

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -

الملحقة الجامعية مغنية

قسم الحقوق

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في
التشريع الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص القانون العام المعمق

تحت إشراف الأستاذة:

من إعداد الطالب:

أ. بن صالح سهيلة

فريجة سفيان

أعضاء لجنة المناقشة

أ. الحاسي مريم أستاذ مساعد أ جامعة تلمسان رئيسا

أ. بن صالح سهيلة أستاذ مساعد أ جامعة تلمسان مشرفا و مقرا

د. ميساوي حنان أستاذ محاضر ب جامعة تلمسان مناقشا

السنة الجامعية 2015-2016

* بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ *

وَقُلْ رَبِّ

زِدْنِي عِلْمًا

* صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ *

الآية 114 من سورة طه

كلمة شكر وتقدير

الحمد لله ربّ العالمين نحمده حمد الشّاكرين ونستجيب له استجابة الطّائعين، والصّلاة والسّلام على حبيبنا وقدوتنا وشفيعنا محمّد بن عبد الله، إمام خير أمة أخرجت للنّاس، وعلى اله الطّيبين الطّاهرين أجمعين وجميع الأنبياء والمرسلين ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدّين.

مصدّاقا لقول المولى تبارك وتعالى بعد بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ: " وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ وَلَئِن كَفَرْتُمْ إِنَّ عَذَابِي لَشَدِيدٌ " الآية 07 سورة إبراهيم.

فالحمد والشّكر لله كثيرا على إتمام هذا العمل المتواضع، كما أتوجه بخالص شكري وامتناني إلى أستاذتي الفاضلة الكبيرة في تواضعها، العالمة في علمها، الطيبة في تعاملها، الرحبة في صدرها، الأستاذة : بن صالح سهيلة، التي شرفتني بقبولها الإشراف على هذه المذكرة والتي ساعدتني بتوجيهاتها القيّمة ونصائحها النيرة طيلة فترة البحث، فلها منّي كلّ الشّكر، وجزاها الله عنّا كلّ خير، ودامت فخرا للوطن والعلم.

كما أتوجّه بالشّكر والتّقدير إلى كلّ أستاذتي الأفاضل الذين بدلوا جهدا في تأطيرنا، وأخلصوا في العمل للعلم أوّلاً وللوطن ثانياً.

الطالب/ فريجة سفيان

إهداء

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله وأطال عمرهما

إلى كل الإخوة والأصدقاء والزملاء

إلى كل طالب علم...

قائمة المختصرات

- 1- د . د . ن دون دار النشر.
- 2- د . س . ن دون سنة النشر
- 3- د . ب . ندون بلد النشر.
- 4- د . م . جديوان المطبوعات الجامعية.
- 5- ج . ر . ج . جالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- 6- صالصفحة

مقدمة

ظهر مصطلح التنظيم (le règlement) لأول وهلة في فرنسا، في عهد الملك "شارل التاسع" (1560-1574)، إلا أنه لم يكن مصنفا ضمن الهرم القانوني، بل كان مجرد وسيلة للتعبير عن الإرادة الملكية، حفاظا على ممتلكات الملك¹.

و قد استمر العمل بهذا المصطلح منذ أواخر القرن 16 و حتى عهد لويس الثالث عشر إذ كانت جل الأعمال القانونية المصبوغة بهذه التسمية تتمثل في البراءات الملكية. و بعد ذلك اتسع استعماله في نهاية النظم الفرنسية القديمة (ما قبل ثورة 1789)، إذ وجدت عشرة أعمال في عهد لويس السادس عشر تم تكييفها على أنها تنظيمات، و كان ذلك في 01 من جانفي 1786.

كما وجدت العديد من التنظيمات المتعلقة بالمجال العسكري في فرنسا كوسائل لتنفيذ القانون العسكري ما بين سنتي 1787-1788. هذا ووجدت أيضا عدة تنظيمات حددت كيفية تطبيق الأمر الصادر في جوان 1787 و الذي تم بمقتضاه إنشاء الجمعيات الإقليمية، و أيضا قامت بتنفيذ الأمر المتعلق بدعوة مجلس طبقات الأمة للانعقاد و الصادر في 06 أوت 1788².

و في سنة 1789 جاءت الثورة الفرنسية (1789-1799) التي كانت مبنية على المبادئ الديمقراطية لتجري تغييرا كليا في نظام الحكم في فرنسا و تقضي على السلطة المطلقة للملوك، فأفرزت مبدأ سيادة الأمة الذي خرج عن دائرة الاعتقادات و المبادئ الفلسفية، و أضحي مجسدا و بشكل قانوني و دستوري من خلال إعلان حقوق الإنسان و المواطن و الدساتير الفرنسية المتعاقبة، بل و انتقل بفعل تفاعل الحضارات إلى دساتير أوروبية أخرى³.

¹. سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص 141.

². سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة الإدارية، دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية و اللوائح المستقلة، و مدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا، منشأة المعارف، مصر، 1982، ص 13.

³. عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون و اللائحة)، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في النظرية العامة، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 237.

و لما كان البرلمان هو الأجدر بتمثيل الأمة آنذاك ، اعتبر الوسيلة الوحيدة و المثلى للتعبير عن ذلك المبدأ (مبدأ سيادة الأمة) ، هذا الأخير الذي كان مصدر جميع السلطات¹. و هو ما مكنه من احتلال مرتبة سامية جعلته السلطة الوحيدة التي تحتكر عملية وضع النصوص القانونية، أما السلطة التنفيذية فلا يخرج دورها عن دائرة تنفيذ تلك النصوص في الحدود و الإطار الذي يرسمه لها البرلمان الممثل لسيادة الأمة، و الذي كان وفقا لذلك صاحب الاختصاص الأصيل و الشامل بالتشريع في كل المجالات و الميادين الخاصة بحياة الأفراد².

و بهذا تجسد مبدأ الفصل بين السلطات الذي استندت عليه الثورة الفرنسية متأثرة في ذلك بفلسفة و أفكار جون جاك روسو، و القائم على سلطة بل و سيادة البرلمان في عملية صنع القانون ، و اقتصار عمل الحكومة على التنفيذ و التطبيق .

لكن ومع مرور الوقت، تحولت البرلمانات إلى سلطات مستبدة و جائرة بعدما أصابها الغرور و سيطر عليها التعالي، و الذي تولد خاصة عن تضارب الكتل و توجهات الأحزاب و التيارات.

كما أنها لم تستطع مجابهة المشاكل و الأزمات و الأضرار التي حاقت بأوروبا خلال فترة المواجهتين العسكريتين الأولى و الثانية ، و بينهما الأزمة ، و لم تتمكن من مجارات التحولات و التطورات الاقتصادية العالمية (1929) الكبيرة و السريعة ، كما لم تستطع تلبية كل حاجيات و متطلبات المواطنين بسبب تشعب هذه المتطلبات و كثرتها كذلك .

و قد كان ذلك بسبب طبيعة العمل البرلماني البطيء في أغلب مراحل و آلياته، و الذي لم يستطع عن طريقها البرلمان من الوقوف و التصدي لكل المشاكل و الأزمات و المستجدات السريعة و المعقدة التي تحتاج إلى تدخل سريع و دقيق و تقني من أجل مواكبتها و مجاراتها.

و هو ما احتوت عليه السلطة التنفيذية باعتبارها تمتلك مؤسسات و هياكل إدارية و تقنية سريعة تستطيع من خلالها مجارات التطورات، و مواجهة الصعوبات و تعقيدات

¹. عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 238.

². سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للنشر و الطباعة و التوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، ص 231.

العصر. لذا تفهقر دور البرلمان و تراجع لصالح السلطة التنفيذية ، هذه الأخيرة أضحت بذلك تحتل مرتبة متميزة و قوية ، بعدما استطاعت امتلاك آليات ووسائل كانت - سابقا - في حوزة البرلمان ، و هذا حتى تستطيع مجابهة تلك الظروف و حتى تتمكن من مجارات متطلبات العصر و تلبية حاجيات الأفراد.

ما جعل السلطة التنفيذية تستأثر بميزة تقنية من جهة ، تجعلها قوية و فعالة في مواجهة و حل الأزمات ، و تستأثر من جهة أخرى بسلطة دستورية تمكنها من اتخاذ قرارات سريعة حازمة و فعالة تمكنها من مواجهة الأحداث المستجدة و الوضعيات المعقدة و المتشعبة¹ .

لذلك ابتعدت الأنظار عن البرلمان الذي لم يستطع ببطئه و عدم فعاليته من مواجهة الظروف و المستجدات، و اتجهت إلى السلطة التنفيذية صاحبة السرعة و الفعالية في تحقيق ما عجز عنه البرلمان² .

امتدادا لذلك و بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية ، جاء الدستور الفرنسي لسنة 1958³ قالبا كل الموازين و المعايير الدستورية التقليدية ، باستحداثه أسلوبا جديدا يتم بمقتضاه تحديد مجال البرلمان على سبيل الحصر ، و جعل ما عدا هذا المجال من اختصاص السلطة التنظيمية ، مرجحا بذلك كفة السلطة التنفيذية التي صار اختصاصها عاما وواسعا في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، و هذا على حساب البرلمان الذي أصبح اختصاصه محصورا و مقيدا في مجال صنع القانون بالمفهوم الواسع .

و قد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالأسلوب الفرنسي السابق، و ذلك بحصر مجال القانون في المادتين 122 و 123 من التعديل الدستوري لسنة 1996⁴ و التي تقابلها المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁵ و مواد متفرقة منهما.

¹. سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 231 و 232.

². عزوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 239.

³. دستور الجمهورية الخامسة الصادر بتاريخ 04 أكتوبر 1958.

⁴. تعديل دستور سنة 1996 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 08 ديسمبر (ج. ر. ج. ج. رقم

76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996)، ص 24 و 25 و 26.

⁵. تعديل دستور سنة 2016 الصادر بموجب قانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016 (ج. ر. ج. ج. رقم

رقم 14)، ص 26 و 27

و بالمقابل خوّل المؤسس الدستوري الجزائري للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية صلاحية التنظيم المستقل في المجالات و الميادين غير المخصصة للقانون، و هذا من خلال المادة 01/125 من التعديل الدستوري لسنة 1996 و التي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و التي تنص على أن: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون... " ، إذ يستأثر رئيس الجمهورية وفق هذه المادة بسلطة تنظيمية يمارسها في كل المجالات و الميادين غير المخصصة للبرلمان ، هذه السلطة أو الصلاحية الدستورية التي بمقتضاها يصدر تنظيمات مستقلة أو مراسيم رئاسية ينافس بها القانون في صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد.

إن أهمية دراسة هذا الموضوع بشكل عام تتضح من خلال النقاط التالية:

إن السلطة التنظيمية كصلاحية دستورية مهمة، قلبت موازين توزيع الاختصاص الدستوري بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، إذ انتقلت بهذه الأخيرة مجسدة في رئيس الجمهورية من مرحلة تنفيذ القوانين و التبعية لها و عدم الخروج عن حدودها و إطارها العام، إلى مرحلة التقرير و الاستقلالية. فأصبح لرئيس الجمهورية مجالا مستقلا عن البرلمان، يمارس من خلاله اختصاصه التنظيمي في كل المجالات ما عدا المخصص للقانون.

كما أن السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية كسرت حاجز إنفراد البرلمان بالعملية التشريعية في الأنظمة الدستورية الحديثة، و ذلك بعد أن أصبح لا يحتكر الشرعية الشعبية . بل أصبح هناك قطب ثان منافس له في تمثيل الإرادة الشعبية، ألا و هو رئيس الجمهورية، الذي تخول له هذه الشرعية تنظيم حياة المواطنين بشكل مستقل، دون التقيد بالتنفيذ فقط.

و بالإضافة إلى ذلك، فإن السلطة التنظيمية كصلاحية دستورية في يد رئيس الجمهورية تعد وسيلة ناجعة لمواجهة متطلبات العصر الحالي، و الذي يتسم بالسرعة و كثرة التحديات . و هو ما لا يستطيع أن يواجهه البرلمان الذي يفتقر إلى الإمكانيات و الخبرة و السرعة في إنتاج القوانين التي تبقى أسيرة الدورات البرلمانية المتباعدة، و مراحل سن التشريع الطويلة و المعقدة.

من كل ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية : إذا كان للقانون مجالا ضيقا محصورا وفقا للمواد السابقة من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 و التعديل الدستوري لسنة

2016، و بالمقابل للسلطة التنظيمية مجالا واسعا يضم كل الميادين غير المخصصة للقانون، و إذا كان مجال تلك السلطة وفقا للدستور حكرا على رئيس الجمهورية على عكس ما هو عليه الأمر بالنسبة للقانون، ألا يعد هذا امتيازاً و تفوقاً لها على هذا الأخير في ظل أحكام الدستور الجزائري؟ و إن كان الأمر كذلك، ألا تعد السلطة التنظيمية بهذه القوة مدعمة لمركز رئيس الجمهورية (في مواجهة البرلمان) في مجال صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد في الجزائر؟ و هل تخضع للرقابة القضائية و الدستورية؟ و إن كان الأمر كذلك، فما هي هذه الرقابة على عمل السلطة التنظيمية؟

و للإجابة على هذه الإشكالية المطروحة اعتمدنا استعمال المنهج المقارن و المنهج التاريخي، و المنهج التحليلي و الوصفي.

