص التنظيمي غير قابل بذاته للتطبيق إلا بصدور نص آخر ينقله من دائرة التجريد إلى دائرة التطبيق.

وهذا لا يعني دوام النص التنظيمي بل هو قابل في أي وقت للإلغاء أو التعديل لكن إلى حين صدور نص من السلطة المختصة بإلغائه يبقى ساريا وناظرا ويطبق على جميع الحالات المتجددة، كما أن النص لا تزول عنه هذه الصفة حتى ولو لم يطبق أصلا، إضافة

¹ بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص30

² حملاوي سوسن، زغدودي أميرة، مرجع سابق ص12

³ بلحاج نسيمة، مرجع سابق ص 14

⁴ مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام.

⁵ بن حرز الله بن مجغاية، مسعود دخينية، مرجع سابق ص13.

إلى ذلك أن توقيت النص بفترة زمنية معينة لا يرفع عنه صفة التنظيمية طالما أنه موجه إلى عدد غير محدد من الأشخاص¹.

المطلب الثاني: أسباب ومبررات استحداث السلطة التنظيمية.

إن ارتباط القانون بمشاكل إدارية تابعها التطور الدائم، والتغير المستمر يجعل النصوص القانونية والدستورية عاجزة عن ملاحقة هذه التطورات.

نجد من بين أهم العوامل والاعتبارات العملية التي ساهمت بشكل ملحوظ في الاعتراف للسلطة التنفيذية بالسلطة التنظيمية خاصة المستقلة، التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات (الفرع الأول) بالإضافة إلى تطور وظيفة الدولة (الفرع الثاني) واتجاه مختلف الأنظمة السياسية إلى تعزيز مركز السلطة التنفيذية.

الفرع الأول: التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات

باعتباره مبدأ أساسيا للتنظيم السياسي لمختلف الأنظمة الدستورية وذلك لما يعنيه من عدم تركيز لوظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة، فإنه قد تم فهم مبدأ الفصل بين السلطات بأشكال مختلفة حسب الأنظمة السياسية التي طبقتها.

ومن الظاهر أن هذا المبدأ عرف بعض التطورات والتغيرات خاصة فيما يتعلق بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، فبالأمس القريب كانت الوظيفة التشريعية مقصورة على السلطة التشريعية² أي البرلمان باعتباره صاحب الولاية العامة أو الممثل للإرادة العامة، في حين اقتصر دور السلطة التنفيذية على مجرد ما يصدر عن البرلمان من تشريعات.

¹ بن سريّة سعاد مرجع سابق ص14

² احمد بن مسعود، أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2016-2017، ص 11.

إلا أن هذه القاعدة عرفت تغييرا انحصر فيه دور السلطة التشريعية بشكل كبير لصالح السلطة التنفيذية، هذه الأخيرة التي أصبحت تشارك البرلمان في الوظيفة التشريعية إن لم نقل هي المشرع الفعلي والحقيقي¹.

ارتكز مبدأ الفصل بين السلطات على عوامل تاريخية المراد منها محاربة السلطان المطلق للحكام في القرن الثامن عشر، إضافة إلى القضاء على النظم الاستبدادية ومواجهتها آنذاك، فقد بلغ هذا المبدأ مقصده الذي لم تعد هناك حاجة للأخذ به في وقتنا الحالي، كما أن الفصل العضوي بين السلطات لا يؤدي بالضرورة إلى الفصل الموضوعي، ذلك أنه مبدأ نظري لا يمكن تطبيقه في الواقع العملي لعدم إمكانية فصل مختلف السلطات في الدولة، فدائما نجد تفاضل لإحدى السلطات من خلال سيطرتها على سلطة أخرى.

حيث يمكن أن تقوم السلطة التشريعية بأعمال هي من اختصاص السلطة التنفيذية، كما قد تقوم هذه الأخيرة بأعمال وتصرفات هي من اختصاص السلطة التشريعية، وبالتالي فإن مبدأ الفصل بين السلطات قد تغير مضمونه التقليدي لتصبح العلاقة القائمة بين السلطات علاقة تدرج وتفق للسلطة التنفيذية.

إن الدول التي تتبع النظام الرئاسي مثل الولايات لمتحدة الأمريكية، ترى أن عدم تجزئة السيادة الشعبية هو المبرر الوحيد لإقامة علاقة اتصال بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مما نتج عنه أن نطاق هذه العلاقة يقتصر على التعاون دون التداخل بين السلطتين، بحيث تشترك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في وضع القوانين، وذلك من خلال التوقيع وإصدار القوانين دون أن يتعدى ذلك إلى أن تشرع الأولى في المجالات التي تشرع فيها الثانية.²

¹ بقة عبد الحق، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة، مذكرة ماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016-2017، ص 10 .

² عبد الحق بقة، مرجع سابق، ص 13.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن هناك دول مثل فرنسا ومصر ترى أن جميع المبررات والأسباب سالفة الذكر تدفع إلى إقامة علاقة اتصال بين السلطتين، الامر الذي نتج عنه إمكانية السلطة التنفيذية أن تشرع في المجالات التي يشرع فيها البرلمان، دون أن تقتصر على مشاركة السلطة التشريعية في وضع القوانين.

وباعتبار أن النظام السياسي الجزائري متشابه مع النظام السياسي السائد في كل من فرنسا ومصر، نجد أن المؤسس الدستوري نهج طريقهما وأخذ بالاتجاه الثاني.

الفرع الثاني: تطور وظيفة الدولة:

انتقلت وتطورت وظيفة الدولة بعدما كانت حارسة إلى وظيفة الدولة المتدخلة في مختلف المجالات، وذلك نتيجة للتحويلات الاقتصادية بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية وتأثير الأفكار السياسية والديمقراطيات الاجتماعية، وأمام عجز البرلمان عمليا عن مسايرة التطورات الحديثة نتيجة الأزمات الاقتصادية قام المواطنون باللجوء إلى الدولة لإيجاد حلول لهم في شتى المجالات، لا سيما في مجال الصحة والتشغيل، كما ساهمت إعلانات حقوق الإنسان في نشر الوعي لدى المواطنين ورفعت من سقف مطالبه في مجال الشغل والتأمين وهذا من خلال ما تحويه نصوصها.

إن ضرورة ضبط النشاط الاقتصادي ألزم الدولة الاضطلاع بمهام جديدة وذلك من خلال توليها للمهام التشريعية، حيث ظهرت أثناء الحرب العالمية الأولى مراسيم تشريعية والتي تعتبر مقررات تحل محل القوانين لمساعدة الحكومات في تسيير ظروف الحرب التي تتطلب السرعة والسرية في العمل¹، كما ظهرت قوانين البرامج والتي يقتصر فيها دور البرلمان على تحديد الإطار العام، أما وظيفة تنفيذها فتعود للإدارة عن طريق اللوائح التي تصدرها.

¹ احمد بن مسعود، مرجع سابق، ص 44.

الفصل الأول:----- الإطار القانوني للسلطة التنظيمية

وفي الأخير يمكن القول أن التغيير والتحول الذي حدث في دور الدولة أدى عجز القانون عن مسايرته مما أسهم بشكل جلي في الاعتراف للحكومة بامتيازات عديدة وظهور السلطة التنظيمية .

المبحث الثاني: نطاق السلطة التنظيمية:

المطلب الأول: نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن الدستور الجزائري لا يعترض على اختصاص ممارسة البرلمان لاختصاص تشريعي، وهذا الأخير محدد في نصوص الدستور بحيث أن البرلمان يمارس اختصاصه التشريعي في المسائل المحددة بالذات، وما يخرج عن ذلك يرتد أمره للتنظيم¹، فمجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية محدد بكيفية سلبية، فحيث لا يوجد القانون فثم توجد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية².

أبرزت مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة أن المؤسس الدستوري منح رئيس الجمهورية صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة من خلال إصدار قواعد ثانوية في مجالات مستقلة عن المجالات المحددة حصرا للتشريع عن طريق إصدار مراسيم رئاسية تنظيمية³، فانطلاقا من دستور 1963 في مادته 53 والتي تنص " تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية"⁴، ثم دستور 1976 في مادته 111 الفقرة 10 والتي تنص " يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية"⁵.

ليأتي دستور 1989 في مادته 116 والتي تنص على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود إلى رئيس الحكومة"⁶، ثم يليه دستور 1996 بتعديلاته في مادته 125

¹ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 249

² عادل نوادي، المرجع السابق ص 81.

³ بن علية حميد، رحمانى جهاد، التنظيم المستقل والتنظيم التنفيذي في المنظومة القانونية الجزائرية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 12، عدد 3، جويلية 2020، ص 327.

⁴ دستور 63 الصادر بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 في ج. ر. ج. ج. ج. العدد 64، المؤرخة 8 ديسمبر 1963.

⁵ دستور 76 الصادر بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1963 في ج. ر. ج. ج. ج. العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

⁶ تعديل دستوري لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 18 فبراير 1989، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور الصادر في ج. ر. ج. ج. ج. العدد 9، المؤرخ في 01 مارس 1989 م .

والتي تنص على " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"¹، ثم ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته²143

وبناء على ما سبق سنتطرق إلى مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية في (الفرع الأول) ومعرفة أنواع السلطة الرئاسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية

انطلاقا مما سبق وتوضيحا له سنتعرض لتعريف السلطة التنظيمية المستقلة (أولا) ثم بيان خصائصها (ثانيا).

أولا: تعريف السلطة التنظيمية المستقلة:

إن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري تشمل مظهرين، يتمثل المظهر الأول في المظهر الإداري وحينها نكون نقصد سلطة التنفيذ *pouvoir exècutif* تقوم على أساس وجود قانون سابق والثاني يتمثل في المظهر السيادي، ذو طبيعة سياسية له قيمة قانونية أساسية مستمدة من الدستور ومنفصلة عن التشريع ومن ثمة نكون بصدد سلطة تنظيمية مستقلة *Pouvoir réglementaire autonome*³ حيث هذه الأخيرة محل دراستنا .

فتعرف السلطة التنظيمية المستقلة على أنها " صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم"⁴ أو على أنها "صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية مثلا"⁵، كما تم تعريفها بأنها " تلك

¹ التعديل الدستوري لسنة 1996م، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، الصادر في ج. ر. ج. ج. العدد 76، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996.

² دستور الجزائر لسنة 2016.

³ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013ص90.

⁴ قصير مزباني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، 2001، ص 154.

⁵ عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية دار الجسور، المحمدية، 2007، ص 196.

السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية، بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية¹.

في حين عرفها البعض الآخر على أنها " ذلك الاختصاص الحصري في اتخاذ تنظيمات قائمة بذاتها، هدفها ليس تطبيق القواعد القانونية الموجودة، وإنما هدفها إنشاء قواعد قانونية غير موجودة"².

إن هذه التنظيمات المستقلة من الناحية العضوية لائحة تنظيمية صادرة عن رئيس الجمهورية من خلال ممارسته للسلطة التنظيمية، هذه الأخيرة تترجم من خلال إصدار تنظيمات مستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون، وبالتالي يعد رئيس الجمهورية المؤسسة الوحيدة المخولة دستوريا بإصدارها، وهو ما يشكل الجانب العضوي للتعريف، أما بالنسبة للجانب الموضوعي لتعريف التنظيمات المستقلة فإنه يقوم على اعتبار أنها تقوم على قواعد عامة ومجردة³.