إذ أن استعمال المنهج التاريخي يعد من متطلبات البحث في مجال العلاقة بين القانون و التنظيم بشكل عام، و في السلطة التنظيمية موضوع الدراسة بشكل خاص، لأن نشأتها كانت عبر مراحل و أحقاب تاريخية، كما أن هناك أحداث تاريخية أثرت في وجودها، و أخرجتها على الشكل التي هي عليه اليوم.

أما المنهج المقارن فسيتم اللجوء إليه استثناء على اعتبار أن نشأة الأسلوب الحديث الذي أخرج التنظيم من دائرة التنفيذ و مكنه من منافسة البرلمان في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد عن طريق منحه مجالا مستقلا و غير محدود مقارنة بحصر مجال القانون، كان على يد المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال دستور سنة 1958، أما المؤسس الدستوري الجزائري فقد أخذ بما توصل إليه الدستور الفرنسي على اعتبار أن هذا الأخير يعد مصدرا تاريخيا للأول.

أما المنهج التحليلي فإنه ضروري لدراسة و تحليل و التعليق على النصوص الدستورية المتعلقة بالسلطة التنظيمية و بالحدود بين مجالها و بين مجال القانون، و كذلك على آراء و قرارات و اجتهادات المجلس الدستوري المتعلقة بذلك.

أما المنهج الوصفي فلأنه المنهج الأمثل:

- لجمع معلومات حقيقية و مفصلة عن السلطة محل موضوعنا.

- لمقارنة السلطة محل موضوعنا بغيرها من السلطات.

- لتحديد طبيعة العلاقة بين السلطة محل الموضوع و غيرها من السلطات القريبة.
امتدادا لكل ما سبق فإن دراسة هذا الموضوع تتطلب أولا التطرق إلى مضمون السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و مدى تفوقها على القانون (الفصل الأول) في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016. ثم بعد ذلك التطرق إلى الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (الفصل الثاني) .

الفصل الأول: مضمون السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و مدى

تفوقها على القانون

تعد السلطة التنظيمية وليدة سلسلة من الأحداث، جعلتها على الشكل الذي هي عليه اليوم، إذ أصبحت تُمكن رئيس الجمهورية من الاستئثار بمجال تنظيمي واسع و غير محدود، في مقابل اقتصار البرلمان على التشريع في مجالات محدودة و واردة على سبيل الحصر، و هذا بعد أن كانت قاعدة توزيع الاختصاص الدستوري بين القانون و التنظيم تقوم على اقتصار هذا الأخير على التنفيذ فقط، مع تمكين الأول من الولاية العامة لتنظيم كل المجالات و الميادين.

على أنه بصدور الدستور الفرنسي لسنة 1958¹ قلب كل الموازين ، بعدما مكن السلطة التنفيذية من اختصاص تنظيمي مستقل عن القانون ، بحيث لم تعد مقيدة ضمن حدود تنفيذ النصوص القانونية ، بل أصبح لها كذلك مجالا خاصا يضم مواضيع و ميادين مستقلة عن مجال القانون تمارس من خلالها سلطتها التنظيمية.

و في الجزائر ، فقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري ما جاء به الدستور الفرنسي في سنة 1958 ، و أخذ النظام الدستوري الجزائري - بعد استقلال البلاد و استردادها لسيادتها- بالسلطة التنظيمية في مختلف مراحل تطوره، وتواتر على إسناد مهمة ممارستها إلى رئيس الجمهورية، حيث نصت المادة 53 من دستور 1963² على أن: (تمارس السلطة التنظيمية من رئيس الجمهورية) ، و المادة 10/111 من دستور 1976³ نصت على أن: (يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية و يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات) و نصت المادة 01/116 من دستور 1989⁴ و المادة 01/125 من تعديل دستور

¹. دستور 1958، المصدر السابق.

². دستور سنة 1963 (ج. ر. ج. ج. رقم 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963).

³. دستور سنة 1976 صادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 (ج. ر. ج. ج. رقم 94 صادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976)، ص 26.

⁴. دستور سنة 1989 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 فبراير 1989 (ج. ر. ج. ج. رقم 09 المؤرخة في 01 مارس 1989)، ص 22.

1996¹ والتي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016² على أن: (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون).

ومنه يعد رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية في الجزائر صاحب الاختصاص العام و الشامل في وضع القواعد العامة و المجردة ، مادام أن هذه المادة قد أقرت باختصاصه التنظيمي في كل المسائل ما عدا المخصصة لمجال القانون.

و في المقابل ، يعد مجال القانون أي تشريع البرلمان واردا على سبيل الحصر طبقا لما جاء في المادتين 122 و 123 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و مواد متفرقة منهما، بحيث لا يستطيع أن يتجاوزها ، و إذا قام بذلك يكون قد تعدى على المجال الواسع لرئيس الجمهورية ، ما يتطلب خضوعه للرقابة الدستورية.

من هنا تدل المواد السابقة على تمكين رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية من منافسة البرلمان في إنتاج القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد، أو بمعنى أوضح منافسة البرلمان في صنع القانون بمعناه الواسع.

هذه المنافسة التي و إن كانت تقوم على مشاركة رئيس الجمهورية للبرلمان في تنظيم شؤون الأفراد ، إلا أنه و من خلال المواد السابقة قد أفرزت لنا واقعا جديدا و حديثا و هو إمكانية تفوق و امتياز رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية في عملية وضع القواعد القانونية العامة و المجردة.

و منه فإن الإشكال الذي يطرح نفسه في هذا المقام، إذا كانت السلطة التنظيمية تكتسي كل هذه الأهمية، بقلبها لموازن توزيع الاختصاص بين السلطة التشريعية و التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، و بمنافستها للقانون عن طريق التنظيمات، فما هو مفهومها ؟

¹. تعديل دستور سنة 1996، المصدر السابق، ص26.

². تعديل دستور سنة 2016، المصدر السابق، ص 28.

و إذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تتنافس القانون عن طريق التنظيمات، فهل تعد هذه المنافسة متساوية أم أنها تبلغ حدود التفوق و الامتياز، فيتفوق رئيس الجمهورية من خلالها على البرلمان في صنع القانون بالمعنى الواسع ؟ و إن كان الأمر كذلك فكيف مكنت مواد الدستور من هذا التفوق ؟

و إذا سلمنا بما سبق، فهل تبقى المنافسة في حدود وضع القواعد القانونية العامة و المجردة ؟ أم أن هناك كذلك منافسة من طرف صاحب السلطة التنظيمية (رئيس الجمهورية) للبرلمان في صنع القانون بمعناه الضيق، فيتدخل بذلك في المجال المحدود للقانون ؟ و هل ينعكس كل ذلك إيجابا على مركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ؟.

إن الإجابة على كل هذه الإشكالات تتطلب دراسة مفهوم السلطة التنظيمية (المبحث الأول)، ثم دراسة مدى تفوقها و امتيازها (المبحث الثاني) .

المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن دراسة السلطة التنظيمية باعتبارها صلاحية دستورية قوية تمكن رئيس الجمهورية من إصدار تنظيمات منافسة للقانون، و تدعم مركزه في النظام الدستوري الجزائري، تحتم البحث في مفهومها. هذا المفهوم يقتضي كذلك الخوض و البحث في مفهوم التنظيمات التي يمارس من خلالها رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

هذا ما يكتسي أهمية كبيرة في موضوعنا ، لأن ذلك يعرفنا بهذه الصلاحية الدستورية المهمة ، كما يمكننا من تحديد مضمون و شكل التنظيمات الصادرة بمقتضاها، و كذلك إبراز أهم الخصائص و المميزات ، و هو ما سيوضح في الأخير اتجاه المؤسس الدستوري و موقفه من السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في مواجهة القانون.

و منه فإن الإشكال المطروح من خلال هذا المبحث يتمثل في : ما هو مدلول السلطة التنظيمية ؟ و ما هو أساسها الدستوري ؟ هذا ما سيتم الإجابة عليه بالتطرق إلى مدلول السلطة التنظيمية (المطلب الأول) ، ثم التعرض بعد ذلك لأساسها الدستوري (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: مدلول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، هذه السلطة التي من خلالها يصدر تنظيمات منافسة للقانون، ما يجعل هذه الصلاحية الدستورية تدعم مركز رئيس الجمهورية في المنظومة القانونية الجزائرية، و الذي من خلالها ينافس البرلمان في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد.

ومنه فإن الإشكال المطروح: إذا كانت السلطة التنظيمية تدعم المركز التشريعي لرئيس الجمهورية، فما هو مدلولها ؟

نظرا لأهمية السلطة التنظيمية و دورها القوي في عملية وضع القواعد العامة و المجردة ، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يغفل تنظيمها، بل قام بتبيان مدلول هذه السلطة ، هذا المدلول يمكننا من الوصول إلى تعريف السلطة التنظيمية ، و كذلك إعطاء تعريف عضوي و موضوعي للتنظيمات التي يمارس رئيس الجمهورية من خلالها سلطته التنظيمية (الفرع الأول) ، إن هذا المدلول يمكن الباحث كذلك من استنتاج خصائص السلطة التنظيمية ، و كذا التنظيمات التي تترجم و تعبر عن السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن السلطة التنظيمية تعرف على أنها تلك « السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية، بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية و التجريد و عدم الشخصية»¹ . كما تعرف كذلك على أنها « صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم»². و كذا تعريفها على أنها: « تولي رئيس الجمهورية تنظيم تلك المجالات غير المسندة دستوريا للبرلمان بواسطة المراسيم الرئاسية»³.

¹. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 49.

². قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، مطبعة عمار قرفي ، باتنة ، 2001 ، ص 154.

³. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري ، ص 230.

و بالعودة للمادة 01/125 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تقضي بأن "... يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ..."، نستنتج أن السلطة التنظيمية هي سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية يصدر بمقتضاها تنظيمات تنظم المسائل و الميادين غير المخصصة للقانون.

إن هذه التنظيمات تعد من الناحية العضوية لائحة تنظيمية صادرة عن رئيس الجمهورية، و من الناحية الموضوعية تعد متضمنة أو محتوية على قواعد عامة و مجردة. على أن الجانب العضوي في تعريف التنظيمات يستخلص من خلال نفس المادة أعلاه، إذ مكنت رئيس الجمهورية من ممارسة السلطة التنظيمية، هذه السلطة التي تترجم من خلال إصدار تنظيمات في المسائل غير المخصصة للقانون. و بالتالي يعد رئيس الجمهورية المؤسسة الوحيدة المخولة دستوريا لإصدار التنظيمات في المسائل غير المخصصة للقانون و هو ما يشكل الجانب العضوي للتعريف.

مع التنويه أنه لا توجد عناصر شكلية تدخل في تعريف التنظيمات ما عدا الجانب العضوي سابق الذكر¹، لأن الدستور لم يبين مراحل هذه التنظيمات و إجراءات إعدادها، و هذا على عكس القانون. و لكن عدم تحديد الدستور للإجراءات السابقة، لا يعني أنه لم يعين الجهة المختصة بوضع هذه التنظيمات، ألا و هو رئيس الجمهورية. و مما سبق تعرّف التنظيمات بأنها " تلك اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية على شكل مراسيم رئاسية لا تخضع لأي شرط أو قيد مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية، و تصدر مستقلة عن أي تشريع، كما أنها تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو كتفويض مادامت تعتبر مستقلة متميزة عن القانون أو التشريع"².

¹. بن مالك بشير، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، سنة 1998-1999 ص 44.

². سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 155.

هذا بالنسبة للجانب العضوي ، أما بالنسبة للجانب الموضوعي في تعريف التنظيمات فإنه يقوم على اعتبار أنها تتضمن قواعد عامة و مجردة¹ ، إذ ينطبق الحكم الوارد فيها على أي فرد يشملها ، كما أنه يسري على كل واقعة تظهر فيها أوصاف الفرد². ومن هنا فإنه على عكس المعيار العضوي، يعد المعيار الموضوعي نقطة تلاقي بين التنظيمات و القانون، إذ أن كلاهما يتضمن قواعد عامة و مجردة. و بهذا المفهوم المادي تعد التنظيمات تشريعا، إلا أنها تسمى تشريعات فرعية لتمييزها عن القانون أو التشريع العادي. و بالعودة لنص نفس المادة التي أقرت لرئيس الجمهورية اختصاصا تنظيميا في غير المسائل المخصصة للقانون، فقد حصرت مجال هذا الأخير ووسعت من مجال التنظيمات. وبالتالي يصبح رئيس الجمهورية حائزا على الولاية العامة في إنشاء القواعد العامة و المجردة بينما يحوز البرلمان ذلك استثناء. لهذا فإن التنظيمات هي " مجموعة من القواعد العامة و المجردة التي يتخذها رئيس الجمهورية في صورة مراسيم رئاسية في إطار ما يسمى بالسلطة التنظيمية للرئيس³ "

لكن لا يمكن الاكتفاء بالتعريفين السابقين لوحدهما من أجل تعريف التنظيمات، لأن تعريفها يقتضي الجمع بين المعيارين العضوي و الموضوعي و ليس الاعتماد على أحد المعيارين في منأى عن الآخر.

و بوضع توليفة قانونية بين هذين المعيارين ، يمكن أن تعرف التنظيمات على أنها تلك اللوائح العامة و المجردة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية المنصوص عليها في الدستور ، تتضمن موضوعا مستقلا عن القانون و تستأثر بمجال واسع غير محدود ، على أن يمارسها عن طريق المراسيم الرئاسية.

¹. مهند صالح الطراونة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2009 ، ص 138.

². محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2006، ص 13.

³. سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 155 .

الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

من خلال المادة 01/125 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يمكن أن نستنتج أن السلطة التنظيمية تتميز بمجموعة من الخصائص ، هذه الخصائص التي من خلالها يمكن الوصول كذلك إلى مميزات التنظيمات التي يمارس من خلالها رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

و لعل من بين أهم خصائص السلطة التنظيمية أنها صادرة عن رئيس الجمهورية، و أنها ذات مجال خاص، و أنها لا تتعلق إلا باللوائح أو التنظيمات.

البند الأول: السلطة التنظيمية سلطة أو اختصاص يعود لرئيس الجمهورية

تعد السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون من اختصاص رئيس الجمهورية، و هو ما يستتبع أن أهم ميزة أو خاصية تمتاز بها السلطة التنظيمية، هو أنها تعد من سلطات أو اختصاصات رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.

فقد حددت المادة أعلاه الجهة المختصة بممارسة هذه السلطة و المتمثلة في قائد السلطة التنفيذية . و يعد هذا الاختصاص حكرا عليه و لصيقا بشخصيته. و ربما يعد ذلك من نقاط قوة رئيس الجمهورية في منافسته للبرلمان في مجال التشريع، إذ لا يمكن للبرلمان أن يتدخل في هذا الاختصاص الرئاسي، أو أن يشرع في مجاله المستقل، أو أن يشارك في وضع التنظيمات الصادرة بمقتضاه. و هذا على عكس القانون الذي يستطيع رئيس الجمهورية مشاركة البرلمان في مراحل صنعه ، و في المجالات و الميادين المحصورة له و ذلك عن طريق التشريع بالأوامر، ما يجعل السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية شخصية و حكرا على هذا الأخير ، على عكس سلطة التشريع التي يمتلكها البرلمان.

و حسنا فعل المؤسس الدستوري بأن جعل هذا الاختصاص حكرا على رئيس الجمهورية، لأن مظاهر النظام الرئاسي الذي تغطي على النظام الدستوري الجزائري¹ ، لا تحيد عن هذا الاتجاه . فرئيس الجمهورية كما هو معلوم يستمد شرعية انتخابه من الشعب²، مثله مثل البرلمان. لذا فإن وزن و ثقل السلطة التنظيمية لا يرضى بغير احتكار رئيس الجمهورية لها و لمجالها عموما دون أن يشاركه في ذلك البرلمان أو أي مؤسسة دستورية أخرى.

البند الثاني: السلطة التنظيمية ذات مجال خاص³

إن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، و منه فإن للسلطة التنظيمية مجالا خاصا يعود لرئيس الجمهورية ، يستطيع من خلاله تنظيم أي مسألة أو ميدان لا يدخل في اختصاص البرلمان الوارد على سبيل الحصر في المادتين 122 و 123 من تعديل دستور 1996 والتي تقابلها المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 و مواد متفرقة منهما.

و في حالة تعدي البرلمان على هذا المجال الخاص بالسلطة التنظيمية، فإن لرئيس الجمهورية أن يخطر المجلس الدستوري بهذا التجاوز، الذي قد يترتب عنه إلغاء القانون أو أحد نصوصه المتعدية.

و لما كان مجال السلطة التنظيمية واسعا غير محدد سوى بالمجالات التي تعود للقانون ، فإن المركز التشريعي لرئيس الجمهورية يتدعم بهذه الآلية الدستورية المهمة التي تمكنه من منافسة البرلمان في عملية صنع القانون بالمفهوم الواسع ، بل و احتلال الريادة في ذلك.

¹. العيفا أويحي ، النظام الدستوري الجزائري ، الطبعة الأولى، د . د . ن ، د . ب . ن ، 2002 ، ص 254.

². مولود منصور، محاضرات في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الودائع للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 284.

³. رأفت فودة ، سلطة التقرير المستقلة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، مصر، 1994 ، ص 173.

البند الثالث: السلطة التنظيمية لا تتعلق إلا بالتنظيمات

لا تستخدم جميع الأعمال القانونية التي تمارسها السلطة التنفيذية في مجال السلطة التنظيمية، إذ لا تتعلق هذه الأخيرة إلا باللوائح العامة و المجردة أو بمعنى أدق بالتنظيمات، أما دون ذلك فهو لا يدخل في نطاق هذه السلطة، كالقرارات الفردية أو العقود...، إذ لا تنشئ هذه الأخيرة مثلا مراكز قانونية عامة ، بل هي تتعلق بمراكز قانونية فردية تخص أطرافها¹.
إذن لا تتعلق السلطة التنظيمية سوى بالتنظيمات ، هذه الأخيرة و التي زيادة عن صدورها عن رئيس الجمهورية ، فهي تتميز كذلك بمجموعة من المميزات ، هذه المميزات التي و من خلال البحث فيها سيتضح و بجلاء معنى أن لا تمارس السلطة التنظيمية إلا من خلال التنظيمات دون أي أعمال قانونية أخرى.

أولا: التنظيمات عامة و مجردة

تتصف التنظيمات بالعمومية و التجريد، و تنظم مراكز قانونية عامة ، ما يعني أنها تتضمن " قواعد عامة و موضوعية مجردة ، تتعلق بجملة من الحالات و المراكز القانونية و الأفراد غير المحددين بذواتهم، ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات و المراكز القانونية العامة² "

و عليه فإن التنظيمات تنطبق على كل حالة تتوافر فيها شروط تطبيق التنظيم ، فلا تطبق على فرد بذاته أو حالة بذاتها.

فأضحى رئيس الجمهورية بسلطته التنظيمية صاحب القاعدة العامة في إنشاء القواعد العامة و المجردة، و البرلمان صاحب الاستثناء في ذلك³ . و هذا امتدادا لفلسفة المؤسس الدستوري الجزائري التي تقوم على توسيع المجال التنظيمي و حصر مجال القانون . و ذلك متأثرا بالمؤسس الدستوري الفرنسي الذي أفرز هذا المبدأ من خلال دستور 1958.

¹ . رأفت فودة ، المرجع السابق ، ص 174.

² . عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، دار هومة للطباعة للنشر و التوزيع ، الجزائر 2005 ، ص 111 .

³ . بن مالك بشير ، المرجع السابق، ص 45.

و منه نلاحظ قوة التنظيمات في مجال إنشاء القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد . هذه القواعد التي تتحد في عنصرها المادي مع القانون . وقد بلغت هذه القوة إلى حد تمكين رئيس الجمهورية من منافسة - بل و التفوق - البرلمان في العملية التشريعية، و هذا بسبب اتساع مجال سلطته التنظيمية مقارنة بالقانون، و هو ما يجعلها آلية دستورية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.

و لكن هذا لا يعني أن التنظيمات تستمد قوتها من كونها تنظم مسائل تخرج عن مجال القانون فقط، بل كذلك من كونها صادرة عن قائد السلطة التنفيذية. أي أنها تستمد قوتها كذلك من قوة الجهة المصدرة، ألا و هي رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يعد أساس ودعامة و محور النظام الدستوري الجزائري¹.

ثانيا: ثبات التنظيمات

على غرار القانون تعد التنظيمات ثابتة، لا يستهلك محتواها و آثارها بمجرد تطبيقها الأول، بل يكون تطبيقها قائما و مستمرا كلما توفرت ظروف و شروط تطبيقها².

على أن هذا الاستمرار لا يعني عدم قابلية التنظيمات للإلغاء أو التعديل كلما اقتضت الحاجة لذلك. إلا أن هذا الاستمرار يعني بقاءها قائمة و معمولاً بها حتى يأتي هذا التعديل أو هذا الإلغاء.

و عليه فإن هذا التنظيم يتسم بالثبات أو الجمود النسبي . و هذه الصفة لا تزول عنه حتى و لو لم يطبق هذا التنظيم أصلا.

¹ سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية- الجزء الثالث ، د. م. ج، 2013 ، ص65.

² قارش أحمد ، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003، ص 13.

ثالثا: استقلالية التنظيمات

إن التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية هي تنظيمات مستقلة . والاستقلال هنا نعني به الاستقلال عن تنفيذ القانون . فهي لا تستند في وجودها للقانون¹، بل من الدستور مصدر كل السلطات في الدولة².

و بالتالي تستمد التنظيمات وجودها مباشرة من الدستور مثلها مثل القانون، و لا تخضع في وجودها لهذا الأخير، لأنه و بكل بساطة لا تتعلق بالمجالات المتعلقة به، بل بمجالات مستقلة عنه، و هذا على عكس التنظيمات غير المستقلة الصادرة عن الوزير الأول و التي تعد منفذة للقانون، و بالتالي غير مستقلة عنه و مستمدة لوجودها منه.

هذا و تعد التنظيمات غير مقيدة بإطار معين يرسمه لها القانون ، لأنها ليست منفذة له، بل هي تنظم اختصاصا مستقلا أو ميدانا لا يدخل في اختصاصات البرلمان المحددة على سبيل الحصر ، على عكس اللائحة التنفيذية التي تعد مرتبطة و غير مستقلة عن القانون، لهذا لا يمكن أن تتصف هذه اللائحة التنفيذية بالاستقلالية، التي تعد ميزة و خاصة أصيلة للتنظيمات .

لكن هذا الاستقلال لا يعني عدم احترام مجال القانون، فإن كانت مستقلة و ذات مجال أوسع منه، فإنها بالضرورة لا يجب أن تتعدى على مجاله المحمي الذي حصره له الدستور.

رابعا: الشكل و الإجراءات الدستورية للتنظيمات

إن من أهم ما يميز التنظيمات، هو أن رئيس الجمهورية غير مقيد في إطار ممارسته و إصداره لها بإجراءات ومراحل دستورية، ما عدا ضرورة صدورها، و ممارستها عن طريق

¹ فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الثانية ، د.م. ج ، الجزائر ، 2008 ، ص230.

² بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة ، 2012 ، ص 117.

المراسيم الرئاسية وفقا للمادة 77 من تعديل دستور 1996¹ والتي تقابلها المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016².

إن التعديل الدستور الجزائري لسنة 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016، يخلو من أي نص يقرر إجراءات أو مراحل معينة على رئيس الجمهورية إتباعها من أجل إصدار هذا النوع من التنظيمات . فلم يحدد الأحكام المتعلقة بمراحل صدور المرسوم الرئاسي، من حيث السلطة المبادرة به (و هو مشروع) ، و المصادقة عليه.. و هذا على عكس القانون، الذي قيده المؤسس الدستوري بكم من الإجراءات و الأشكال التي لا بد من احترامها منذ بدايته على شكل مشروع أو اقتراح ، إلى حين نفاذه و دخوله حيز التطبيق.

و بالتالي تترك هذه المسألة هامشا من الحرية لرئيس الجمهورية في إطار ممارسته لاختصاصه التنظيمي على عكس البرلمان المقيد بكل تلك المراحل.

و الجدير بالذكر أننا هنا بصدد الحديث عن التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية . لأن ممارسته لاختصاصه في ظل الظروف غير العادية مقيد بالإجراءات و الأشكال التي ينص عليها الدستور³.

المطلب الثاني: قوة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن البحث في مفهوم السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون يقتضي البحث في القوة الدستورية و القانونية لهذه السلطة ، على اعتبار أن المؤسس الدستوري هو الذي أعطى لها المكانة القوية التي تحتلها اليوم مقارنة مع إنتاج البرلمان، و هذا بإطلاق مجالها، و حصر مجال القانون، ما يجعل في الأخير وجود السلطة التنظيمية في الدساتير الحديثة ضرورة حتمية.

¹ . تعديل دستور سنة 1996، المصدر السابق، ص 16 و 17.

² .تعديل دستور سنة 2016، المصدر السابق، ص 17 و 18.