لذا المعيار العضوي عكس المعيار الموضوعي لأن هذا الأخير يعد نقطة تلاقي بين التنظيمات المستقلة والقانون، إذ أن كلاهما يتضمن قواعد عامة ومجردة ومن خلال هذا المفهوم المادي تعد التنظيمات المستقلة تشريعا، إلا أنه يطلق عليها اسم التشريع الفرعي تمييزا لها عن التشريع الأساسي أو القانون.

وبالرجوع إلى نص المادة 141 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 التي أقرت الاختصاص التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، أين عمد المؤسس الدستوري إلى حصر مجال هذا الأخير ووسع من مجال التنظيمات المستقلة، فأصبح رئيس الجمهورية صاحب الولاية العامة في إنشاء القواعد العامة والمجردة في النظام الدستوري الجزائري، لكن لا يمكن الاعتماد على إحدى المعيارين العضوي أو الموضوعي

¹ بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 21.

² عادل نوادي، مرجع سابق، ص 2.

³ الطاوس بن حمو، الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية الرئاسية في الجزائر، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 1، جوان 2020.

في تعريف التنظيمات، بل يتطلب الأمر الجمع بين المعيارين معا لاستخلاص تعريف يشملهما معا.

وعليه تعرف التنظيمات المستقلة على أنها: " تلك اللوائح العامة والمجردة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية المنصوص عليها في الدستور تتضمن موضوعا مستقلا عن القانون وتستأثر بمجال واسع غير محدد، على أن يمارسها عن طريق المراسيم الرئاسية." حيث تعد هذه الأخيرة أداة لممارسة السلطة التنظيمية المستقلة من طرف رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، فهي قرارات إدارية تنظيمية عامة تصدر عن رئيس السلطة التنفيذية، تحتوي على قواعد عامة وموضوعية ومجردة¹.

وقد منح الدستور صلاحية إصدار المراسيم الرئاسية بموجب المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:..."²

6- يتولى السلطة التنظيمية،

7- يوقع المراسيم الرئاسية،..."

وممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التنظيم المستقل من خلال إصدار المراسيم الرئاسية مستقلة تماما عن التشريع وتستمد أساسها ومصدرها مباشرة من الدستور وينفرد بها، ويمكنه ممارسة السلطة التنفيذية في المجالات التي لا تدخل في اختصاص رئيس الحكومة³، إذ تعد هذه السلطة حكرا على الرئيس، فلا يستطيع الوزير الأول ممارستها لأنه مقيد بممارسة اختصاصه التنظيمي غير المستقل المرتبط والتابع للقانون عن طريق المراسيم التنفيذية على

¹ نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 69

² المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التنفيذية-، الجزء 3، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 92.

عكس المعمول به في الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي منح من خلال المادة 21¹ منه الوزير الأول ممارسة الاختصاص التنظيمي غير المستقل والمستقل كذلك.

وعلى خلاف الدستور الجزائري، لا يملك رئيس الجمهورية الفرنسي عند إصداره للتعليمات المستقلة اختصاصا شخصيا مطلقا، بل يعد مقيدا بوجود التداول حول مراسيمه الرئاسية داخل مجلس الوزراء حسب ما تناولته المادة 13 من الدستور الفرنسي مما يتناقض مع القيمة الدستورية الهامة والكبيرة للتعليمات المستقلة، وفي حالة تعدي البرلمان على هذا المجال الخاص بالسلطة التنظيمية المستقلة، فإن رئيس الجمهورية أن يخطر المجلس الدستوري بهذا التجاوز الذي قد يترتب عنه إلغاء القانون أو أحد نصوصه المتعدية².

ثانيا: خصائص السلطة التنظيمية المستقلة .

تتميز السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بجملة من الخصائص نجملها في ما يلي:

1. سلطة قانونية:

أي أنها تحدث أثرا قانونيا ينتج من خلاله إنشاء مركز قانوني عام أو تعديل مركز قائم أو إلغائه، وبذلك فهذه المراسيم الرئاسية التنظيمية تنتج أثرها القانوني بمجرد نفاذها في مواجهة المخاطبين بها، حتى وإنها لا تخاطب الأشخاص بذواتهم بل بصفاتهم القانونية وبالتالي يقع هذا الأثر القانوني على أصحاب هذه الصفات القانونية بتعديل مركزهم القانوني سواء بتغيير جزئي أو بتغيير كلي أو بإلغائها نهائيا، وبالتالي فالسلطة القانونية الناشئة عن ممارسة إصدار المراسيم التنظيمية من قبل رئيس الجمهورية هي سلطة لها الأثر القانوني المباشر على المخاطبين بها مثلها مثل الآثار القانونية الناجمة عن صدور التشريعات³.

كما تجدر الإشارة إلى الصلاحيات التي يختص بها رئيس الجمهورية ويمارسها ولا تعد من قبيل السلطة التنظيمية ومثال ذلك سلطة التنسيق يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق

¹ المادة 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

² نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 71.

³ لحوال الدراجي، تطور مكانة المراسيم الرئاسية التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 11، سبتمبر 2018، ص 418.

إصدار أوامر وتوجيهات وفي شكل تعليمات¹ أو منشورات بهدف توضيح أسلوب العمل الموافق للقانون والملائم لمقتضيات الصالح العام في الدولة، الواجبة التنفيذ من قبل أشخاص وأجهزة الإدارة العمومية في الدولة².

2. سلطة أصيلة:

حيث يعتبر هذا النوع من اللوائح المستقلة مخولة أساسا وأصلا لرئيس الجمهورية وبشكل مستقل فلا يحتاج إلى إذن مسبق أو ترخيص، ولا حتى تصديق بعدي فهي غير مقيدة وتتم بشكل نهائي، كما لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض هذه السلطة.

بالإضافة إلى ذلك هناك من يرى أن هذه السلطة تحمل في طياتها مظهرا سياديا له قيمة أساسية مستمدة من الدستور ومنفصلة عن التشريع³.

3. سلطة منفردة:

وذلك أن رئيس الجمهورية يمارسها بشكل أحادي، دون مشاركة أي سلطة أخرى، فيعد هذا الاختصاص حكرا عليه ولصيقا بشخصيته، مما يجعل ذلك من نقاط قوة رئيس الجمهورية في منافسته للبرلمان في مجال التشريع، إضافة إلى أنه يستمد شرعية انتخابه من الشعب مع سيطرته على العديد من الصلاحيات الدستورية والتي لا يمكن أن ينازعه فيها البرلمان أو أي هيئة دستورية أخرى.

4. سلطة تنظيم:

كف رئيس الجمهورية دستوريا بالسهر على استمرارية الدولة وبالعامل على توفير الشروط اللازمة لضمان السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري والسعي لتدعيم المسار الديمقراطي، والحفاظ على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة من جهة، وحماية

¹ انظر التعلية الرئاسية المؤرخة في 07 فبراير 2004 والمتعلقة بالانتخابات الرئاسية الجمهورية، ج. ر، سنة 2004، العدد 09، ص 27.

² الطاوس بن حمو، مرجع سابق، ص 149.

³ لحول الدراجي، المرجع نفسه، ص 419.

الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن من جهة أخرى¹. وهذا الذي لا يتأتى إلا من خلال تنظيم محكم يتم من خلاله ضبط المؤسسات والهيئات بتنظيم سيرها وضمان ديمومتها²

حيث منحت لرئيس الجمهورية بغية تحقيق هذا التنظيم المنشود، وسيلة قانونية تتجسد في المراسيم الرئاسية التي تمكنه من سلطة التنظيم المكرسة دستوريا .

الفرع الثاني: أنواع السلطة الرئاسية:

من المؤكد أن الحياة في الدولة لا تسير على وتيرة واحدة تسودها السلامة ويخيم عليها الهدوء والسكينة، باعتبار أنه من الممكن أن تتخللها أحيانا ظروف طارئة وغير متوقعة قد ينجم عنها إخلال كبير للنظام العام، أو تهديد خطير للدولة يقوض أركانها ويمنع بقاءها³ وباعتبار أن رئيس الجمهورية المخول دستوريا بالسهر على استمرارية الدولة فهو يمارس نوعين من السلطة التنظيمية الرئاسية حسب الظروف التي تمارس فيها والمتمثلة في السلطة التنظيمية العادية(أولا) والسلطة التنظيمية الاستثنائية(ثانيا).

أولا: السلطة التنظيمية العادية:

ويقصد بها تلك السلطة التي اعتاد رئيس الجمهورية ممارستها في ظل الظروف العادية للدولة والتي يعمها السلام والاستقرار والهدوء .

حيث تجدر الإشارة إلى أن جميع النصوص الدستورية الجزائرية المتعلقة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، لم تشر قط إلى أنواع التنظيمات التي يمكن لهذه السلطة أن تصدرها في الظروف العادية بعد ما اكتفى بالنص على مجالها وهو المسائل غير

¹ بن حمو الطاوس، المرجع السابق، ص 41.

² خنيش وحيد، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل الماجستير في الحقوق فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الجامعية 2016-2017م، ص 20 .

³ عادل نوادي، مرجع سابق، ص 41.

المخصصة للقانون¹. وهذا حتى لا يتم التناقض مع الدستور الذي أطلق العنان للسلطة التنظيمية المستقلة باختصاص شامل غير حصري ولا مقيد².

ثانيا: السلطة التنظيمية الاستثنائية:

يقصد بالسلطة التنظيمية الاستثنائية تلك السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف غير المألوفة وغير العادية أي عند وجود خطر جسيم وحال قد يمس بالدولة ومؤسساتها، ونظرا لما تتميز به هذه السلطة التنظيمية من طابع استثنائي، فقد تولى المؤسس الدستوري بنفسه تحديد الظروف والحالات التي تبرر ممارسة رئيس الجمهورية لها، حيث نص عليها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 (من المادة 97 إلى المادة 102) والذي يعد منعطفا جديدا بالنسبة لموضوع الحريات العامة الذي أولاها أهمية جلية، فجاءت متمثلة حصرا في حالات تحت عنوان "الحالات الاستثنائية" نتناولها تباعا، الطوارئ أو الحصار (أولا) الحالة الاستثنائية (ثانيا) حالة التعبئة العامة(ثالثا) حالة الحرب(رابعا).

- حالة الطوارئ أو حالة الحصار:

نصت عليها المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وجاء فيها ما يلي "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.
لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.

يحدد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار. "³

¹ عادل نوادي، المرجع نفسه ص42.

² بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 53.

³ المادة 97 من التعديل الدستوري 2020.

يتبين لنا من المادة أعلاه أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يميز بين حالة الطوارئ وحالة الحصار، بل أخضعهما إلى نفس الشروط والإجراءات.
وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر أعلنت حالة الطوارئ من طرف المجلس الأعلى للدولة بقيادة رئيس الجمهورية محمد بوضياف أُنذاك عبر كامل التراب الوطني لمدة سنة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-144¹، وذلك إثر الأحداث التي تبعت إيقاف المسار الانتخابي وظهور سلطة غير دستورية تحاول أن تعمل في إطار الدستور²، وبعد انقضاء مدة حالة الطوارئ المحددة في المرسوم السابق، تم تمديدتها لأجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي 93-02³، وتم رفعها وفق الشروط المحددة بموجب الأمر 11-01 المتضمن رفع حالة الطوارئ⁴.