³ . أنظر إلى المواد من 91 إلى 96 من تعديل دستور سنة 1996، المصدر السابق، ص 20 و 21 والتي تقابلها المواد من 105 إلى 110 من تعديل دستور سنة 2016، المصدر السابق، ص 21 و 22، المتعلقة بالظروف غير العادية.

و عليه فإن الإشكال المطروح يتمثل في إذا كان المؤسس الدستوري هو الذي منح هذه المكانة المهمة للسلطة التنظيمية الممارسة من طرف رئيس الجمهورية، فما هي القوة الدستورية و القانونية لها ؟

سنحاول الإجابة على هذا الإشكال من خلال التعرض إلى مصدر قوة السلطة التنظيمية (الفرع الأول) ، ثم إلى قوتها القانونية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: مصدر قوة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

أقر الدستور الجزائري بصلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار لوائح تنظيمية من خلال المادة 01/125 من تعديل دستور 1996 والتي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

و بالتالي فإن السلطة التنظيمية لها أساس دستوري قوي مستمد من هذه المادة التي نصت صراحة على أن يمارسها رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون. و إذا كانت السلطة التنظيمية تمارس من طرف رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون، فهل معنى ذلك أنها لا تستمد قوتها وقيمتها من هذا الأخير أم من الدستور مباشرة ؟

إن للسلطة التنظيمية الممارسة من طرف رئيس الجمهورية طابعا خاصا و مميزات، إذ تعد مستقلة و منفصلة عن القانون، على عكس السلطة التنظيمية غير المستقلة التي يمارسها الوزير الأول و التي يتحدد مجالها تبعا لتدخل القانون.

و عليه فإن السلطة التنظيمية تستمد وجودها و قوتها و قيمتها من الدستور و ليس من القانون. و ذلك نظرا لطابع الاستقلال التي تكتسيه ، مما يجعلها تحمل مظهرا سياديا له قيمة قانونية أساسية مستمدة من الدستور و منفصلة عن التشريع¹ .

¹ . سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، المرجع السابق،

و بهذا المفهوم، لا يستطيع البرلمان في أي حال من الأحوال أن يضيف اختصاصا تنظيميا جديدا لهذه السلطة، و إلا كان بذلك قد تعدى على الدستور في حد ذاته، لأن مجال السلطة التنظيمية يحدده الدستور لوحده دون أن يتولى البرلمان ذلك . و هذا نابع من كون أنها تستمد وجودها و قوتها من الدستور مباشرة¹ .

هذا و لا يجب على رئيس الجمهورية في ممارسته للسلطة التنظيمية أن يحيد عنها أو يتنازل عنها للبرلمان . فالمؤسس الدستوري الجزائري أقر بمبدأ الفصل بين السلطات، و حدد اختصاص كل سلطة على حدى، دون أن تحيد عنها أو تتعدها بأن تنال من اختصاص سلطة أخرى.

وعليه فإن الاختصاص التنظيمي هو اختصاص دستوري خاص برئيس الجمهورية دون غيره، و يمارسه في كل الميادين و المجالات غير المخصصة للقانون.

و بهذا لا يستطيع رئيس الجمهورية أن يتنازل عن هذا الاختصاص أو يتقاسمه مع البرلمان، لأن هذا الأخير مقيد كذلك باختصاصات معينة حددها له الدستور على سبيل الحصر، لا يستطيع في أي حال من الأحوال أن يتعدها و يخرج عن نطاقها² .

الفرع الثاني: القوة القانونية للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

بعدها تعرضنا في الفرع السابق لمصدر قوة السلطة التنظيمية و رأينا أنها تستمد وجودها و قيمتها و قوتها من الدستور مباشرة و ليس من القانون، لابد و أن نتعرض الآن إلى القوة القانونية لهذه الأخيرة . هذه القوة تتحدد بمعرفة مرتبة التنظيمات ضمن هرم النصوص القانونية، و ذلك بطرح الإشكال التالي:

إذا كان رئيس الجمهورية يمارس سلطته التنظيمية عن طريق إصدار تنظيمات مستقلة عن القانون، فما هي إذا مرتبتها داخل الهرم القانوني. هل هي مرتبة أعلى درجة من القانون أو أقل منه أم متساوية معه في المرتبة ؟

¹ . بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 73.

² . مهدي صالح الطراونة ، المرجع السابق ، ص 142.

على الرغم من أهمية التنظيمات و قيمتها الدستورية، و على الرغم من اتفاقها ماديا مع القانون ، و على الرغم من مجالها غير المنتهي ، إلا أنها تبقى من الناحية القانونية أقل درجة من القانون¹ . لهذا يصنف هذا النوع من التنظيمات على أنه تشريع فرعي أو ثانوي بعد القانون، الذي يعد تشريعا عاديا (دون أن ننسى التشريع العضوي).

لكن يبقى هذا التصنيف نظريا لا يمد للواقع الدستوري بصلة، إذ تكتسح المراسيم الرئاسية الحياة القانونية الجزائرية، هذه المراسيم تعد الأداة الأولى المستعملة في التأثير و الاحتكاك بالمجتمع الجزائري في مختلف مجالات النشاطات التي تتدخل فيها الدولة² .

كما أن الشيء المعروف أن التشريعات تختلف في قوتها بحسب السلطة التي تصدرها³ . و هو ما يطرح تساؤل، هل البرلمان أقوى من رئيس الجمهورية من حيث المركز و الصلاحيات الدستورية ؟ . وفقا للمنطق الدستوري ستكون الإجابة بالنفي ، لأن رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري ومن خلال ما يتمتع به من صلاحيات يعد محور النظام ، كما أنه منتخب و بشكل مباشر من المواطنين، الشيء الذي يجعله يتمتع بشرعية قوية تجعله لا يقل قيمة أو أهمية عن البرلمان.

هذا من جانب، ومن جانب آخر لو بحثنا في مضمون التنظيمات لوجدنا أنها تحوز على الاختصاص العام و الشامل في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد. ما يجعلها متفوقة على القانون ، بعدما منحه الدستور اختصاصا مقيدا و مجالا محصورا.

لذا لنا أن نتساءل، لماذا هذا التناقض بين مضمون هذا التصنيف (أي أن القانون أعلى مرتبة من التنظيمات) و بين واقعه ، الذي يحتم على الأقل أن تكون التنظيمات في درجة مساوية للقانون مادام أنها الأداة المفضلة في تسيير و إدارة شؤون الدولة و الشعب الجزائري.

¹ . رمضان فاطمة الزهراء، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام،

جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان ، الجزائر ، السنة الجامعية 2004-2005، ص 84.

² . بورايو محمد ، المرجع السابق ، ص 125.

³ . محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 37.

المبحث الثاني: مدى تفوق و امتياز السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

بعد أن تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم السلطة التنظيمية من خلال البحث في المدلول، و دراسة قوة و مصدر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، جاء الدور الآن للبحث في مدى تفوقها و امتيازها في صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، و هذا من خلال نصوص التعديل الدستور الجزائري لسنة 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016.

ومنه فإن الإشكال المطروح هنا يتمثل في إذا كان رئيس الجمهورية يستأثر بالسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، فكيف ينافس بها البرلمان في صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ؟ و هل تصل حدود المنافسة هذه إلى تفوق رئيس الجمهورية باختصاصه المستقل في صنع القانون بالمفهوم الواسع ؟ و إن كان الأمر كذلك فهل ينافس رئيس الجمهورية البرلمان حتى في صنع القانون بالمفهوم الضيق ؟.

إن منافسة رئيس الجمهورية للبرلمان - بل و تفوقه - في مجال صنع القانون بالمفهوم الواسع يظهر من خلال إطلاق مجاله المستقل من جهة، و من خلال حصر مجال البرلمان من جهة أخرى.

و لا يقف تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان من حيث وضع القواعد القانونية العامة و المجردة عند هذا الحد، بل يتجاوز ذلك إلى تحكم و هيمنة الرئيس على صنع القانون و على مجال البرلمان الوارد على سبيل الحصر، الشيء الذي يجعل رئيس الجمهورية متفوقا من خلال إطلاق مجاله، و تحكمه في إنتاج البرلمان (صنع القانون بالمفهوم الضيق) و مجاله المحصور.

و هو ما سينعكس إيجابا على مركزه من جهة، و على السلطة التنظيمية من جهة أخرى، التي و بفضل ذلك ستحتل مكانة متميزة و مهمة بسبب إمكانية مواجهة رئيس الجمهورية للقانون المتعدي على مجالها في كل مراحل صنعه ، مع بقائها سلطة شخصية على الرئيس لا يستطيع البرلمان المساس بها و بمجالها ، و إلا واجه رقابة المجلس الدستوري بسبب تجاوزه لمجاله و تعديه على مجال السلطة التنظيمية.

و هذا على عكس البرلمان الذي لا يمتلك كل تلك الآليات الدستورية الناجعة تجاه مجال السلطة التنظيمية و التنظيمات الصادرة بموجبها، و هو ما سيجعلها تحتل الصدارة في المنظومة التشريعية الجزائرية.

و عليه سيتم الإجابة على الإشكالات السابقة بالبحث في امتياز السلطة التنظيمية من خلال مجالها الواسع غير المحدود (المطلب الأول) ، ثم البحث في امتياز السلطة التنظيمية من خلال احتكار رئيس الجمهورية لمجالها و سيطرته على مجال القانون (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: امتياز السلطة التنظيمية من خلال مجالها الواسع غير

المحدد

اعترف المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية بسلطة تنظيمية واسعة و غير محددة، بحيث تشمل كل ما يخرج عن الموضوعات الواردة على سبيل الحصر للبرلمان من خلال المادتين 122 و 123 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و مواد أخرى متفرقة منهما. ومنه فإن رئيس الجمهورية أصبح من خلال ذلك يقف في مجال التشريع على قدم المساواة مع البرلمان، و يتقاسم معه الوظيفة التشريعية ، إن لم يكن يفوقه ، بل هو كذلك ، مادام أنه صاحب الولاية العامة في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، بسبب اتساع مجالات تدخله مقارنة بالميادين الواردة على سبيل الحصر للبرلمان¹.

و عليه فإن الإشكال الذي يتم طرحه من خلال هذا المبحث هو كيف تستطيع السلطة التنظيمية أن تحتل هذه المكانة المتميزة في العملية التشريعية ؟ و هل تدعم من خلال ذلك مركز و مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ؟.

إن تميز و قوة السلطة التنظيمية في العملية التشريعية مستمد من إطلاق مجالها من جهة (الفرع الأول) ، و حصر مجال القانون من جهة أخرى (الفرع الثاني) .

¹ . عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 270.

الفرع الأول: إطلاق مجال السلطة التنظيمية دليل امتياز

إن التعرف على مدى إطلاق مجال السلطة التنظيمية يتطلب البحث في العلاقة بين التنظيم و القانون.

و من أجل تحديد العلاقة بينهما تأخذ الأنظمة الدستورية بأسلوبين¹ أسلوب تقليدي و أسلوب حديث . على أن الأخذ بأحد هذين الأسلوبين سيؤدي في الأخير إما لجعل الولاية العامة للبرلمان في العملية التشريعية، أو تمكين رئيس الجمهورية من خلال ممارسته للسلطة التنظيمية من منافسة البرلمان في وضع القواعد العامة و المجردة و ربما التفوق عليه في هذه العملية.

ومنه يمكن طرح الإشكال التالي: ما هو مضمون هذين الأسلوبين المحددين للعلاقة بين القانون و التنظيم ؟

ستتم الإجابة على هذا الإشكال من خلال دراسة مضمون هذين الأسلوبين (البند الأول) ، و معرفة موقف التعديل الدستور الجزائري لسنة 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016 (البند الثاني) ، حتى يتضح مدى امتياز و قوة السلطة التنظيمية في العملية التشريعية.

البند الأول: مضمون الأسلوبين التقليدي و الحديث لتحديد العلاقة بين

القانون و التنظيم

تحدد العلاقة بين القانون و التنظيم بأسلوبين، أسلوب تقليدي يجعل اختصاص السلطة التنظيمية اختصاصا تابعا في حدود تنفيذ القانون (أولا) ، و أسلوب حديث يجعل السلطة التنظيمية ذات طابع تقريبي مستقل عن القانون و متميزة عنه من خلال إطلاق مجالها الدستوري (ثانيا).

¹. قارش أحمد ، المرجع السابق ، ص32.

أولاً : مضمون الأسلوب التقليدي

يعطي الأسلوب التقليدي الامتياز للبرلمان الذي يعد من خلاله سيد العملية التشريعية، فيعد صاحب الاختصاص الأصلي في صنع القانون. أما السلطة التنظيمية فلا تتدخل إلا على أساس القانون و من أجل تطبيقه، مع ضرورة أن تكون مطابقة له غير خارجة عن إطاره و حدوده¹.