أما حالة الحصار عرفت الجزائر أول مرة بمناسبة زلزال منطقة الأصنام (ولاية الشلف حاليا) حيث تم الاعلان عن المناطق المنكوبة من طرف رئيس الجمهورية بموجب المرسوم رقم 80-251⁵، وأهم حالة حصار عاشتها الجزائر كانت في 1991 بموجب المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار⁶.

¹ مرسوم رئاسي رقم 92-44، الصادر بتاريخ 09 فبراير 1992 المتضمن فرض حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10 .

² بن حمو الطاوس، مرجع سابق، ص 54.

³ مرسوم رئاسي رقم 23-02، المؤرخ في 06 فبراير 1993 المتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 08.

⁴ الأمر رقم 11-01، الصادر بتاريخ 23 فبراير 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 12.

⁵ بختة بو سدر، ميلود قايش، دور المراسيم الرئاسية في تقييد الحريات العامة في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، المجلد 10، العدد 02، 2022، ص 285.

⁶ مرسوم رئاسي رقم 91-196، الصادر بتاريخ 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية، العدد 29.

- الحالة الاستثنائية:

هي حالة يقرها رئيس الجمهورية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها¹ وهذه الحالة من السلطات القوية والخطيرة المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية، حيث نص عليها المؤسس الدستوري في المادة 98 من دستور 2020 بقوله: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون(60) يوما.

لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

وتخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا للأمة.

يجتمع البرلمان وجوبا.

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

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

يعرض رئيس الجمهورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها².

¹ عادل نوادي، مرجع سابق، ص48.

² المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

من خلال نص المادة نجد أن الحالة الاستثنائية تعتبر أشد تهديدا وخطورة من حالة الطوارئ أو الحصار، لذلك خول لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات استثنائية من أجل المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ذلك أنه يمارسها في إطار وظيفة الدفاع الوطني.

يمكن القول أن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 2020 كان أكثر دقة من الدساتير السابقة، حيث عمل على تقييد صلاحيات رئيس الجمهورية فيما يتعلق بالحالات الاستثنائية، بإدراج قيد المدة المحددة بـ 30 يوما لحالتي الطوارئ والحصار و 60 يوما في الحالة الاستثنائية، وعرضها على المحكمة الدستورية لإبداء رأيها بشأنها لإضفاء المزيد من الحماية للحريات العامة في الظروف غير العادية¹.

- حالة التعبئة العامة:

تعتبر التعبئة العامة حالة تمهيدية لحالة الحرب يقوم خلالها رئيس الجمهورية بأتم الاستعدادات لها، وذلك عن طريق تحويل القوات المسلحة من حالة السلم إلى حالة الحرب، أو هي الحالة التي يدعو رئيس الجمهورية في ظلها إلى تجنيد كل قدرات الدولة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، حيث تتجلى هاته الأخيرة في حشد الدعم الدولي سواء بتفعيل السياسة الخارجية للدولة وعلاقاتها الدولية، أو بدراسة مقدره القوات المتحالفة معها وموقفها²، أما على المستوى الداخلي فتتم من خلال تحويل القوات المسلحة الوطنية إلى حالة حرب أو شبه حرب وإعادة بناء اقتصاد الدولة ومؤسساتها وقدراتها ومواردها المادية والبشرية وقوانينها، لتوفير حاجات حرب طويلة الأمد وتحقيق أهدافها، خصوصا مبدأ حشد القوى³.

¹ أحسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، المجلد 01، العدد 01، كلية الحقوق جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، 2021، ص 52.

² عادل نوادي، مرجع سابق، ص 48.

³ زروقي مرزاق، طيايبة ساعد، صلاحيات السلطة التنفيذية في الحالات غير العادية في النظام السياسي الجزائري، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 02، كلية الحقوق جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2022، ص 368.

تنص المادة 99 من التعديل الدستوري 2020 على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني".¹

- حالة الحرب:

يقصد بحالة الحرب الحالة الحاسمة التي تكون أشد من الحالة الاستثنائية، ويتبدى في عدم الاقتصار على أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم، وإنما يشترط أن يكون العدوان واقعا أو على شك الوقوع².

نص المؤسس الدستوري في المواد من 100 إلى 102 من التعديل الدستوري 2020 على إعلان حالة الحرب سواء من حيث الجهة المختصة بإعلانها أو سبب إعلان الحرب والإجراءات المتبعة لإعلانها والآثار المترتبة عنها.

حيث تنص المادة 100 من التعديل الدستوري الأخير على أنه: " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية.

يجتمع البرلمان وجوبا.

يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".³

أثناء مدة الحرب، يوقف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، وفي حالة ما إذا انتهت المدة الرئاسية له فإنها تمدد إلى غاية نهاية الحرب وجوبا⁴.

¹ المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² أحسن غربي، مرجع سابق، ص50.

³ المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ومن خلال هذا يمكننا القول أنه إذا كان الأصل في مصدر الحالة الاستثنائية أن يكون داخليا، فإن الأصل في حالة الحرب أن يكون خارجيا¹.

المطلب الثاني: المجال التنظيمي للوزير الأول:

يتولى رئيس الجمهورية تعيين الوزير الأول مراعيًا في ذلك القوى السياسية الفاعلة وكذلك تشكيلة البرلمان طبقًا للمادة 91 فقرة 5 من الدستور المعدل لسنة 2020² ولم يرد قيد على رئيس الجمهورية عند ممارسته هذه الصلاحية باستثناء ما نصت عليه المادة سالفه الذكر بعد استشارة الأغلبية البرلمانية.

إن من مقومات النظام الدستوري الحالي ثنائية السلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة تطبيقًا لأحكام نصي المادتين 105 و110 من التعديل الدستوري لسنة 2020، هذه الازدواجية التي تبناها المؤسس الدستوري بداية من التعديل الدستوري 1989، فمن خلال نص المادة 116 من دستور 1989 ونص المادة 125 من دستور 1996 والتعديل الدستوري 2020 أصبح الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يملك اختصاص صلاحية إصدار التنظيمات المتضمنة تنفيذ التشريعات الصادرة عن البرلمان والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، كما يتولى مهام متعددة نص عليها في التعديل الدستوري الأخير تضمنتها المادة 112 ومنه وكذا ما نصت عليه المادة 141 في فقرتها الثانية "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة".

فانطلاقًا من هذا الأساس الدستوري ولصلة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بالبنى الإدارية على اعتباره رئيسًا للإدارة العامة منح له اختصاص إصدار التنظيمات

¹ عادل نوادي، مصدر سابق، ص 49.

² المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

كأهم صلاحية ممنوحة له لدعم ارتباط الوزارة الأولى بالإدارة العامة¹ ولهذا نستعرض لوائح تنفيذ القوانين (الفرع الأول)، ولوائح تنفيذ التنظيمات المستقلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: لوائح تنفيذ القوانين:

إن اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان وهو ما نصت عليه المادة 141 صراحة²، كما جاء في البند الثالث من المادة 112 من الدستور المعدل لسنة 2020 "يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات"،

أي يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة تنفيذ القوانين التي تأتي بقواعد عامة تحتاج لتنفيذها لوائح تفصيلية ويتم ذلك بموجب مراسيم تسمى المراسيم التنفيذية، مع الإشارة إلى أن مجال تنفيذ القوانين التي تخص كل من وزارتي الدفاع والخارجية، يخرج من مجال تنفيذ القوانين لأنها من المجال المحمي لرئيس الجمهورية³.

كما تضمنت المادة 112 سالفه الذكر في البند الخامس "يوقع المراسيم التنفيذية"، فالوزير الأول أصبحت له كامل الحرية والسلطة في التوقيع على المراسيم التنفيذية، ولا وجود لأي شرط أو قيد من طرف رئيس الجمهورية وذلك بعد إزالته بواسطة التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث كانت المراسيم التنفيذية مقيدة بموافقة رئيس الجمهورية عليها.

الفرع الثاني: لوائح تنفيذ التنظيمات المستقلة:

يختص الوزير الأول إلى جانب تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان باختصاص تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية وبعد موافقته⁴، حيث كان المؤسس الدستوري قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 يأخذ بازدواجية السلطة التنفيذية، إلا أنه بالتعديل الدستوري لسنة 2016 عاد المؤسس الدستوري إلى ما كان عليه في دستور 1996

¹ مسعود بن دحينة، بن حرز الله بن مجاوية، مرجع سابق ص32.

² المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

³ سعيدة بوعكاز، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجزائر، المجلد 06، العدد 01، جوان، 2021، ص1375.

⁴ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 268.

قبل تعديله سنة 2008، فلم يعد يقيد الوزير الأول عند توقيع المراسيم التنفيذية بموافقة رئيس الجمهورية.¹

فالتنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية تكون وراءها مراسيم تنفيذية تحد من سلطة رئيس الحكومة لأنها تأتي مستقلة عن النصوص التشريعية التي يصدرها البرلمان وبالتالي قد تأتي متناقضة مع السياسة التي تنتهجها الحكومة وكان من الأحسن إعطاء السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة أو الوزير الأول دون قيد، حتى يتمكن من تنفيذ القوانين وبرنامج حكومته المسؤول عنه أمام البرلمان فهو ما أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 21 من الدستور الفرنسي 1958 حيث تنص "على أن الوزير الأول صاحب سلطة تنظيم"²، وقد لا تحتاج المراسيم الرئاسية إلى مراسيم تنفيذية، لكي تكون كاملة ذلك أن المؤسس الدستوري لم يحصر سلطة رئيس الجمهورية في تحديد القواعد العامة بل تكون تلك القواعد جد مفصلة، وبما أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يتم تعيينه وإنهاء مهامه من قبل رئيس الجمهورية طبقاً لما نصت عليه المادة 91 في فقرتها الخامسة.

فإنه من البديهي أن تكون هناك تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية، فهذا الأخير له إمكانية إلزام الوزير الأول بإصدار مراسيم تنفيذية أو منعه من ذلك إذا كانت تتعارض مع ما يخدم مصالحه³، إذا سلطة الوزير الأول مشتقة وليست مستقلة باعتباره مكلف بتنفيذ التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية، الأمر الذي يمنعه من اتخاذ تدابير أو إجراءات تتعلق بمواضيع لم ينظمها لا البرلمان ولا رئيس الجمهورية.

¹ سعيدة بوعكاز، مرجع سابق، ص 1377.

² صهيب زردان، مرجع سابق، ص 48.

³ سعيدة بوعكاز، المرجع نفسه، ص 1377.

الفصل الثاني

آليات ومضمون الرقابة على السلطة

التنظيمية

- تمهيد:

نظرا للمكانة الهامة التي تحتلها التنظيمات بنوعها في المنظومة القانونية الجزائرية، ونظرا للمجال الواسع وغير المحدد لممارسة السلطة التنظيمية من طرف رئيس الجمهورية (في المسائل غير المخصصة للقانون)، وجب إخضاعها لمجموعة من أنواع الرقابة (رقابة دستورية ورقابة مشروعية) بغرض الحد من التجاوزات التي قد تمس بمبدأ الفصل بين السلطات وبالحدود والحريات التي يكفلها الدستور للمواطنين.

وكذلك الحال بالنسبة للسلطة التنظيمية المخولة للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في مجال تطبيق القوانين والتنظيمات، وهذا لتحقيق مبدأ المشروعية وضمانا لتكريس الدولة القانونية ومبدأ سمو الدستور.