إن هذا الأسلوب يستند على مبدأ مفاده أن البرلمان هو الممثل الوحيد للأمة و المعبر عن إرادتها. و لما كان القانون اختصاص البرلمان الأصلي ، فإنه يعبر لوحده عن هذه الإرادة ، و يتبوأ بذلك مكانة و مرتبة سامية ضمن هرم النصوص القانونية ، يتفوق بها على اللائحة التي تعد اختصاص السلطة التنفيذية.

و امتدادا لقيمة و مكانة القانون هذه، لا يجب أن يتم تحديد و تضيق مجاله وميادينه، بل لابد من تمكينه من اختصاص عام و شامل بتنظيم حياة الأفراد عن طريق قواعد عامة و مجردة.

و لقد وجد هذا الأسلوب التقليدي أصوله و أساسه القانوني في الدستور الفرنسي، الذي تمخض عن الثورة الفرنسية (1789) ، إذ رفض أول دستور للجمهورية الفرنسية (1791) بعد الثورة توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية بأن يخولها الحق في إصدار القواعد العامة كتلك التي تضعها الجمعية الوطنية ، حاصرا إياها في دائرة التنفيذ (أي تنفيذ القوانين)².

و بالتالي، تجسد مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به هذه الثورة، و القائم على سلطة البرلمان الأصلية و السيدة في عملية صنع القانون و اقتصار دور السلطة التنفيذية على تنفيذه و تطبيقه³.

¹. بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 09.

². محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح دراسة مقارنة بين مصر و فرنسا و الكويت، وفقا لأحدث التعديلات الدستورية و التطبيقات القضائية حتى عام 2011، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، 2011، ص 81.

³. عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص 238.

ومنه فإن هذه الثورة طمحت إلى تجسيد مبدأ سيادة الأمة، و لما كان البرلمان هو الممثل الشرعي لها، و جب أن تتم عملية إطلاق العنان لصنيعه، بأن يحوز اختصاصا عاما و شاملا في تنظيم كل المجالات و الميادين بقواعد عامة و مجردة و ملزمة للأفراد . أما دور الحكومة صاحبة الاختصاص بإصدار التنظيمات، فهو لا يتعدى حدود التنفيذ و التطبيق . ما يجعل السلطة التنظيمية الممارسة من طرف المؤسسة التنفيذية لا تخرج عن دائرة القانون بل و تعد تابعة غير مستقلة عنه.

وعليه لا يمكن الحديث في هذا المقام عن تقييد مجال السلطة التنظيمية و حصر مجالاتها، لأنها في هذه الحالة تعد تابعة للقانون غير مستقلة عنه، فمجالها واسع و وسع اختصاص البرلمان، مادام أن دورها لا يخرج عن دائرة و حدود التنفيذ و التطبيق للقوانين.

ثانيا : مضمون الأسلوب الحديث

يعطي الأسلوب الحديث لتحديد العلاقة بين القانون و التنظيم على عكس الأسلوب التقليدي الامتياز للسلطة التنفيذية، التي لم يعد دورها يقتصر على تنفيذ القانون، بل أضحت تستأثر من خلال ممارستها للسلطة التنظيمية المستقلة عن القانون ، باختصاص واسع غير محدود في صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، اختصاص غير محدد سوى بالميادين الخاصة بالقانون ، هذا في مقابل امتلاك البرلمان لمجال مغلق و محدد على سبيل الحصر لا يستطيع أن يتجاوزه و يشرع خارج حدوده¹ .

إن يحدد الأسلوب الحديث العلاقة بين القانون و التنظيم على أساس الانفصال و الاستقلال بحيث تعد السلطة التنظيمية منفصلة عن القانون غير تابعة له.

و لا يقف الأسلوب الحديث عند هذا الحد، بل يتضمن كذلك تعداد ميادين بعينها للبرلمان، ميادين حصرها الدستور له . أما ما عدا تلك الميادين، فإنها تدخل في اختصاص قائد السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) من خلال سلطته التنظيمية.

و بهذا المفهوم، هناك مؤسسة دستورية أخرى منافسة للبرلمان في تمثيل إرادة الأمة و صنع القواعد العامة و المجردة، و التي تحوز على اختصاص تنظيمي، تمارسه بشكل

¹ . سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 153.

واسع و غير محدود، على عكس القانون المقيد بمجالات معينة واردة على سبيل الحصر. و تتمثل هذه المؤسسة الدستورية في رئيس الجمهورية قائد السلطة التنفيذية، و الذي ينتخب بطريقة عامة و مباشرة، فيستأثر بذلك على نفس الشرعية التي يحوزها البرلمان، ما يجعله مشاركاً لهذا الأخير في التعبير عن إرادة الشعب.

إذن يعد رئيس الجمهورية وفقاً للأسلوب الحديث صاحب الاختصاص العام و الشامل في العملية التشريعية، على عكس البرلمان صاحب الاختصاص المقيد و المغلق.

والحقيقة أن دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 المعدل و المتمم هو الذي استحدث هذا الأسلوب، واضعاً من خلاله تجديداً يعتبر خروجاً على جميع المبادئ الدستورية التقليدية المستقرة حيث حصر ميادين بعينها للقانون¹ و جعل ما عداها من اختصاص السلطة التنظيمية².

و منه، أضحي و للمرة الأولى في الجمهورية الفرنسية³ الرائدة في الأسلوب الحديث⁴ اختصاص السلطة التنفيذية بوضع القواعد العامة و المجردة اختصاصاً عاماً و شاملاً، أما اختصاص البرلمان فأصبح الاستثناء ضمن هذه العملية.

لكن موقف المؤسس الدستوري الفرنسي هذا، و الذي يدعم من خلاله الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، لم يأت من فراغ، بل كان وليد تراجع دور البرلمان مقارنة بالسلطة التنفيذية، و عجزه عن مواجهة المشاكل و الأزمات و الحروب (الحرب العالمية الأولى و الثانية دون أن ننسى الأزمة العالمية لسنة 1929).

¹. أنظر نص المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي عدت الموضوعات المحجوزة للبرلمان.

². تنص الفقرة 01 من المادة 37 من نفس الدستور " :الموضوعات التي لا تدخل في مجال القانون لها طابع

تنظيمي ..."

³. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة - ، الطبعة الخامسة ، مطبع جامعة عين شمس ، مصر ، 1986 ، ص 184.

⁴. قارش أحمد ، المرجع السابق، ص 32.

بالإضافة إلى استبداده و طغيانه بفعل الغرور و سيطرة المصالح و المآرب الشخصية عن العمل السياسي العام¹ ، دون أن ننسى ما سببه إطلاق سلطة البرلمان سابقا من شلل للمؤسسات و عدم الاستقرار السياسي . و بذلك لم يعد البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي كما كان عليه في السابق، و إنما أصبح يمثل الاستثناء بعد حصر مجاله و إطلاق مجال السلطة التنظيمية.

هذا و لا يمكن تجاهل حقيقة مهمة مفادها أن السلطة التشريعية تراجعت و بشكل رهيب في دستور 1958 ، فقد تقاسمت مع رئيس الجمهورية مسألة تمثيل الإرادة الشعبية، بعدما تم تمكين رئيس السلطة التنفيذية من أن ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري من قبل الناخبين الفرنسيين.

و هو ما جعل لرئيس الجمهورية نفس الشرعية ، التي يتمتع بها البرلمان في تمثيل إرادة الأمة، بل و في استطاعته تلبية كل رغباتها التي عجز البرلمان عن تلبيتها، و ذلك بفضل ما تسناثر به السلطة التنفيذية من آليات تجعلها تتسم بالسرعة و الدقة و القدرة على مواجهة الظروف و الأزمات.

ومنه يحدد الأسلوب الحديث العلاقة بين القانون و التنظيم على أساس استقلال هذا الأخير، و امتيازه من حيث عدم تحديد مجاله مقابل حصر مجال القانون.

البند الثاني: موقف التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 و التعديل

الدستوري لسنة 2016 من الأسلوبين

اتضح من خلال ما سبق مضمون الأسلوبين التقليدي و الحديث في تحديد العلاقة بين القانون و التنظيم، و هو ما جعلنا نقف عند نتيجة مفادها أن الأسلوب الحديث يعطي قوة و أهمية و امتيازاً للسلطة التنظيمية إذ يُمكن من خلالها رئيس الجمهورية من منافسة البرلمان في الوظيفة التشريعية، بل و التفوق عليه من خلال إطلاق و عدم تحديد مجال و ميادين تدخل هذه السلطة.

¹. عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص 238 و 239.

و هذا ما يترتب عليه طرح التساؤل التالي: هل أخذ المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تعديل الدستور بهذا الأسلوب الحديث المشكل لامتياز السلطة التنظيمية، أم بالأسلوب التقليدي الذي يقضي بعكس ذلك؟.

الحقيقة أن الدستور الجزائري قد أخذ بالأسلوب الحديث¹، و ذلك بإطلاقه العنان للسلطة التنظيمية (اختصاص رئيس الجمهورية) و بالمقابل حصر المؤسس الدستوري مجال القانون بميادين واردة على سبيل الحصر في المادة 122 من تعديل دستور 1996 و التي بلغ عدده 30 مجالا أما المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 اكتفت ب29 مجالا دون ذكر المصادقة على المخطط الوطني.

بالإضافة إلى مجالات و ميادين أخرى جعلها من اختصاص البرلمان كذلك في مواد متفرقة في الدستور، كالمادة 123 من تعديل دستور 1996 المتعلقة بمجالات القانون العضوي على أنه " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

-تنظيم السلطات العمومية، و عملها،

-نظام الانتخابات ،

-القانون المتعلق بالأحزاب السياسية ،

-القانون المتعلق بالإعلام ،

-القانون الأساسي للقضاء ، و التنظيم القضائي،

-القانون المتعلق بقوانين المالية

-القانون المتعلق بالأمن الوطني " ...

أما المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 استغنت عن القانون المتعلق بالأمن الوطني.

¹. فوزي أوصديق ، فصول دستورية * علاقة الحكومة بالبرلمان * مجال اللائحة و القانون * الأحكام الختامية للدستور، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2012 ، ص 81 ؛ و أنظر كذلك قارش أحمد، المرجع السابق ، ص34.

و المادة 153 من تعديل دستور 1996 والتي تقابلها المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أن " : يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ، و مجلس الدولة ، و محكمة النزاع ، و عملهم ، و اختصاصاتهم الأخرى " ، و المادة 157 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادة 176 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يحدد قانون عضوي تشكيل المجلس الأعلى للقضاء ، و عمله و صلاحياته الأخرى." هذا و أضاف التعديل الدستوري لسنة 2016 مجالا آخر يدخل في ميدان و اختصاص البرلمان، إذ تنص المادة 35 منه على أن " :تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة. يحدد قانون عضوي كيفية تطبيق هذه المادة. "

لكن مهما قامت مواد الدستور بإضافة مجالات أخرى للقانون، فإنها تبقى دائما واردة على سبيل الحصر . و هذا بمقارنتها مع المادة 01/125 من تعديل دستور 1996 والتي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تقضي بممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية في كل المجالات الخارجة عن دائرة القانون، ما يجعلها صاحبة الولاية العامة في العملية التشريعية بسبب اتساع مجالات تدخلها¹ .

و هو ما أكدته صياغتها ، إذ أن عبارة " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون " وفق تحليل الأستاذ " سعيد بوالشعير² " لا تفيد إطلاق و تعميم تدخل البرلمان ، بل تدل على تقييد مجال تدخله ، و بالمقابل يكتسي الطابع التنظيمي كل ما هو خارج عن دائرة تدخل القانون الواردة على سبيل الحصر .

وعليه، بدراسة المواد السابقة يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري ، قد تبنى الأسلوب الحديث في تحديد العلاقة بين القانون و التنظيم، و الذي يتضح من خلاله و بجلاء المكانة القوية التي حظيت بها السلطة التنظيمية الممارسة من طرف رئيس الجمهورية في المسائل

¹ . عزاوي عبد الرحمن ، المرجع السابق ، ص 270.

² . سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، المرجع السابق، ص 87.

غير المخصصة للقانون، الشيء الذي انعكس بالإيجاب على مركز الرئيس، و الذي تدعم بسلطة مهمة تجعله ينافس البرلمان في وضع القواعد العامة المجردة المنظمة للحياة الأفراد.

الفرع الثاني: حصر مجال القانون دليل امتياز للسلطة التنظيمية

طرحنا مسألة حصر مجال القانون إشكالية مهمة جدا ، يترتب عليها إما اعتبار البرلمان صاحب الولاية العامة في العملية التشريعية إذا كانت المجالات التي عددها له المؤسس الدستوري على سبيل الحجز، أو اعتبار رئيس الجمهورية من خلال سلطته التنظيمية صاحب الاختصاص العام في وضع القواعد العامة و المجردة إذا كانت تلك المجالات محددة على سبيل الحصر.