وعليه سنتطرق في هذا الفصل إلى مبحثين، المبحث الأول نعرض فيه الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية، والمبحث الثاني نبين فيه الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية.

المبحث الأول: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية

تعتبر الرقابة الدستورية الدعامة الأساسية لدولة القانون بضمان تطبيق تدرج القواعد القانونية والتأكد من احترامها للقواعد الدستورية وذلك تجسيدا لمبدأ سمو الدستور.

فالمؤسس الدستوري في هذا المجال اتخذ مسلكا متغيرا وليس ثابتا، حيث تبني مسألة الرقابة على دستورية التنظيمات في النصوص الدستورية المتعاقبة دون تحديد طبيعتها القانونية، وما تم استحداثه من آليات للرقابة الدستورية عليها بصفة خاصة.

وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى أساس الرقابة الدستورية على التنظيمات وأشكالها (المطلب الأول) ومن ثم آليات وآثار الرقابة الدستورية على التنظيمات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أساس الرقابة الدستورية على التنظيمات وأشكالها

لا تخرج الرقابة الدستورية على التنظيمات في دلالتها وفحواها عن مضمون الرقابة على دستورية القوانين، تبعا لما يقتضيه مبدأ سمو الدستور ومبدأ تدرج القاعدة القانونية . فانطلاقا من هذا سنحاول من خلال هذا المطلب بيان أساس الرقابة الدستورية على التنظيمات في الجزائر في (الفرع الأول) ثم بيان أشكال الرقابة الدستورية على التنظيمات في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أساس الرقابة الدستورية على التنظيمات

ونبين في هذا الفرع أساس الرقابة الدستورية في الدساتير المتعاقبة (أولا) ثم أساس الرقابة الدستورية على التنظيمات بعد التعديل الدستوري 2020 (ثانيا).

أولا: أساس الرقابة الدستورية على التنظيمات في الدساتير المتعاقبة:

يقتضي ذلك الرجوع إلى مختلف الدساتير الجزائرية، بدأ من دستور الجزائر المستقلة لسنة 1963، حيث أقر المؤسس الدستوري لأول مرة مسألة الرقابة الدستورية من خلال إسناده هذه المهمة إلى المجلس الدستوري بموجب نص المادة 64 منه، حيث نجد أن الرقابة كانت مقتصرة على دستورية القوانين والأوامر فقط¹ ولكن لم يتم العمل به نظرا لتجميد العمل بالدستور آنذاك.

¹ أنظر المادة 64 من دستور الجزائر لسنة 1963 .

أما دستور الجزائر لسنة 1976 لا نجد للمجلس الدستوري أي أثر، وبالتالي لا يمكن التسليم بوجود رقابة على التنظيمات¹ أين تم استحداث المجلس الدستوري من جديد بموجب دستور 1989 من خلال نصوص المواد 153 و 155 و 159 منه، فتضمنت المادة 155 اختصاص المجلس الدستوري بالفصل في مدى دستورية التنظيمات²، وذلك إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار بعد أن تصبح التنظيمات سارية المفعول وهذا بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، ما يعني أن نسبة إخطار المجلس الدستوري كانت محدودة جدا.

وعلى غرار مؤسسات دستورية أخرى، تم تعطيل عمل المجلس الدستوري في الفترة الانتقالية إلى غاية إعادة بعث الحياة الدستورية من خلال دستور 1996، ليتم تفعيله من جديد لممارسة وظيفته الدستورية ومن بينها ممارسة الرقابة على السلطة التنظيمية والتي تجلت في المواد 162 إلى 169³، ليأتي التعديل الدستوري لسنة 2016 وبموجب المادتين 186 و 187 التي أتت بالجديد من خلال توسيع جهات الإخطار لتشمل كل من الوزير الأول و 50 نائب من المجلس الشعبي الوطني أو 30 عضو من مجلس الأمة، بالإضافة لرئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، كما أصبح المجلس الدستوري يفصل برأي عكس ما كان سابقا .

ثانيا: أساس الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020:

أحدث التعديل الدستوري لسنة 2020 نقلة نوعية في مجال الرقابة الدستورية، وهذا بإحداث جملة من التعديلات استجابة للتطورات والمتغيرات والتي مست هيكل الرقابة الدستورية ابتداء، من خلال استبدال المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية بموجب المادة 185 كجهاز مكلف باحترام الدستور والعمل على ضبط سير المؤسسات ونشاط السلطات

¹ يحي رناق، الرقابة على دستورية التنظيمات في التجربة الدستورية الجزائرية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة المدية، المجلد 08، العدد 02، 2023، ص 556.

² أنظر المادة 155 من دستور الجزائر لسنة 1989.

³ أنظر المادة 162-169 من دستور الجزائر لسنة 1996.

العمومية في الدولة، وتزويدها بتركيبة بشرية مختلفة عن ما كان عليه المجلس الدستوري سابقاً، مع إحاطتها بجملة من الضمانات حتى تمارس مهامها بأكثر استقلالية.

حيث مست التعديلات ناحيتين الوظيفية والعضوية¹، فمن أهم ما استحدثه التعديل الدستوري في المجال الوظيفي فيما يخص الرقابة على التنظيمات هو رقابة توافق التنظيمات مع المعاهدات الدولية بموجب المادة 190 وكذا توسيع نظام الإخطار بطريقة غير مباشرة من خلال الدفع بعدم دستورية النصوص التنظيمية بموجب المادة 195 من التعديل الدستوري 2020 بالإضافة إلى تحديد مدة الرقابة على التنظيمات بأجل شهر من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، كما تنص الفقرة الأخيرة من المادة 98 على إبداء المحكمة الدستورية رأياً حول القرارات المتخذة في الحالة الاستثنائية²، إضافة إلى الآثار المترتبة على القرارات الصادرة بالحكم بعدم دستورية التنظيمات .

أما ما استحدثه المؤسس الدستوري في المجال العضوي فيما يتعلق بالرقابة الدستورية هو تحول الرقابة من رقابة سياسية إلى رقابة شبه قضائية ولهذا الغرض تم استبدال المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية والتي بقي دورها الرئيسي وهو ضمان مبدأ سمو الدستور بآليات مكرسة دستوريا لضمان احترام النصوص التشريعية والتنظيمية للدستور .

ونظراً لأهمية الرقابة الدستورية وكما أسس المؤسس الدستوري المحكمة الدستورية فقد دسّر صفة العضوية فيها، فتناولت المواد 185 إلى 198 تشكيلة ومهام هذه المؤسسة.

تتشكل المحكمة الدستورية استناداً إلى نص المادة 186 من التعديل الدستوري الأخير من اثنا عشر (12) عضواً يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المحكمة وعضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا من بين أعضائها وعضو واحد (1) ينتخبه مجلس الدولة من بين

¹ مولود ديدان، مرجع سابق ص 96.

² لامية حمامة، وفاء بوالشعور، الرقابة الدستورية بين الرقابة الوجوبية للأوامر والرقابة الجوازية للتنظيمات في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 08، العدد 01، مارس 2022، ص 668-669.

أعضائه، وستة (6) أعضاء ينتخبون بالإقتراع من أساتذة القانون الدستوري، حيث حدد المرسوم الرئاسي رقم 21-304¹ شروط وكيفيات انتخابهم .

الفرع الثاني: أشكال الرقابة الدستورية على التنظيمات

تبين أحكام الفصل الأول من الباب الرابع من الدستور الجزائري وفقا لتعديل 2020 أن التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية أصبحت تخضع للعديد من أنواع الرقابة نتناولها تباعا: الرقابة الدستورية(أولا) والرقابة على التوافق مع المعاهدات(ثانيا) .

أولا: الرقابة على دستورية التنظيمات:

أ- تعريف رقابة دستورية التنظيمات:

ويقصد بها الصلاحية والمكنة التي أقرها واعترف بها المؤسس الدستوري الجزائري للمحكمة الدستورية من أجل صون الدستور وحماية أحكامه من كل تجاوز باعتباره الوثيقة الأسمى في المنظومة القانونية للدولة² .

كما تعرف بأنها رقابة جوازية لاحقة تختص بها هيئة مستقلة تسمى المحكمة الدستورية، تنظر في دستورية التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية والهدف منها صون الدستور والحماية من الخروج على أحكامه باعتباره القانون الأسمى والاساسي في الدولة يرسى الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة وكذا الحقوق والحريات³.

أخضع المؤسس الدستوري الجزائري التنظيمات منذ سنة 1989 للرقابة الدستورية، فدستور 2016 أخضع التنظيمات للرقابة الدستورية القبلية شأنها في ذلك شأن المعاهدات والقوانين العادية، فسابقا كانت تخضع للرقابتين السابقة واللاحقة، كما أنه لم يتم يسجل

¹ المرسوم الرئاسي رقم 21-304 المؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1442 الموافق لـ 04 أوت 2021 يضبط شروط وطرائق انتخاب أساتذة القانون الدستوري أعضاء المحكمة الدستورية.

² أيوب غريبي، العلجة مناع، مفهوم التنظيم في القضاء الدستوري الجزائري " دراسة في رأي المحكمة الدستورية رقم 01/ ر م. د/ت. د/ 24 المؤرخ في 04 رجب عام 1445 الموافق لـ 16 جانفي سنة 2024، يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195 (الفقرة الأولى) وفي المادة 141 من الدستور"، ص 458.

³ غريبي أحسن، مرجع سابق، ص 26.

المجلس الدستوري أي إخطار يتعلق بتنظيم صادر عن رئيس الجمهورية ولا حتى المحكمة الدستورية المستحدثة بموجب التعديل الدستوري الأخير، ولعل ذلك يعود إلى القيود التي وضعها المؤسس الدستوري على هذا النوع من الرقابة، سواء تعلق الأمر بنوع الرقابة في حد ذاته أو فيما يخص الإخطار وآجاله.¹

ب- نطاق رقابة دستورية التنظيمات:

بالعودة إلى مختلف الدساتير والتعديلات الواردة عليها من دستور 1963 إلى غاية دستور 2020، نجد أن المؤسس الدستوري يستعمل عبارة التنظيمات دون أن يحدد بصريح العبارة نوع التنظيمات التي تخضع للرقابة الدستورية.² وكما هو معلوم فالتنظيمات نوعان، التنظيم المستقل الصادر عن رئيس الجمهورية (مراسيم رئاسية) والتنظيم غير المستقل المشتق الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة .

وبالرجوع إلى آراء الفقهاء والباحثين، نجد أن هناك من يرى خضوع التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية لرقابة المحكمة الدستورية استنادا للمعيار الموضوعي بالإضافة إلى أنها تتناول موضوعات مستقلة عن المجالات المحددة للقانون حصرا بموجب المادتين 139 و140 من التعديل الدستوري الأخير.

أما المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة فالأمر هنا قابل للجدل بخصوص خضوعها للرقابة الدستورية، فهناك من يرى أن الرقابة لا تبسط على التنظيم المشتق ذلك أنها تصدر تنفيذا للقوانين والتنظيمات، فتكون محلا للرقابة المشروعية أمام القاضي الإداري.³

فالوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، كما أشرنا سابقا له أن يمارس سلطته التنظيمية بواسطة المراسيم التنفيذية بصورة غير مستقلة عن القوانين والتنظيمات الصادرة

¹ مليكة بن راشد، بوزيد بن محمود، رقابة التنظيمات من طرف المحكمة الدستورية في الجزائر، مجلة قضايا معرفية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 03، العدد 02، سنة 2020، ص 27.