و قد ثار هذا الإشكال حول حصرية أو حجزية مجال البرلمان من خلال المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 . و لما أخذ الدستور الجزائري بالأسلوب الحديث الذي استحدثه هذا الدستور فيمكن التساؤل عن : هل يعد اختصاص البرلمان واردا على سبيل الحصر أم على سبيل الحجز ؟ و ماهو موقف المؤسس الدستوري الجزائري من هذه المسألة؟

قام المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال المادة 34 بتعداد مجالات معينة يشرع فيها البرلمان بقوانين، لكن هل هذه المجالات واردة على سبيل الحصر، أي أن المؤسس الدستوري الفرنسي عددها حصريا، لا يستطيع البرلمان التشريع في غيرها . فهل يكون اختصاصه اختصاصا استثنائيا في الوظيفة التشريعية ، أم أن هذه المجالات هي مجالات واردة على سبيل الحجز، أي أن المؤسس الدستوري الفرنسي حجز تلك المجالات للسلطة التشريعية حماية لها من تدخل و تعدي السلطة التنفيذية ، و بإمكان البرلمان إضافة مواضيع أخرى (إضافة إلى المواضيع المحجوزة) .

لذلك و بهذا الطرح يكون البرلمان قد تميز عن السلطة التنظيمية بامتلاكه مكنة أو سلطة إضافة مجالات أخرى إلى المجالات المحجوزة له في المادة 34 و مواد متفرقة، و هو الشيء الذي يتطلب شجاعة و قدرة عالية منه إن سلمنا بهذا الطرح.

المطلب الثاني: امتياز السلطة التنظيمية من خلال احتكار رئيس الجمهورية لمجالها وسيطرته على مجال القانون:

تعد عملية صنع القانون عملية تشريعية مهمة و من الاختصاصات الأصلية للبرلمان. إلا أن الدستور الجزائري على غرار الدساتير الحديثة له منطوق مغاير، إذ تشارك السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية في عملية إنتاج القانون مع البرلمان، و هذا في أغلب المراحل التي تمر بها عملية صنعه . هذه العملية التي لا تعد منقسمة مناصفة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، بل يتحكم رئيس الجمهورية وفقا للدستور في هذه العملية تحكما معتبرا، سواء بشكل مباشر أو عن طريق حكومته، بل و يستطيع الرئيس حتى التشريع في المجال الخصب للقانون ما يجعله يتدخل في مجال البرلمان زيادة على احتكاره لمجال سلطته التنظيمية.

و في المقابل، لا يملك البرلمان وفقا للدستور أن يشرع في مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، أو في أي ميدان يعود لهذه الأخيرة، و إلا اعتبر متجاوزا لمجاله الوارد على سبيل الحصر. كما لا يملك البرلمان أية سلطة أو قوة أو تأثير على التنظيمات و لو بشكل ضعيف ، تأثيرا يجعله يتحكم في صنع هذه الأخيرة.

إن يحتكر رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية، كما يحتكر مجالها الواسع غير المحدود، و بالمقابل له آليات دستورية قوية يستطيع من خلالها منافسة البرلمان و السيطرة على صنعه للقانون بمفهومه الضيق، بل و التشريع في مجاله الوارد على سبيل الحصر، و هو ما يعد في الحقيقة امتيازاً للسلطة التنظيمية.

و هو ما يجعلنا نتساءل، إذا كان رئيس الجمهورية و في ظل احتكاره لمجال السلطة التنظيمية و المراسيم الرئاسية، يشارك البرلمان بشكل مباشر أو غير مباشر في عملية صنع القانون (بمفهومه الضيق) بكل مراحله، مشاركة تصل به إلى حد السيطرة على هذه العملية، فما هي أوجه المشاركة هذه؟ و كيف تعد هذه المشاركة وسيلة في يد رئيس الجمهورية يحمي من خلالها مجاله التنظيمي من أي تعدي محتمل من القوانين قبل دخولها حيز التنفيذ؟ هذا و كيف يستطيع رئيس الجمهورية التشريع في المجال المخصص للبرلمان

زيادة على احتكاره لمجال سلطته التنظيمية؟ و إن كان الأمر كذلك كيف تشكل مسألة احتكار رئيس الجمهورية لسلطته التنظيمية و مجالها مقابل سيطرته على عملية صنع القانون، و إمكانية التشريع في مجاله امتيازاً للسلطة التنظيمية؟

ستتم الإجابة على هذا الإشكال من خلال التطرق إلى سيطرة رئيس الجمهورية على عملية المبادرة بالقوانين و احتكاره لعملية المبادرة بالمراسيم التنظيمية (الفرع الأول) ، ثم التطرق إلى تحكمه في عملية التصويت و المصادقة على القوانين مقابل احتكاره لذلك بالنسبة للمراسيم الرئاسية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: سيطرة رئيس الجمهورية على عملية المبادرة بالقوانين

و احتكاره لعملية المبادرة بالمراسيم التنظيمية

تعد مسألة المبادرة بالقوانين أو اقتراحها، أول و أهم مرحلة تمر بها عملية صنع القانون في أي نظام دستوري، على اعتبار أنها تشكل حجر الأساس لبناء النظام القانوني و التشريعي في الدولة¹.

لهذا فقد نص المؤسس الدستوري الجزائري على عملية المبادرة بالقوانين ضمن الدستور، و جعلها مسألة مشتركة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، وفقاً للمادة 119 من تعديل دستور 1996 والتي تقابلها المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي نصت على شروط معينة لذلك.

ومنه فإن المبادرة بالقوانين عملية مشتركة، تكون إما من الحكومة و تسمى مشروع قانون، أو من البرلمان و تسمى اقتراح قانون².

فمشروع القانون هو ذلك المشروع الذي يقوم الوزير الأول بتقديمه إلى الغرفة الأولى من البرلمان بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء بعد ذلك تتم إحالة المشروع إلى اللجنة

¹ نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مقال منشور بمجلة النائب، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد الرابع، الجزائر، 2004، ص 23.

² شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2011-2012، ص 214.

البرلمانية المتخصصة لدراسته و إعداد تقرير مفصل عنه. و يتم مناقشته و التصويت عليه من طرف الغرفتين على التوالي¹.

أما اقتراح القانون فهو ذلك الاقتراح الذي يبادر به النواب داخل البرلمان من أجل إثراء المنظومة التشريعية في الدولة . و حتى تكون هذه المبادرة البرلمانية مقبولة و قابلة للنقاش داخل الغرفتين، لابد من توفر شرطين أساسيين نص عليهما الدستور، و هما:

- أن تكون المبادرة البرلمانية هذه موقعة من طرف 20 نائبا على الأقل بالمجلس الشعبي الوطني، هذا في دستور 1996، لكن في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 تكون المبادرة من طرف 20 نائبا و 20 عضو في مجلس الأمة.

- أن تكون هذه المبادرة البرلمانية مراعية للمادة 121 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

إذن لا تعد عملية المبادرة بالقوانين حكرا على البرلمان لوحده، بل هي عملية مشتركة مع السلطة التنفيذية². و بالتالي تتدخل هذه الأخيرة في الاختصاص الأصلي للبرلمان في عملية إنتاج القوانين، استنادا على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، و ضرورة التعاون المشترك بين السلطتين.

إلا أن واقع المنظومة القانونية الجزائرية اليوم أفرز لنا حقيقة مفادها كثافة المشاريع الحكومية و تفوقها من حيث الكم على اقتراحات القوانين . فتشغل المبادرة البرلمانية بذلك حيزا ضيقا جدا داخلها³. الشيء الذي يطرح تساؤل حول سبب هذا الضعف في مبادرة النواب بالقوانين، على الرغم من أن ذلك هو اختصاص أصيل للبرلمان . بالمقابل ما هو سبب هذه الغزارة في المشاريع الحكومية على الرغم من أنها تشارك البرلمان في عملية صنع القانون لا أكثر و لا أقل.

¹. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 41 و 42.

². لوشن دلال ، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية ، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون عام ، كلية الحقوق قسم العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2011-2012، ص 62.

³. مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ، مقال منشور بمجلة النائب ، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني ، العدد الثاني ، الجزائر ، 2003، ص 11.

لقد أصبحت مشاريع القوانين تفوق و بكثير اقتراحات النواب، هذا التفوق فرضته عدة عوامل و مبررات عملية و تقنية يفتقر إليها النواب، أهمها تماشي المشاريع الحكومية مع السياسة العامة للدولة، و توافقها مع الإمكانيات المالية لها، بالإضافة إلى جدية الأفكار التي تتضمنها و عمق دارستها و حسن صياغتها، مما ينتج لنا مشاريع دقيقة و منسجمة من الناحية القانونية و التقنية¹ .

و لعل الفضل في ذلك يعود للجهاز الإداري و التقني (مستشارين، خبراء...) الذي تعتمد عليه الحكومة للوصول إلى دراية و معرفة كاملة بمواضيع مستلزمات المعالجة التشريعية أكثر من النواب الذين يفتقرون لهذه الآليات الناجعة² .

هذا دون أن ننسى أن الحكومة غالباً ما تقوم بتقديم مشاريع قوانين تدخل في إطار تجسيد برنامج يكون أغلبية نواب البرلمان قد وافقوا عليه و اندمجوا فيه بمجرد مصادقتهم على برنامج عمل الحكومة.

لكن لا يبرر الواقع العملي و التقني لوحده تفوق المشاريع الحكومية في الساحة التشريعية، بل حتى الدستور في حد ذاته يسمح بهذا التفوق، و ذلك من خلال المادة 121 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على عدم قبول اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية³ .

و بسبب عمومية هذه المادة، فإنه يمكن عدم قبول اقتراحات برلمانية تزيد من أعباء ميزانية الدولة أو تنقص من إيراداتها حتى و لو لم يكن موضوعها مالياً⁴ ، و هذا أمر غير

¹. نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص23.

². عبد الحليم مرزوقي، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية و التطبيق ، رسالة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، السنة الجامعية 2013-2014، ص 114.

³. تنص المادة 121 من تعديل دستور 1996 ، المصدر السابق، ص 24 والتي تقابلها المادة 136 من تعديل دستور سنة 2016، المصدر السابق على أن: "لا يقبل اقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها "

⁴. لوشن دلال ، المرجع السابق ، ص131.

مستساغ لأن من شأنه كبت و تجميد المبادرة البرلمانية على اعتبار أنه من النادر وجود قانون لا تكون له انعكاسات مالية خاصة إذا ما كان متعلقا بتسيير الدولة¹.

و عليه يتضح أن تأثير السلطة التنفيذية قوي وواسع في مجال المبادرة بالقوانين، إلى درجة جعلت القانون من أصل حكومي عوض أن يكون من أصل برلماني وفق مجاله المحجوز دستوريا.

و قد يظهر لأول وهلة أن دستور 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يمكن رئيس الجمهورية من عملية المبادرة بالقوانين، و أن الوزير الأول هو من يمتلك لوحده زمام عملية المبادرة بالمشاريع الحكومية، و هو من يتحكم في وجودها من عدمها، إلا أنه لا بد أن لا ننسى أن للرئيس كل الآليات الدستورية الناجعة التي تجعله و بطريق غير مباشر موجودا و بشكل قوي ضمن عملية المبادرة القانونية، و لعل أهمها ما تضمنته المادة 79 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على دور الوزير الأول في تنفيذ برنامج الرئيس، و ضرورة تنسيقه عمل الحكومة من أجل ذلك، و قيامه في سبيل ذلك بضبط مخطط عمله لتنفيذ هذا البرنامج، و عرضه على مجلس الوزراء.

و هو ما يؤدي للوصول إلى نتيجة مهمة و هي أن مخطط العمل الذي يضبطه الوزير الأول لا يخرج عن دائرة تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، ما يجعل كل أعمال الحكومة مرتبطة بأهداف هذا البرنامج، و تكون مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة و يعرضها الوزير الأول على مجلس الوزراء وفقا للمادة 119 من دستور 1996 و المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مشاريع تصبوا إلى تقنين أهداف و مقاصد البرنامج الرئاسي².

¹. نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 24.

². لوشن دلال، المرجع السابق، ص 131.

كما أنه و بناء على المادة 77 من دستور 1996 و المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ ، فإن رئيس الجمهورية يتأسس مجلس الوزراء ، هذا المجلس الذي تكون الحكومة ملزمة بتقديم المشاريع لديه ومنه يمكن القول أن مرور مشاريع القوانين على هذا المجلس هو من أجل الحصول على موافقة رئيس الجمهورية قائد السلطة التنفيذية ، الذي تعد مسألة احترام إرادته داخل مجلس الوزراء الذي يتأسسه هو أصلا² مسألة بديهية، و بالتالي من المستحيل خروج المشروع عن توجه الرئيس و برنامجه و سياسته العامة.

و منه فإن رئيس الجمهورية يعد هو المبادر الفعلي بالمشاريع الحكومية، حتى و لو كان ذلك بطريقة غير مباشرة عن طريق حكومته و وزيره الأول.