² يحي رناق، مرجع سابق، ص 558.

³ لامية حمامة، وفاء بو الشعور، رجح سابق، ص 667.

عن رئيس الجمهورية، فتخضع هذه المراسيم لمواعيد وأجال الطعن القضائي أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة وفقا لما نص عليه قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم¹، ويستندون في ذلك على أن السلطة التنظيمية المستقلة يمارسها رئيس الجمهورية بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية مستندا على الدستور مباشرة، مما تؤدي مخالفتها إلى مخالفة الدستور، على عكس التنظيمات المشتقة فهناك دائما نصا يقف حاجزا بينها وبين الدستور، ومن هنا يفرض المنطق القانوني خضوع النص الأصلي للرقابة الدستورية لا النص التبعي²، فالتنظيمات غير المستقلة لا تخضع إلا لرقابة المشروعية الإدارية ذلك أنها منبثقة من القوانين والتنظيمات فتصدر تنفيذا لها، فالمسألة تتعلق بمخالفة القانون لا الدستور³.

في حين ذهب رأي آخر إلى أن مصطلح التنظيمات الوارد في النصوص الدستورية يجب أن يفهم على عموميته، ما يعني خضوع التنظيمات بنوعها المستقلة والمشتقة للرقابة الدستورية، وليس خضوع هذه الأخيرة فقط لرقابة المشروعية دون الرقابة الدستورية، لأن قول هذا يؤدي إلى استبعاد التنظيمات المستقلة من رقابة القاضي الإداري مما يجانب الصواب، كونها تعد أيضا قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري⁴.

مما سبق ذكره وفي ظل الاختلافات الفقهية، نجد أن القاضي الدستوري أعطى تفسيرا واحدا لعبارتي "التنظيمات والحكم التنظيمي"، بحيث استخدمهما المؤسس الدستوري في مواضع مختلفة وطبقا لإجراءات مختلفة⁵، فالمحكمة الدستورية أصدرت رأيا تفسيريا بهذا الخصوص فصلت به الأمر.

¹ أحسن غربي، آلية إخطار المحكمة الدستورية في الدستور الجزائري، مجلة دفاتر المتوسط، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، المجلد 06، العدد 01، سنة 2021، ص 17.

² عبد العزيز برقوق، دور الرقابة الدستورية في حماية الحريات العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، سنة 2015، ص 154.

³ كريمة أميرة، كمرى إيمان، السلطة التنظيمية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مكملة لنيل متطلبات شهادة الماستر في القانون العام المعمق، جامعة 8 ماي 1945، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2020-2021، ص 66.

⁴ عبد العزيز برقوق، المرجع نفسه، ص 154.

⁵ أيوب غربي، العلة مناع، مرجع سابق، ص 459.

وذلك من خلال الاختصاص المستحدث الذي خوله التعديل الدستوري لسنة 2020 للمحكمة الدستورية بموجب المادة 190 والمادة 192 منه، والتي تنص في فقرتها الثانية على "يمكن لهذه الجهات إخطار المحكمة الدستورية حول تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية، وتبدي المحكمة الدستورية رأيا بشأنها".

صدر رأي المحكمة الدستورية رقم 01/ ر. م. د/ ت. د/ 24 مؤرخ في 4 رجب عام 1445 الموافق 16 جانفي سنة 2024، يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195(الفقرة الأولى) وفي المادة 141 من الدستور.

حيث تم إخطار المحكمة الدستورية من طرف 46 نائبا بالمجلس الشعبي الوطني برسالة مؤرخة في 03 جانفي 2024، مسجلة بالأمانة العامة، مصلحة ضبط المحكمة الدستورية بتاريخ 03 جانفي 2024 تحت رقم 01/ 2024، مرفقة بقائمة أسماء وألقاب وتوقيعات ونسخ من بطاقة النائب لأصحاب الإخطار، حول تفسير عبارة "الحكم التنظيمي الواردة في المادتين 195 و 141 من الدستور".

وحيث أنه، وبحسب ما ورد في رسالة الإخطار إذا كانت عبارة "الحكم التشريعي" لا تثير أي إشكال بخصوص مقصدها ومعناها، فإنه خلاف ذلك، تثير عبارة "الحكم التنظيمي" تساؤلا بخصوص معنى "التنظيم" على النحو المبين والمحدد في المادة 141 من الدستور المستدل بها، إذ جاء فيها:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة"

وعليه، أرست المحكمة الدستورية في رأيها أنه يقصد بعبارة "التنظيمات" الواردة في نص المادة 190 (الفقرة الثالثة) وعبارة "الحكم التنظيمي" الواردة في نص المادة 195 (الفقرة الأولى) من الدستور، النصوص التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية في إطار ممارسته للسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة لقانون وفقا لأحكام المادة

141 (الفقرة الأولى) من الدستور، وهي وحدها الخاضعة للرقابة الدستورية والدفع بعدم الدستورية، زيادة على رقابة المشروعية التي يمارسها القضاء الإداري في حالات أخرى، بينما تخضع الأحكام التنظيمية التنفيذية التي يختص بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لرقابة القضاء الإداري.¹

حيث نستشف من الرأي أعلاه أن المحكمة الدستورية فصلت في الأمر واستبعدت المراسيم التنفيذية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة من نطاق الرقابة الدستورية. وفي دراسة نقدية حديثة، أبدى بعض الباحثين² تحفظا على رأي القاضي الدستوري حين أقر تفسيراً وحكماً واحداً لكل من عبارتي "التنظيمات" الواردة في الفقرة الثالثة من نص المادة 190 من دستور 2020 و"الحكم التنظيمي" الواردة في الفقرة الأولى من المادة 195 من نفس الدستور، حيث يستندون في ذلك إلى أن المؤسس الدستوري ومن خلال ذكره العبارتين في مواضع مختلفة وبآليات مختلفة في الدستور وكذلك في بعض نصوص القانون العضوي رقم 19-22³ خاصة المادة 03 و04 منه، فمن خلال عرض الآثار المترتبة على الفصل بعدم الدستورية كان يؤكد على اختلاف معنى العبارتين "تنظيم وحكم تنظيمي" الوارديتين في المادة 04 من القانون العضوي سالف الذكر، وأن لكل منهما معنى مختلف حسب موضعها ومكان النص الذي جاءت فيه، وكذا الآليات الواجب اتباعها لممارسة هذه الصلاحية.⁴

¹ رأي رقم 01/ر.م.د/ت.د/24 مؤرخ في 4 رجب عام 1445 الموافق 16 جانفي سنة 2024، يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195(الفقرة الأولى) وفي المادة 141 من الدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 20، المؤرخة في 20 مارس 2024.

² أيوب غريبي، العلة مناع .

³ قانون عضوي رقم 19-22 مؤرخ في 26 ذي الحجة 1443 الموافق لـ 25 يونيو سنة 2022، يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، 2022، ج.ر.ج.ج، العدد 51، الصادرة بتاريخ 31 يونيو 2022.

⁴ أيوب غريبي، العلة مناع، مرجع سابق، ص 459.

ثانيا: رقابة توافق التنظيمات مع المعاهدات:

إن دراستنا لرقابة توافق التنظيمات مع المعاهدات تتطلب منا التطرق أولا لتعريف المعاهدة ومبدأ سموها.

أ- تعريف المعاهدة:

يقصد بالمعاهدة بالمفهوم العام لاتفاقية جنيف لسنة 1969 " كل اتفاقية دولية مكتوبة خاضعة للقانون الدولي، مهما كانت تسميتها"¹.

فهي تشكل مصدرا من مصادر القانون الدولي، والتي يعبر فيها أشخاص القانون الدولي بشكل عام والدولة بشكل خاص عن إرادتهم، فيتبادلون الالتزامات بينهم وتعتبر مرجعا هاما يحتكم إليه في تسوية المنازعات الدولية أمام القضاء الدولي، وذات حجية في إثبات الالتزامات الدولية"² أو هي " توافق إرادة شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام زالهدف من هذا الاتفاق هو إنشاء آثار قانونية بين الأشخاص المتعاقدة".

كما تعرف رقابة التوافق مع المعاهدات الدولية المصادق عليها، بأنها تلك الحالة التي تبسط فيها المحكمة الدستورية رقابتها حول مدى إنسجام وعدم مخالفة التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها مع مضمون المعاهدة المصادق عليها من منطلق سموها على القانون³، فهي رقابة جوازية لاحقة، تمارس بنفس آليات وضوابط رقابة دستورية التنظيمات والحال نفسه بالنسبة لآثارها فتطبق عليها أيضا أحكام المادة 198 من الدستور⁴.

استحدثت المؤسس الدستوري لأول مرة رقابة توافق التنظيمات مع المعاهدات بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 من خلال ما تضمنته المادة 190 في فقرتها الرابعة

¹ محمد أومايوف، رقابة توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات في الدستور الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تيزي وزو، المجلد 19، العدد 02، 2024، ص352.

² خديجة بو الريش، وفاء غاصب، الرقابة الدستورية على الأوامر والتنظيمات في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر دوولمة ومؤسسات، جامعة 20 أوت سكيكدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، دورة جوان 2024، ص35.

³ بن حرز الله بن مجغاية، مسعود دخينية، مرجع سابق، ص 43.

⁴ أنظر المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

منه، حيث كانت الرقابة الدستورية سابقا تقتصر على القوانين العادية والتنظيمات، بمعنى النظر في عدم مخالفة هذه النصوص للدستور، لكن من خلال التعديل أصبحت تخضع أيضا إلى رقابة التوافق مع المعاهدات التي صدقت عليها الجزائر¹ حيث أن المؤسس الدستوري وسع المرجعية التي يمكن للمحكمة الدستورية الاحتكام إليها عند النظر في هذه النصوص.

ب- مبدأ سمو المعاهدة:

بالرغم من تكريس الدستور الجزائري لمبدأ سمو المعاهدات الدولية على القانون الداخلي منذ دستور 1989، إلا أنه لم ير أن هناك حاجة لتأسيس رقابة على القوانين والتنظيمات بغية تحقيق انسجام بينها وبين النصوص الدولية السامية عليها، وهو المسار الذي انتهجه نظيره الفرنسي في دستور 1958².

يعني مبدأ سمو المعاهدة الدولية على القوانين الداخلية في الدولة، وجوب تغليب المعاهدة على القوانين الداخلية عندما يحدث تعارض بين أحكامها، فلا يمكن للدول أن تتمسك بقانونها كسبب لعدم تنفيذ المعاهدة.

من خلال المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أقر المؤسس الدستوري بسمو المعاهدات الدولية حيث نصت على أن: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب النصوص الشروط المنصوص عليها في الدستور على القانون"

نستشف من نص المادة وحفاظا على مبدأ تدرج القوانين، أن المعاهدات المصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية تسمو على القانون وبذلك فهي تسمو على التنظيمات أيضا بالرغم من عدم نص المؤسس الدستوري على ذلك صراحة .

ولعل احتلال التنظيمات في الجزائر مرتبة أدنى من المعاهدات في الهرم القانوني ساهم في التنصيص الدستوري على إمكانية التأكد من توافق التنظيمات مع المعاهدات

¹ مليكة بن راشد، بوزيد بن محمود، مرجع سابق، ص 28.

² محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 354.

الفصل الثاني:-----آليات ومضمون الرقابة على السلطة التنظيمية

تكريسا لاحترام النص الأدنى للنص الأعلى¹، فالمعاهدات كما سبق القول تخضع لرقابة جوازية من طرف المحكمة الدستورية وتجمع هذه الأخيرة بين نوعين من الرقابة:

- رقابة جوازية سابقة: تخضع لها المعاهدة وذلك للمصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية.

- رقابة جوازية لاحقة: يخضع لها التنظيم بخصوص مدى توافقه مع المعاهدة، حيث تنظر المحكمة الدستورية في ذلك الشأن بعد إخطارها من الجهات المعنية المخول لها حق الإخطار خلال أجل محدد بشهر واحد من تاريخ نشر التنظيم طبقا للفقرة الثالثة من المادة 190²، أين يسقط الحق في اللجوء لهذه الرقابة بإنهاء هذه الآجال .

وعليه نخلص إلى أن حماية مبدأ سمو المعاهدة لا يتجسد إلا من خلال وجود رقابة تضمن احترامه وهي رقابة توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات.

المطلب الثاني: آليات وآثار الرقابة الدستورية على التنظيمات:

إن آليات الرقابة الدستورية عرفت تطورا ملحوظا في إطار تعزيز حماية الحقوق والحريات في المنظومة القانونية الجزائرية مع ما تتطلبه من ضرورة مسايرة التحولات في مجال الرقابة الدستورية، حيث أن المحكمة الدستورية تمارس صلاحياتها بناء على أحكام الدستور فلا تتحرك من تلقاء نفسها وإنما يلزم جهة تحرك الرقابة أمامها عن طريق إستعمال آليات محددة، وتمثلت هذه الآليات في الرقابة عن طريق الإخطار(الفرع الأول) والدفع بعدم دستورية النصوص التنظيمية (الفرع الثاني) الأمر الذي يتطلب معرفة الإجراءات والضوابط اللازمة لسير عملية الرقابة الدستورية أمام المحكمة الدستورية وآثارها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الرقابة عن طريق الإخطار:

نتناول في هذا الفرع تعريف الإخطار(أولا) ثم نبين ضوابطه وإجراءاته(ثانيا)

¹ مليكة بن راشد، مرجع سابق، ص28.

² أنظر المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

أولاً: تعرف الإخطار:

لم يعرف المؤسس الدستوري ولا المشرع الجزائري آلية الإخطار، إلا أنه هناك تعاريف فقهية لهذه الآلية نذكر منها:

"طلب تتقدم به إحدى السلطات التي تتمتع بحق الإخطار من أجل النظر في دستورية نص من النصوص الخاضعة للرقابة الدستورية، والجهات التي لها حق الإخطار"¹
كما يعرف الإخطار بأنه: " إجراء مخول دستوريا على سبيل الحصر لجهات تنتمي للسلطات الثلاث، يسمح للمحكمة الدستورية بممارسة مهامها الدستورية الرقابية "²

تجدر الإشارة إلى أن الإخطار نوعان وجوبي ينفرد به رئيس الجمهورية حيث يتعلق ببعض النصوص القانونية الواردة على سبيل الحصر في الدستور، وإخطار جوازي تشترك فيه عدة جهات منصوص عليها في المادة 193 من التعديل الدستوري 2020 وتتمثل في رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من الوزير الأول أو من رئيس الحكومة حسب الحالة، والذي منح صلاحية الإخطار ابتداء من التعديل الدستوري لسنة 2016 وذلك لزيادة فعالية أداء مؤسسات الدولة.

فالمؤسس الدستوري وسع من جهات إخطار المحكمة الدستورية حول دستورية التنظيمات مع إضافة رئيس الحكومة³.

كما تنص المادة 116 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 على: "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لا سيما منها:

... 5- إخطار المحكمة الدستورية طبقا لأحكام الفقرة 2 من المادة 193 من

الدستور.⁴

¹ أحسن غربي، آلية إخطار المحكمة الدستورية في الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 24.

² مليكة بن راشد، بوزيد بن محمود، مرجع سابق، ص 29.

³ حمامة لامية، بوالشعور وفاء، مرجع سابق، ص 669.

⁴ المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

يتضح من المادة أعلاه أن المؤسس الدستوري مكن المعارضة البرلمانية من إخطار المحكمة الدستورية فيما يتعلق بدستورية التنظيمات مع تخفيض عدد أعضاء البرلمان إلى 40 نائبا بعدما كانت 50 نائبا في المجلس الشعبي الوطني و25 عضوا في مجلس الأمة بعدما كانت 30 عضوا في دستور 2016.

ثانيا: ضوابط آلية الإخطار في مجال الرقابة الدستورية على التنظيمات:

استنادا إلى نص التعديل الدستوري 2020 ونصوص القانون العضوي 22-19 المؤرخ في 25 يوليو 2022 المحدد لإجراءات وكيفية الإخطار والإحالة المتعبة أمام المحكمة الدستورية، فإن آلية الإخطار تمارس وفق ضوابط إجرائية سنتعرض لها على النحو التالي:

1- إجراءات الإخطار:

نصت المادة الثالثة من القانون العضوي 22-19 المحدد لإجراءات وكيفية الإخطار والإحالة أمام المحكمة الدستورية على أنه: "تخطر المحكمة الدستورية في إطار رقابة دستورية المعاهدات والاتفاقيات والقوانين والأوامر والتنظيمات، وتوافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات من قبل جهات الإخطار بموجب رسالة إخطار معلقة مرفقة بالنص موضوع الإخطار".

ومن خلال النص المذكور أعلاه وكذا ما تضمنته المادة 193 سالفه الذكر والتي حددت الجهات التي لها حق الإخطار المباشر الجوازي، يتضح لنا أن هذه الجهات توجه رسالة معلقة مرفقة بالنص التنظيمي محل الإخطار، هذا بالنسبة للفقرة الأولى من المادة، أما إذا تم الإخطار من طرف أعضاء البرلمان فإنه يشترط زيادة على ذلك توفر النصاب القانوني الذي نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 193 من التعديل الدستوري لسنة 2020، كما يتعين توقيع عريضة الإخطار من قبل أربعين نائبا على الأقل أو خمسة وعشرون عضوا بمجلس الأمة وفقا لنص المادة السابعة من القانون العضوي 22-19 حيث نصت على أنه: "عندما تخطر المحكمة الدستورية من قبل النواب أو أعضاء مجلس الأمة، طبقا للمادة 193(الفقرة 2) من الدستور، يجب أن ترفق رسالة الإخطار بنسخة من المعاهدة أو

الاتفاق أو الاتفاقية أو القانون أو النظام موضوع الإخطار، وبقائمة أسماء وألقاب وتوقيعات أصحاب الإخطار.¹

2- آجال الإخطار:

يبين التعديل الدستوري لسنة 2020 بمقتضى الفقرة الثالثة من المادة 190 منه، آجال الرقابة الدستورية على التنظيمات وهو الشهر الموالي لنشر التنظيم، فلا يمكن إخطار المحكمة الدستورية بخصوص التنظيم الذي لم يصدر أصلاً، كما لا يمكن إخطارها بالتنظيمات التي فات أجل 30 يوماً على نشرها وانقضى هذا الميعاد، لا يمكن للجهات المخول لها حق الإخطار تحريك الرقابة الدستورية على التنظيمات، ونفس الشيء بالنسبة لرقابة توافق التنظيمات مع المعاهدات فيما يخص حساب الأجل.²

الفرع الثاني: الدفع بعدم دستورية النصوص التنظيمية:

لقد أدرج المؤسس الدستوري آلية الدفع بعدم الدستورية لأول مرة ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 كنموذج للرقابة اللاحقة، والتي تمكن المتقاضين من إخطار جهة القضاء الدستوري للتدخل ضمن الضوابط المقررة لضمان حقوقهم وحيرياتهم التي يكفلها الدستور³، حيث اقتصر نطاق تطبيقها على الحكم التشريعي فقط، وقد تدارك ذلك المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، أين استحدث ولأول مرة الدفع بعدم الدستورية في مجال النصوص التنظيمية من خلال المادة 195 منه، بعدما كان يخص النصوص التشريعية فقط، فأصبح بإمكان الأفراد حماية حقوقهم وحيرياتهم من الأحكام التشريعية والتنظيمية التي يتوقف عليها مآل النزاع على حد سواء.

وعليه سنحاول في هذا الفرع بيان تعريف آلية الدفع بعدم الدستورية (أولاً) ثم بيان شروطها وإجراءاتها (ثانياً).

¹ قانون عضوي رقم 22-19 مؤرخ في 26 ذي الحجة عام 1443 الموافق 25 يوليو سنة 2020، يحدد إجراءات وكيفية الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، ج. ر. ج. ج. العدد 51، الصادرة بتاريخ 31 يونيو 2022.

² بن حرز الله بن مجافية، مسعود دخينية، مرجع سابق، ص48.

³ حكيم تيبنة، مرجع سابق، ص96.

أولاً: تعريف آلية الدفع بعدم الدستورية:

لم يعرف كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري الدفع بعدم الدستورية، في حين عرفه مجلس الدولة الفرنسي بأنه: " حق يخول لكل طرف في رفع دعوى أمام المحكمة المدنية أو الإدارية أو الجنائية بأن يطلب إذا أراد مطابقة القانون (التنظيم) الذي سيطبق عليه في الدعوى الدستورية بواسطة مذكرة مستقلة طالما أن القاضي لا يمكنه أن يثير تلقائياً الدفع"¹

كما تعرف بأنها: "الوسيلة القانونية المتاحة إلى أطراف النزاع القضائي القائم أمام جهات القضاء العادي أو الإداري للإدعاء بعدم مطابقة نص تشريعي أو تنظيمي مع أحكام الدستور كونه يمس بالحقوق والحريات المكرسة دستوريا"².

إن رقابة الدفع بعدم الدستورية رقابة لاحقة لصدور النص التنظيمي أو التشريعي في الجريدة الرسمية وهذا ما يتضح من الفقرة الأولى بالمادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث يقتصر مصطلح " الحكم التنظيمي " على الحكم الوارد في المراسيم الرئاسية التي تدرج ضمن السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية³.

ولقد أجاز المؤسس الدستوري إخطار المحكمة الدستورية من قبل السلطة القضائية، مع حصر حق الإخطار في قمة هرم القضاء العادي وكذا قمة هرم القضاء الإداري وذلك بناء على الإحالة⁴.

¹ خديجة بو الريش، وفاء غاصب، مرجع سابق، ص 47.

² بن حرز الله بن مجاية، مسعود دخينيسية، مرجع سابق، ص 49.

³ مليكة بن راشد، بوزيد بن محمود، مرجع سابق، ص 29.

⁴ أحسن غربي، آلية الإخطار للرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، مرجع سابق،

ثانيا: شروط وإجراءات آلية الدفع بعدم الدستورية:

1- شروط الدفع بعدم الدستورية:

لم يحدد المؤسس الدستوري شروط الدفع بعدم دستورية النصوص التنظيمية والقوانين تاركا الأمر للمشرع، وبالعودة للقانون العضوي 22-19 المحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية نجده يتضمن جملة من الشروط الشكلية والشروط الموضوعية تتمثل في:

1-1: الشروط الشكلية:

يجب مراعاة الشروط المتعلقة بعريضة الدفع بعدم دستورية النصوص التنظيمية، بحيث يجب تقديم الدفع بعدم الدستورية تحت طائلة عدم قبولها بمذكرة مكتوبة ومنفصلة ومعلقة، وهو ما نصت عليه المادة 19 من القانون العضوي 22-19 المحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، وكذا المادة 6 من القانون العضوي رقم 18-16¹.

1-2- الشروط الموضوعية:

نص المشرع بموجب القانون العضوي 22-19 السالف الذكر على مجموعة من الشروط التي يجب توافرها في النص التنظيمي محل الدفع بعدم الدستورية، قبل إحالة الدفع إلى المحكمة الدستورية وذلك بموجب المادة 21 منه² والمتمثلة في:

الشرط الأول: وهو أن يتوقف على الحكم التنظيمي المعارض عليه مآل النزاع، بمعنى أن يتخذ هذا الحكم التنظيمي أساسا للنزاع كما يجب أن يشكل أساسا للمتابعة، وذلك في حالة الإدانة بجرم سواء كان جرما جزائيا أو مهنيا، وبالتالي يكون الفرد أمام متابعة قضائية

¹ قانون عضوي رقم 18-16 مؤرخ في 2 سبتمبر 2018 يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، ج. ر. ج. العدد 54، مؤرخ في 5 سبتمبر 2018.

² قانون عضوي رقم 22-19 مؤرخ في 26 ذي الحجة عام 1443 الموافق لـ 25 يوليو سنة 2020، يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، ج. ر. ج. ج. عدد 51، الصادر بتاريخ 31 يونيو 2022.

بسبب الجرم الجزائي أو متابعة تأديبية إذا توفرت فيه صفة الموظف في حال ارتكابه خطأ مهني.¹

الشرط الثاني: وهو أن لا يكون النص التنظيمي المدفوع بعدم الدستورية متمتعاً بالقرينة الدستورية، ومفاد هذا الشرط أنه لا يمكن الدفع بعدم دستورية نص تنظيمي سبق أن أصدرت بشأنه هيئة الرقابة الدستورية قراراً بدستوريته.²

الشرط الثالث: يتمثل في جدية الدفع بعدم الدستورية، وهي من مهام قضاة الموضوع ولهم السلطة في تقدير ذلك، فالهدف من هذا الشرط عدم اعتراف المحاكم بالدفع غير الجدية والتي لا فائدة من ورائها.

2- إجراءات الدفع بعدم الدستورية:

تمر عملية الدفع بعدم الدستورية قبل الفصل فيها من طرف المحكمة الدستورية بمرحلتين وفق إجراءات محددة تشمل:

1-2- الإجراءات أمام قاضي الموضوع:

كما سبق بيانه يتم تقديم الدفع بعدم الدستورية عن طريق مذكرة مكتوبة ومنفصلة ومعللة ليأتي بعدها أهم إجراء لإحالة هذا الدفع أمام المحكمة الدستورية ألا وهو إجراء تصفية الدفع بعدم الدستورية، والذي يأخذ صورتين، تتمثل الأولى في تصفية الدفع بعدم الدستورية على درجتين حيث تكون فيه عملية المراقبة أولية على مستوى الجهة القضائية المرفوع أمامها الدفع بعدم الدستورية لتليها مراقبة ثانية من طرف المحكمة العليا أو مجلس الدولة بعد إرسال وهذا ما نصت عليه المادة 20 من القانون العضوي 22-19 سالف الذكر، وفي حالة ثبتت جدية الدفع يحال إلى المحكمة الدستورية التي تتولى بدورها مهمة الفصل في دستورية النص.

¹ يحي رناق، مرجع سابق، ص563.

² بن حرز الله ب مجعاية، مسعود دخينيسية، مرجع سابق ص50.

أما الصورة الثانية فتتجلى في تصفية الدفع بعدم الدستورية على درجة واحدة، نصت عليها المادة 31 من القانون العضوي 22-19¹، حيث نكون أمامها إذا تم إثارة الدفع بعدم الدستورية لأول مرة بمناسبة الطعن أمام مجلس الدولة أو المحكمة العليا، فينظر في الدفع ويفحص بصفة أولية ونهائية ليتم إحالته إلى المحكمة الدستورية.

2-2 - الإجراءات أمام المحكمة الدستورية:

والمقصود بها الإجراءات قبل الفصل في دستورية النص التنظيمي، فاستنادا إلى نص المادة 33 من القانون العضوي 22-19 فإن المحكمة العليا أو مجلس الدولة حسب الحالة، بعد الفصل في الدفع بعدم الدستورية ترسل قرارا مسببا إلى المحكمة الدستورية مرفقا بمذكرات وعرائض الأطراف، وتقوم المحكمة الدستورية بدورها عملا بأحكام المادة 38 من القانون العضوي 22-19 بإعلام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بقرار إحالة الدفع.

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على الرقابة الدستورية على التنظيمات:

يكون فصل المحكمة الدستورية سواء في رقابة دستورية التنظيمات أو رقابة توافق التنظيمات والمعاهدات الدولية المصادق عليها بموجب قرارات تتضمن من الناحية الشكلية قبول الإخطار أو رفضه، ومن الناحية الموضوعية كذلك بدستورية التنظيم كما يمكن أن تقضي بعدم دستورية النص التنظيمي وفي هذه الحالة يفقد النص أثره ابتداء من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية وبالتالي يلغى النص التنظيمي دون تطبيق الأثر الرجعي عملا بمبدأ الحقوق المكتسبة، حيث يبقى الأثر نفسه بالنسبة لرقابة توافق التنظيمات مع المعاهدات الدولية المصادق عليها.²

¹ بن ناصف مولود، إجراءات الدفع بعدم الدستورية أمام مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 59، العدد 04، ص 61.

² أحسن غربي، الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق، ص 41.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية:

رغم تعدد نظم الرقابة على أعمال الإدارة وتنوعها بين السياسية والإرادية والقضائية، تبقى الرقابة القضائية أكثر هذه النظم فعالية في تأكيد مبدأ المشروعية وحماية حقوق وحرّيات الأفراد.

وأكثرها حيادية على إعتبار أن القضاء كجهة مستقلة ومحايدة هو الجهة الأكثر تأهيلا للقيام بها.

وعلى عكس الصور الأخرى للرقابة، فإن الرقابة القضائية ليست تلقائية فلا يمكن للقاضي مباشرة رقابته على الإدارة إلا بطلب من أحد الأشخاص المؤهلين من خلال رفع دعوى قضائية إدارية أمام جهة قضائية مختصة، كما أنها رقابة مقيدة ومنظمة بأحكام وإجراءات دقيقة¹.

وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى مطالبين، المطالب الأول نبين فيه مضمون الرقابة القضائية على التنظيمات والمطلب الثاني نتعرض فيه لآليات وهيئات الرقابة القضائية على التنظيمات.

المطلب الأول: مضمون وحدود الرقابة القضائية على التنظيمات:

كأصل عام وإعمالاً لمبدأ المشروعية تخضع التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية للرقابة القضائية وذلك، حماية لحقوق الأفراد وحرّياتهم، إلا أنه إستثناء يفرض خروج بعض التنظيمات نظراً لطبيعتها أو ظروف اتخاذها عن نطاق الرقابة القضائية.

ومن خلال نص المادة 168 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 900 مكرر نجد حالتين لمراجعة القرارات الإدارية تتمثل الأولى في غموض التنظيمات، أما الحالة الثانية عند وجود عيب يشوب القرار الإداري في أحد أركانه سواء الداخلية أو الخارجية، فيصبح القرار بذلك محلاً للطعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري .

¹ مراد رداوي، محاضرات في المنازعات الإدارية، أقيمت على طلبة السنة الثالثة ليسانس حقوق، جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سنة 2025، ص 16.

المطلب الثاني: هيئات الرقابة القضائية على التنظيمات:

تتعدد الجهات القضائية المختصة بالرقابة القضائية على التنظيمات وفق ما نص عليه قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹ تبعا للجهة مصدرة التنظيمات، فإذا كانت قرارات إدارية تنظيمية صادرة عن الهيئات اللامركزية يعقد الاختصاص لكل من المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للإستئناف المستحدثة بموجب المادة 179 من التعديل الدستوري 2020، تحقيقا لمبدأ التقاضي على درجتين.

أما إذا كانت التنظيمات صادرة عن السلطات المركزية فيرجع الاختصاص بالفصل لكل من المحكمة الإدارية للإستئناف كدرجة أولى إستثناء، ومجلس الدولة كدرجة ثانية وفقا لما نصت عليه المادة 900 مكرر والمادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

¹ قانون 13-22 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1443 الموافق لـ 12 يوليو سنة 2022، يعدل ويتمم القانون 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق لـ 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، 2022.

خاتمة

نستخلص أخيرا أن النصوص الدستورية والقانونية نظمت السلطة الممنوحة لهيئات السلطة التنفيذية والتي تمارسها من خلال إصدار التنظيمات التي تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة، تنظم مراكز قانونية عامة في صورة تنظيمات مستقلة كاختصاص ينفرد به رئيس الجمهورية في المجالات غير المحددة للقانون، وصورة التنظيمات التنفيذية التي ينحصر الهدف منها في تنفيذ وتفصيل أحكام القانون أو التنظيمات المستقلة وهو ما أكدته المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

حيث أحدث هذا الأخير نقلة نوعية في مجال الرقابة على دستورية التنظيمات، حيث أزال المؤسس الدستوري اللبس عن أجل إخطار المحكمة الدستورية وبين متى يتم إخطارها، كما جاء بجديد يتعلق بتوافق التنظيمات مع المعاهدات.

فمن خلال دراستنا لهذا الموضوع توصلنا إلى النتائج التالية:

- الأهمية البالغة والمكانة الهامة للتنظيمات المستقلة في النظام الدستوري الجزائري، خاصة أن مجالها مطلق وغير محدود عكس مجال البرلمان.
- انفراد رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة والتي تصدر في شكل مراسيم رئاسية لتنظيم المسائل غير المخصصة للبرلمان.
- سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، مشتقة وليست مستقلة وتخضع لرقابة المشروعية أمام القاضي الإداري.
- توسيع نطاق الدفع بعدم الدستورية ليشمل التنظيمات، بعدما كان يقتصر على الأحكام التشريعية وهذا من الايجابيات التي أتى بها التعديل الدستوري 2020.
- تمكين أعضاء البرلمان من إخطار المحكمة الدستورية حول دستورية التنظيمات، وهذا ما يمكن أعضاء البرلمان بصفة عامة والمعارضة البرلمانية بصفة خاصة من الطعن في التنظيمات، كما أنه تم التقليل في العدد المطلوب من النواب وأعضاء مجلس الأمة بإخطار المحكمة الدستورية .