و هو ما يجعل السلطة التنفيذية (ممثلة في رئيس الجمهورية المبادر الفعلي) الرائدة في مجال المبادرة بالقوانين، بسبب الدور المجري للبرلمان في هذه العملية، هذا الدور الذي كان نتاج عوائق عملية و تقنية و دستورية.

إذن ومن خلال ما سبق، نلاحظ أن رئيس الجمهورية بطريقة أو بأخرى يمتلك زمام عملية المبادرة بالقوانين في الحياة التشريعية الجزائرية. هذه العملية المهمة تضع الأسس الأولى في التشريع، و تحدد مضمونه و موضوعه³ ، و هو ما يحتم أن تكون اختصاصا أصيلا للبرلمان، أو على الأقل أن يكون هذا الأخير صاحب الريادة.

و بالمقابل، تعد سلطة إصدار التنظيمات وفقا للدستور حكرا على رئيس الجمهورية من بدايتها إلى نهايتها، و لا يستطيع البرلمان أن يشارك رئيس الجمهورية في المبادرة بها، كما

¹. تنص المادة 77 من تعديل دستور سنة 1996، المصدر السابق، ص 16 و 17 و التي تقابلها المادة 91 من قانون تعديل دستور سنة 2016، المصدر السابق، ص 17 و 18 على أن: "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات و الصلاحيات الآتية...4- يرأس مجلس الوزراء...".

². أسود محمد أمين، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكييف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، السنة الجامعية 2005-2006، ص 159 و 160.

³. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط دراسة مقارنة، دار النهضة الحديثة، مصر، 2004، ص 10 و 11.

أنه يتمتع من خلالها بالحرية الكاملة و السلطة التقديرية التامة التي تجعله يبادر بها و في أي وقت أراد ذلك¹.

ومنه فإن رئيس الجمهورية يتواجد و بشكل فعلي قوي و ملموس في عملية المبادرة بالقوانين، كما أنه يحتكر عملية المبادرة بالمراسيم الرئاسية، و هو ما يشكل في حقيقة الأمر امتيازاً و تدعيماً لمجال رئيس الجمهورية و سلطته التنظيمية على حساب القانون، لأن المجال المحصور للبرلمان معرض للاعتداء من طرف التنظيمات مادام أن عملية المبادرة بهذه الأخيرة تخرج عن يد البرلمان، على عكس رئيس الجمهورية الذي يعد مجاله في منأى عن ذلك مادام أن هناك وجود نادر لاقتراحات القوانين بسبب العوامل التقنية و العملية و القانونية و التي تعوق مبادرة النواب.

لكن على الرغم من ضعف المبادرة البرلمانية باقتراحات القوانين في المنظومة القانونية الجزائرية، إلا أن البرلمان بإمكانه أن يلعب دوراً بديلاً عن ذلك، من خلال تقديم التعديلات على مشاريع القوانين². إلا أن تعديلات النواب هذه سوف تواجه سيطرة أخرى يملكها رئيس الجمهورية على القوانين، و ذلك من خلال مرحلة التصويت، و هو ما سنتطرق إليه من خلال الفرع الموالي.

الفرع الثاني: تحكم رئيس الجمهورية في عملية التصويت و المصادقة

على القوانين مقابل احتكاره لذلك بالنسبة للمراسيم الرئاسية

لا تقف مسألة تحكم رئيس الجمهورية في عملية صنع القانون عند حدود المبادرة، بل تمتد كذلك إلى تحكم الرئيس في عملية التصويت و المصادقة.

و بالمقابل لا يملك البرلمان دستورياً - على غرار المبادرة - أي سلطة من هذا القبيل على اللوائح التي يمارس من خلالها رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية.

¹. بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 79.

². مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، المرجع السابق، ص

إن عملية صنع القانون تبدأ بالمبادرة، سواء من الحكومة عن طريق مشروع القانون، أو من البرلمان عن طريق اقتراح القانون¹. و بعد مرحلة المبادرة هذه يتم إحالة المشروع أو الاقتراح إلى الغرفة الأولى و التي بدورها تحيله إلى اللجنة التشريعية المختصة بدراسته و فحصه . هذه اللجنة التي تقوم بإعداد تقرير مفصل عنه تمهيدا لعرضه على البرلمان للمناقشة².

و لهذا الغرض يتم تسجيله في جدول الأعمال المتعلق بالجلسة العامة للمناقشة بناء على قرار من مكتب المجلس بعد أخذ رأي الحكومة، و هو ما يجعل التسجيل مرهونا بموافقتها³.

و بعد ذلك تتم عملية التصويت على القانون، هذه العملية التي تكون إما بعد المناقشة (إما مناقشة عامة أو محدودة) ، أو بدون مناقشة . و تطبق هذه الحالة الأخيرة على الأوامر الرئاسية التي يتم عرضها على كل غرفة بالبرلمان للتصويت عليها كاملة دون مناقشة أو تعديل (المادة 124 من تعديل دستور 1996 و المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

أما بالنسبة للمراسيم التنظيمية، فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بعرضها على البرلمان من أجل الموافقة عليها، و لا توجد أي مادة في الدستور تلزمه باتخاذ هذا الإجراء . و هذا ما يعتبر من مظاهر قوة التنظيمات، إذ أن توقيع رئيس الجمهورية عليها يعد كافيا لخروجها لأرض الوجود و ترتيب كامل آثارها، دون وجوب عرضها على البرلمان الذي يهدد وجودها بعدم الموافقة و بالتالي الإلغاء.

و لعل الحكمة من عدم عرض هذه المراسيم على البرلمان للموافقة، هو أنها و بمقتضى المادة 01/125 من تعديل دستور 1996 و 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تنظم المجالات و الميادين الخارجة عن اختصاص البرلمان، إذ لا يملك هذا الأخير أي

¹. شريط وليد، المرجع السابق، ص214.

². أحمد سي علي ، مدخل للعلوم القانونية ، النظرية و التطبيق في القوانين الجزائرية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009، ص 226 و 227.

³. مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ، المرجع السابق ، ص 12 .

سلطة تجاهها مادام أنها تشرع في غير مجالاته المحصورة دستوريا، على عكس الأوامر الرئاسية التي تشرع بمقتضى المادة 124 من تعديل دستور 1996 ، و التي تقابلها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على أن: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة". لهذا من المنطقي أنه في أول دورة لهذا الأخير، تعرض هذه الأوامر عليه حتى يوافق عليها¹.

و بالتالي فإن استقلال هذه المراسيم مستمد من استقلال المجالات التي لم يحصرها الدستور للسلطة التنظيمية، و بالتالي هي ليست في حاجة لأي موافقة أو مصادقة من أي جهة سوى توقيع رئيس الجمهورية.

ومنه فإن لرئيس الجمهورية كل الصلاحيات الدستورية التي تمكنه من السيطرة على مناقشة القوانين و التصويت عليها، سواء كانت هذه القوانين مشاريع حكومية أو اقتراحات برلمانية.

على أن ضعف المبادرة البرلمانية حاليا و اكتساح مشاريع القوانين الحكومية لا ينقص من أهمية هذه السيطرة في شيء ، لأنها تبقى دائما كسد منيع في وجه أي اقتراح قانوني - على الرغم من ندرته - و في وجه أي تعديل من النواب على مشروع حكومي قد يعتدي على مجال السلطة التنظيمية.

¹ . عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) ، دار هومة للطباعة، و النشر و التوزيع ، الجزائر، 2009 ، ص 250 و 251.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تستمد السلطة التنظيمية الممارسة من طرف رئيس الجمهورية قوتها و أساسها من الدستور (المادة 01/125 من تعديل دستور 1996 والتي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016) و ليس من القانون، ما يجعلها ذات قيمة كبيرة و متميزة. إلا أن هذه القيمة و هذه المرتبة لا تحول دون خضوع التنظيمات للرقابة. فهي كباقي النصوص القانونية في الدولة تخضع لرقابة قضائية من طرف مجلس الدولة و رقابة كل من القضاء العادي و القضاء الإداري، و رقابة دستورية من طرف المجلس الدستوري، و هذا حماية و صيانة لمبدأ سمو الدستور. فاستقلالية التنظيمات عن القانون لا تعني أنها مستقلة عن الدستور، بل تستمد قوتها و أساسها منه. لذا فإن التنظيمات تكون معرضة للرقابة أيا كان نوعها في حالة مخالفتها للدستور¹.

و من هنا يمكن طرح الإشكال التالي: كيف يمكن ممارسة الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية؟

إن الإجابة على هذا الإشكال يتطلب منا البحث عن الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من طرف مجلس الدولة و رقابة كل من القضاء الإداري و القضاء العادي (المبحث الأول)، ثم البحث عن الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من طرف المجلس الدستوري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية لرئيس

الجمهورية

انطلاقاً من دستور 1976² أصبح للقانون بمعناه الضيق في النظام الدستوري الجزائري مجال معين و محدد، الأمر الذي قلب القاعدة التي كان معمولاً بها سابقاً في ظل

¹. سعاد بن سريّة ، المرجع السابق ، ص 162.

². دستور سنة 1976، المصدر السابق.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية

دستور 1963¹، و التي كانت تترك للبرلمان مجالا مفتوحا على إطلاقه للتشريع في مختلف ميادين الحياة الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية..، أما السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية فقد كانت في ظله -أي دستور 1963- هي الاستثناء.

و لكن الثورة التي أحدثها دستور 1976، و كرسها من ورائه كل من دستور 1989² و تعديل دستور 1996 و كذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 في الميدان القانوني، و دون أن تمس بالتدرج الهرمي للقواعد القانونية حدثت من مجال تدخل البرلمان، الأمر الذي يعني حتما وجود ميدان يمنع على هذا الأخير تناوله و التدخل فيه، لأنه-في الواقع- خصص للسلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية.

و إن كانت الغاية من هذا المسلك الدستوري هي محاولة رفع شأن القانون، بمعنى التشريع البرلماني، فيجب الإلحاح على أن هذا الأخير لم يعد الضابط القانوني الوحيد المتمتع بمكانة خاصة، ما دام أن التنظيمات الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنفيذية قد أصبحت تنافسه في ذلك³.

و بسبب هذا التنافس وضع المؤسس الدستوري، لاسيما في ظل تعديل دستور 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016، سلسلة من الإجراءات يمكن القول بأنها جاءت لصالح السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية، و ذلك لما قد تلعبه من دور في منع البرلمان من توسيع مجاله التشريعي على حساب مجال التنظيم الرئاسي، خاصة و أن القانون يعتبر أسمى درجة من السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية.

و لعل أهم رقابة قضائية على السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية في مواجهة القانون هو ذلك الممارس بواسطة:

- 1- الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة (المطلب الأول).
- 2- القضاء الإداري و القضاء العادي (المطلب الثاني).

¹. دستور سنة 1963، المصدر السابق.

². دستور 1989، المصدر السابق.

³. آسي نزي، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 1999، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 60.

المطلب الأول: بواسطة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

إن تعديل دستور 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016 هو أول من استحدث مجلس الدولة كمؤسسة دستورية، و ذلك بموجب المادة 152 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على أنه: (يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، تضمن المحكمة العليا و مجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد و يسهران على احترام القانون).

و انطلاقا من هذا النص أعلن المؤسس الدستوري بشكل واضح و لا لبس فيه في دخول البلاد في نظام القضاء المزدوج المشكل من هرمين قضائين، هرم القضاء العادي تعلوه المحكمة العليا، وتتوسطه المجالس القضائية، و يشكل قاعدته المحاكم الابتدائية، و هرم للقضاء الإداري يعلوه مجلس الدولة¹، وتتوسد قاعدته المحاكم الإدارية.

و لقد عرفت المادة 02 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، مجلس الدولة² على أنه: (هيئة مقومة لأعمال الجهات الإدارية و هو تابع للسلطة القضائية و يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد و يسهر على احترام القانون و يتمتع حين ممارسة اختصاصه بالاستقلالية).

و باعتباره هيئة تابعة للسلطة القضائية ، كان الأصل أن تكون له وظيفة قضائية فقط، كما كان عليه الحال سابقا مع الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، إلا أن الواقع يدل على خلاف ذلك، لأن مجلس الدولة يتمتع إضافة إلى وظيفته القضائية بوظيفة ثانية لا تقل عنها أهمية، هي الوظيفة الاستشارية التي ورد النص عليها في المادة 119 من دستور 1996 و التي

¹ . عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، الطبعة الأولى، دار ربحانة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2003، ص 293 و 294.

² . القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، (ج. ر. ج. ج. رقم 37 المؤرخة في 01 جوان 1998 المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 (ج. ر. ج. ج. العدد 43 الصادرة بتاريخ 03 غشت 2011).

تقابلها المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 كما يلي: (تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة).

و لبحث الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة تطرقنا إلى:

الفرع الأول: نطاق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية أساسا من نص المادة 119 من تعديل دستور 1996 والتي تقابلها المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 - السابقة ذكرها- و من نص كل من المادة 04 من القانون العضوي 98-01 التي جاء فيها: (يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة بنظامه الداخلي) و المادة 12 من ذات القانون الوارد بها أنه: (يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه و يقترح التعديلات التي يراها ضرورية).