- أحسن المشرع صنعا بتحديد ميعاد إخطار المحكمة الدستورية بخصوص دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية.
- استحداث نوعا جديدا لرقابة المحكمة الدستورية على التنظيمات يتمثل في رقابة توافق التنظيمات مع المعاهدات.
- قصور الدور التفسيري للقاضي الدستوري في توضيح المعنى الحقيقي لكل من المصطلحين "التنظيمات والحكم التنظيمي" واللذين وردا ضمن نصوص الدستور في موضعين مختلفين وطبقا لإجراءات مختلفة.
- إلا أنه ورغم المكاسب الدستورية الجديدة التي أقرها المؤسس الدستوري بموجب التعديل الأخير لسنة 2020، في مجال رقابة المحكمة الدستورية بشتى أنواعها، فإن الممارسة العملية أثبتت وجود بعض النقائص والثغرات ينبغي تداركها حتى تتجسد رقابة دستورية فعالة ولذلك نقترح ما يلي:
- تعزيز دور الوزير الأول أو رئيس الحكومة فيما يتعلق بممارسة السلطة التنظيمية ومنحه الاستقلالية في ذلك.
- إعادة النظر في رأي المحكمة الدستورية بشأن التنظيمات الخاضعة للرقابة الدستورية والنص على الأقل بخضوع المراسيم التنفيذية التنظيمية للدفع بعدم الدستورية وذلك لصلتها بالحقوق والحريات.

قائمة

المصادر والمراجع

أولاً- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

• الدساتير الجزائرية:

1. دستور 63 الصادر بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 في ج.ر.ج.ج، العدد 64، المؤرخة 8 ديسمبر 1963.
2. دستور 76 الصادر بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1963 في ج. ر. ج. ج، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
3. تعديل دستوري لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 18 فبراير 1989، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور الصادر في ج. ر. ج. ج، العدد 9، المؤرخ في 01 مارس 1989 م .
4. التعديل الدستوري لسنة 1996م، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، الصادر في ج. ر. ج. ج، العدد 76، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996.
5. التعديل الدستور لسنة 2020م، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج.ر، الصادرة بتاريخ 2020/12/30، العدد 82.

• الدساتير الأجنبية:

1. الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958.

ب- القوانين والأوامر:

1. قانون عضوي رقم 18-16 مؤرخ في 2 سبتمبر 2018 يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، ج. ر. ج. ج، العدد 54، مؤرخ في 5 سبتمبر 2018.

2. قانون عضوي رقم 19-22 مؤرخ في 26 ذي الحجة 1443 الموافق لـ 25 يونيو سنة 2022، يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، 2022، ج. ر. ج. ج، العدد 51، الصادرة بتاريخ 31 يونيو 2022.
3. قانون 13-22 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1443 الموافق لـ 12 يوليو سنة 2022، يعدل ويتم القانون 09-08 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق لـ 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، 2022.
4. الأمر رقم 01-11، الصادر بتاريخ 23 فبراير 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 12.

ج- المراسيم الرئاسية:

1. مرسوم رئاسي رقم 91-96، الصادر بتاريخ 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية، العدد 29.
2. مرسوم رئاسي رقم 92-44، الصادر بتاريخ 09 فبراير 1992 المتضمن فرض حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10.
3. مرسوم رئاسي رقم 23-02، المؤرخ في 06 فبراير 1993 المتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 08.
4. مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق لـ 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
5. المرسوم الرئاسي رقم 21-304 المؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1442 الموافق لـ 04 أوت 2021 يضبط شروط وطرائق انتخاب أساتذة القانون الدستوري أعضاء المحكمة الدستورية.
6. التعليم الرئاسية المؤرخة في 07 فبراير 2004 والمتعلقة بالانتخابات الرئاسية الجمهورية، ج. ر. ج، سنة 2004، العدد 09، ص 27.

ثانيا - قرارات وآراء المحكمة الدستورية:

7. رأي رقم 01/ ر. م. د/ ت. د/ 24 مؤرخ في 4 رجب عام 1445 الموافق 16 جانفي سنة 2024، يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195 (الفقرة الأولى) وفي المادة 141 من الدستور، ج. ر. ج. ج، العدد 20، المؤرخة في 20 مارس 2024.

ثالثا - الكتب:

1. ابن منظور لسان العرب، بيروت، دار الفكر، بدون تاريخ.
2. حبيب إبراهيم الخليلي، مدخل العلوم القانونية، النظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة التاسعة
3. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013.
4. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التنفيذية-، الجزء 3، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
5. سليمان الطماوي، النظرية العامة لقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة 2006.
6. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدون، 2007.
7. عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية دار الجسور، المحمدية، 2007.
8. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
9. قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، 2001.

10. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والطباعة، عنابة، الجزائر، 2005.

رابعاً - المذكرات والرسائل الجامعية:

1. بقة عبد الحق، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة، مذكرة ماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016-2017.

2. احمد بن مسعود، أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2016-2017.

3. بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب القانون رقم 19/08) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل درجة الماجستير، شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية.

4. كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق 1، جامعة الجزائر، 2022-2012.

5. بن دحو نورالدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، سنة 2015، 2016.

6. صحراوي مهار، مجال القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، رسالة من أجل نيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق سعيد حمدين جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية 2017-2018.

7. عبد العزيز برقوق، دور الرقابة الدستورية في حماية الحريات العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، سنة 2015.
8. بن حرز الله بن مجاية، مسعود دخينية، الرقابة على التنظيمات في التشريع الجزائري، مذكرة لإكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص قانون إداري، جامعة غرداية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2023.
9. خديجة بو الريش، وفاء غاصب، الرقابة الدستورية على الأوامر والتنظيمات في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر دوولة ومؤسسات، جامعة 20 أوت سكيكدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، دورة جوان 2024.
10. خنيش وحيد، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل الماجستير في الحقوق فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الجامعية 2016-2017م.
11. كريمة أميرة، كمرى إيمان، السلطة التنظيمية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مكملة لنيل متطلبات شهادة الماستر في القانون العام المعقم، جامعة 8 ماي 1945، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2020-2021.

خامسا - المقالات والدراسة:

1. أحسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، المجلد 01، العدد 01، كلية الحقوق جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، 2021.
2. أيوب غربي، العلجة مناع، مفهوم التنظيم في القضاء الدستوري الجزائري " دراسة في رأي المحكمة الدستورية رقم 01/ ر. م. د/ت. د/ 24 المؤرخ في 04 رجب عام 1445

- الموافق لـ 16 جانفي سنة 2024، يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195 (الفقرة الأولى) وفي المادة 141 من الدستور".
3. أحسن غربي، آلية إخطار المحكمة الدستورية في الدستور الجزائري، مجلة دفاتر المتوسط، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، المجلد 06، العدد 01، سنة 2021.
4. بختة بو سدر، ميلود قايش، دور المراسيم الرئاسية في تقييد الحريات العامة في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، المجلد 10، العدد 02، 2022.
5. بن علي حميد، رحمانى جهاد، التنظيم المستقل والتنظيم التنفيذي في المنظومة القانونية الجزائرية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 12، عدد 3، جويلية 2020.
6. بن ناصف مولود، إجراءات الدفع بعدم الدستورية أمام مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 59، العدد 04.
7. زروقي مرزاق، طيايبة ساعد، صلاحيات السلطة التنفيذية في الحالات غير العادية في النظام السياسي الجزائري، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 02، كلية الحقوق جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2022.
8. سعيدة بوعكاز، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجزائر، المجلد 06، العدد 01، جوان، 2021.
9. الطاوس بن حمو، الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية الرئاسية في الجزائر، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 1، جوان 2020.

10. لامية حمامة، وفاء بوالشعور، الرقابة الدستورية بين الرقابة الوجوبية للأوامر والرقابة الجوازية للتنظيمات في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 08، العدد 01، مارس 2022.
11. لحول الدراجي، تطور مكانة المراسيم الرئاسية التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 11، سبتمبر 2018.
12. محمد أومايوف، رقابة توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات في الدستور الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تيزي وزو، المجلد 19، العدد 02، 2024.
13. مليكة بن راشد، بوزيد بن محمود، رقابة التنظيمات من طرف المحكمة الدستورية في الجزائر، مجلة قضايا معرفية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 03، العدد 02، سنة 2020.
14. يحي رناق، الرقابة على دستورية التنظيمات في التجربة الدستورية الجزائرية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة المدية، المجلد 08، العدد 02، 2023.

سادسا - المحاضرات:

1. مراد رداوي، محاضرات في المنازعات الإدارية، أقيت على طلبه السنة الثالثة ليسانس حقوق، جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سنة 2025.

سابعا - المراجع الأجنبية

1. BERTRAND CHANTEBOUT. *Droit constitutionnel et science politique _paris_ Armand colin. 15-ème éditions 1998.p620. Rimand bernard; economie financier, inter nanational paris, sans Date de publication.*

فهرس المحتويات

شكر وعران

الإهداء

مقدمة أ-د

الفصل الأول

الإطار القانوني للسلطة التنظيمية

06	تمهيد
07	المبحث الأول: تحديد مفهوم السلطة التنظيمية
07	المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية
07	الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية
10	الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية
13	المطلب الثاني: أسباب ومبررات استحداث السلطة التنظيمية
13	الفرع الأول: التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات
15	الفرع الثاني: تطور وظيفة الدولة
17	المبحث الثاني: نطاق السلطة التنظيمية
17	المطلب الأول: نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
18	الفرع الأول: مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية
23	الفرع الثاني: أنواع السلطة الرئاسية
29	المطلب الثاني: المجال التنظيمي للوزير الأول
30	الفرع الأول: لوائح تنفيذ القوانين
30	الفرع الثاني: لوائح تنفيذ التنظيمات المستقلة

الفصل الثاني

آليات ومضمون الرقابة على السلطة التنظيمية

35	تمهيد
36	المبحث الأول: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية
36	المطلب الأول: أساس الرقابة الدستورية على التنظيمات وأشكالها
36	الفرع الأول: أساس الرقابة الدستورية على التنظيمات
39	الفرع الثاني: أشكال الرقابة الدستورية على التنظيمات
46	المطلب الثاني: آليات وآثار الرقابة الدستورية على التنظيمات
46	الفرع الأول: الرقابة عن طريق الإخطار
49	الفرع الثاني: الدفع بعدم دستورية النصوص التنظيمية
53	الفرع الثالث: الآثار المترتبة على الرقابة الدستورية على التنظيمات
54	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية
54	المطلب الأول: مضمون وحدود الرقابة القضائية على التنظيمات
55	المطلب الثاني: هيئات الرقابة القضائية على التنظيمات
66	الخاتمة
96	قائمة المصادر والمراجع
74	فهرس المحتويات
	ملخص الدراسة

الملخص

تعد التنظيمات وسيلة لممارسة السلطة التنظيمية المقررة بموجب المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تعكس المجال الواسع والغير محدد لها، خاصة التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، الأمر الذي فرض على المؤسس الدستوري التأسيس للرقابة على السلطة التنظيمية من خلال الرقابة الدستورية والرقابة القضائية، عن طريق مؤسسات دستورية مستقلة تمارس عملية الرقابة المنوطة بها وفق آليات وضوابط وإجراءات محددة، تجسيدا لمبدأ المشروعية وبالتالي سيادة القانون.

الكلمات المفتاحية: التنظيمات- المحكمة الدستورية- الرقابة الدستورية- التعديل الدستوري
-2020

Abstract:

Regulations are a means of exercising the regulatory authority stipulated in Article 141 of the 2020 Constitutional Amendment, which reflects the broad and undefined scope of the regulation, especially the independent regulations issued by the President of the Republic. This forced the constitutional founder to establish oversight of the regulatory authority through constitutional and judicial oversight, via independent constitutional institutions that exercise the oversight process assigned to them according to specific mechanisms, controls, and procedures, embodying the principle of legitimacy and thus the rule of law.

Keywords: Regulations- Constitutional Court- Constitutional oversight- Amendment
D

:



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