و إن ما يستنتج من هذه النصوص هو أن مجلس الدولة يشكل بالنسبة إلى الحكومة في مجال التشريع غرفة مشورة، أي إذا أرادت هذه الأخيرة تقديم مشروع معين، فإنه يتعين عليها أولا اللجوء إلى مجلس الدولة لأخذ رأيه بخصوص هذا المشروع¹.

فالدور الاستشاري لمجلس الدولة ينصب على التأكد أساسا مما إذا كان مشروع القانون المختر به قد راعى مبدأ التوزيع الدستوري للاختصاصات، لاسيما ما يتعلق منه بالمجال المخصص للسلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية و راعى مبدأ تدرج القوانين أم لا.

الفرع الثاني: ضوابط الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

تتمثل ضوابط الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في المسائل الآتية:

¹. عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 129.

البند الأول: شكل مجلس الدولة عندما يتداول في المجال الاستشاري

نصت المادة 14 من القانون العضوي 01-98 على أنه: (ينظم مجلس الدولة لممارسة اختصاصاته ذات الطابع القضائي في شكل غرف، و يمكن تقسيم هذه الغرف إلى أقسام.

و لممارسة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل جمعية عامة و لجنة دائمة).

ونصت المادة 35 من ذات القانون على أنه: (يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة و لجنة دائمة).

البند الثاني: الإجراءات الواجبة الإتباع في المجال الاستشاري

نصت المادة 41 من القانون العضوي 01-98 على أنه: (تحدد أشكال و كفيات الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق التنظيم).

و لقد قام بالفعل المرسوم التنفيذي رقم 261-98 المؤرخ في 29 أوت 1998 بتحديد الأشكال و الإجراءات و كفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة¹ كما يلي²:

أولاً: الإخطار: يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة، و ذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة³ عليها، حيث يرسل كل مشروع قانون و جميع عناصر ملفه المحتملة من طرف الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة، و يسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار.

¹. المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 بتحديد الأشكال و الإجراءات و كفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة (ج.ر.ج.ج. ج. الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر سنة 1998 عدد 64).

². العيفا أويحيى، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، الدار العثمانية، الجزائر، 2004، ص 382.

³. هذا المجلس قد ألغاه التعديل الدستوري لسنة 2008، من خلال حذف ما يتعلق به من نص المادة 85 من دستور سنة 1996، المصدر السابق، ص 18، و استعاض عنه بنص آخر في المادة 77 من تعديل دستور سنة 1996، المصدر السابق، ص 17، جاء فيه: (يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءاً من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة...).

ثانيا: استلام مجلس الدولة لمشروع القانون و عرضه على الجهة المختصة:

بعد استلام الملف المتكون منه مشروع القانون يقوم رئيس مجلس الدولة-حسب الحالة- إما:

- 1- بتعيين أحد مستشاري الدولة كمقرر، و ذلك في الحالة العادية لتتم بعدها دراسة و مناقشة مشروع القانون من طرف فوج عمل من المستشارين في جلسات، و يبقى لوزير المعني أو ممثله حق الحضور.
- 2- أو بإحالة مشروع القانون في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها إلى رئيس اللجنة الدائمة، الذي يعين في الحال مستشار الدولة المقرر. و في كلا الحالتين ترسل نسخة من عناصر الملف إلى محافظ الدولة، الذي يعين أحد مساعديه و يكلفه بمتابعة الإجراءات و تقديم ملاحظاته المكتوبة.

ثالثا: تحديد جدول الأعمال: عندما تنتهي الأشغال التحضيرية - لإعداد مشروع التقرير النهائي- يحدد رئيس مجلس الدولة تاريخ الجلسة و جدول الأعمال، و يقوم بعد ذلك بإخطار الوزير المعني- أو الوزراء المعنيين- به.

رابعا: عقد الجلسة¹: تتعد الجلسة التي يمارس فيها مجلس الدولة وظيفته الاستشارية- بحسب الحالة- في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة، يتم خلالها تلاوة التقرير المعد من قبل مستشار الدولة المقرر، و تقديم المذكرات المعدة من محافظ الدولة أو أحد مساعديه، لتتخللها مناقشة عامة حول مضمون مشروع التقرير النهائي، تختتم بإجراء مداولة يشارك فيها وجوبا محافظ الدولة أو أحد مساعديه، و تتخذ بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، و في حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

و بعد المداولة و المصادقة على التقرير النهائي يكون مجلس الدولة قد أبدى رأيه.

¹. بو جادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 385 و ما بعدها.

خامسا: تبليغ رأي مجلس الدولة إلى الحكومة: يرسل رأي مجلس الدولة - المدون في شكل تقرير نهائي - إلى الأمين العام لحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة.

البند الثالث: الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة:

إن الرأي الذي أبداه حول مشروع قانون ما قد تضمن اقتراحات ترمي إما¹: إلى إثراء النص، أو تعديله، أو سحبه عندما يحتوي على مقتضيات قد يصرح بعدم دستوريته. فهل الحكومة ملزمة بما خلص إليه رأي مجلس الدولة، أم أنه يحق لها التمسك بمشروعها كما قدمته للمجلس، و بالتالي تطرح رأي مجلس الدولة جانبا؟

ذهب معظم الفقه الجزائري² - إن لم نقل كله- إلى أن إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين، و طلب رأيها حولها من طرف الحكومة يعد أمرا إلزاميا و وجوبيا، كما صرحت بذلك المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 عندما نصت على انه: (**يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين**).

و هناك من الفقه من ذهب- و نحن نؤيده- إلى أنه لا يمكن للحكومة إصدار نص مختلف عن مشروعها الأصلي الذي أحالته لاستشارة مجلس الدولة³.

أما الرأي الذي ذهب إلى أن⁴: « عبارة "أخذ رأي" الواردة في النص الدستوري لا تحمل أكثر من تفسير فمجلس الدولة في المجال التشريعي يمارس دور الهيئة الاستشارية و لا تكون لآرائه القوة الإلزامية» فإنه ليس دائما صحيحا، و لنا في نص المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 أكبر دليل، فقد صرح هذا الأخير بأنه: (**تعد المواضيع الأخرى التي لا تدخل ضمن مجال القانون من اختصاص التنظيم. يمكن تعديل النصوص ذات الشكل التشريعي التي تناولت هذه المواضيع بمراسيم تتخذ بعد أخذ رأي مجلس الدولة..**).

¹. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2005، ص 119.

². المرجع نفسه، ص 119.

³. عبد الرزاق زويينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة: ولادة كاملة و مهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد

01، 2001، ص 30.

⁴. عمار بو ضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 313.

المطلب الثاني: بواسطة رقابة القضاء الإداري و القضاء العادي

السمة البارزة في الدولة الحديثة أنها دولة قانون، تسعى إلى فرض حكمه على جميع الأفراد في سلوكهم و أعمالهم، و كذا فرضه على نشاط و تصرفات هيئات الدولة، المركزية منها و اللامركزية¹.

و هو ما تبنته النصوص الدستورية المتعاقبة، و فتنتت تؤكد و تصر عليه، فالمادة 74 من دستور 1976 نصت أن: (على كل شخص احترام الدستور، و الامتثال لقوانين الجمهورية و تنظيماتها. لا يعذر أحد بجهل القانون) و المواد 57 من دستور 1989 و 60 من تعديل دستور 1996 و 74 من التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 على أنه: (لا يعذر بجهل القانون. يجب على كل شخص أن يحترم الدستور و قوانين الجمهورية). و إن كان نص الدساتير الجزائرية على أن أحكام القضاء تصدر وفقا للقانون بمفهومه الواسع، فان نص المادة 152 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادة 171 من التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 نصت على تبني الازدواجية القضائية، تحديدا بواسطة رقابة كل من القضاء الإداري و القضاء العادي.

الفرع الأول: بواسطة رقابة القضاء الإداري

تعد التنظيمات الرئاسية الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية -طبقا للمعيار العضوي المادي- عملا تشريعيًا، و ذلك لأن طبيعة القواعد القانونية التي تضمنتها قواعد عامة و مجردة، شأنها في ذلك شأن القوانين، و من ثم فهي تعد أحد مصادر النظام القانوني في الدولة، و بالتالي تحتم اعتبارها أحد مصادر مبدأ المشروعية².

و يقصد بمبدأ المشروعية بمعناه الواسع، خضوع جميع الأشخاص و السلطات العامة بكل هيئاتها و أجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول في الدولة.

¹. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 08.

². سامي جمال الدين، اللوائح و ضمانات الرقابة الإدارية، المرجع السابق، ص 67.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

و أما المشروعية الإدارية فيراد بها خضوع الأعمال و التصرفات الصادرة تحديدا من السلطات الإدارية للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده¹.

و لما كانت التنظيمات الرئاسية عنصرا من عناصر المشروعية، فإنه يتحتم على السلطات العمومية و الإدارية في الدولة احترامها و التقيد بها، و إلا فإنه يحق للأفراد اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات الصادرة بالمخالفة لها، حيث أن المادة 134 من دستور 1989 نصت على أنه: (ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات العمومية)، و المادة 143 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت على أنه: (ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية).

كما يجب من جهة أخرى على القضاء الإداري، ممثلا في مجلس الدولة و الجهات القضائية الإدارية، مراعاة التنظيمات الرئاسية، و تطبيقها متى كان لذلك مقتضى في الدعاوى المرفوعة أمامه، و ذلك لأن القضاء عموما و القضاء الإداري خصوصا ملزم دائما بتأسيس أحكامه و قراراته ليس على القوانين بمعناها الضيق فقط، و إنما بتأسيسها أيضا على التنظيمات بمختلف أنواعها، و منها بالطبع التنظيمات الرئاسية، بما أنها مثل القوانين تنشئ و تحدد حقوقا و التزامات.

و رقابة القضاء الإداري على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يتم في الواقع بوصفها:

1-رقابة تحمي المشروعية.

2-رقابة تحد المشروعية.

البند الأول: بوصفها رقابة تحمي المشروعية

و ذلك من خلال دعاوى قضاء المشروعية، و هي تلك المجموعة من الدعاوى القضائية الموضوعية التي يحركها و يرفعها أصحاب الصفة و المصلحة أمام جهات القضاء الإداري المختصة، و تؤسس و تقام هذه الدعوى على أساس مراكز قانونية عامة،

¹. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 08.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

و تستهدف بالإضافة إلى حماية المصلحة الخاصة لرافعيها، تحقيق المصلحة العامة، بواسطة حماية مشروعية الأعمال الإدارية و النظام القانوني في الدولة، فدعوى قضاء المشروعية تستهدف إذن حماية مفهوم دولة القانون و مبدأ المشروعية في الدولة¹، ومن بين أهم دعاوى قضاء المشروعية هي دعوى الإلغاء، و التي يمكن تعريفها على أنها: دعوى قضائية ترفع بقصد مخاصمة قرار إداري وطني، أي داخلي، و ذلك بالطعن بمشروعيته تمهيدا للمطالبة بإلغائه و إبطال مفعوله، من خلال وضع حد نهائي لآثاره.

و أما لقبول دعوى الإلغاء من الناحية الموضوعية، فإنه يجب على رافعي الدعوى إثبات أن القرار المعني قد جاء معيبا على الأقل بأحد العيوب، الداخلية أو الخارجية، التي تصيب القرارات الإدارية في أركانها².

البند الثاني: بوصفها رقابة تحد المشروعية

من المعلوم أنه لا يمكن ممارسة الرقابة القضائية إلا بناء على دعوى ترفع من صاحب الشأن، فالقاضي لا يستطيع التدخل في المنازعات القائمة بين الإدارة العمومية و الأفراد من تلقاء نفسه، ولكن متى طلب منه التدخل فإنه يكون ملزما بالحكم في المنازعة، و إلا عد مرتكبا لجريمة إنكار العدالة.

ومع ذلك توجد بعض التنظيمات الرئاسية الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لا يمكن الطعن فيها قضائيا أمام القضاء الإداري، وذلك لأن هذا الأخير يعدها من قبل أعمال الحكومة، أو ما يعرف أيضا بأعمال السيادة³.

فالقاضي الإداري عندما يرفع أمامه طعن ضد إحدى تلك التنظيمات الرئاسية، فإنه يعترض بعدم القبول، مستعملا في ذلك تورية مفادها⁴: « أن هذه الأعمال ليست من طبيعتها أن تكون محلا للطعن ».

¹. عمار عوابدي، قضاء التفسير.. في القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 103.

². عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني: نظرية الدعوى الإدارية، د . م . ج، الجزائر، 1995، ص 499 و ما بعدها.

³. سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 167.

⁴. محيو أجمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، الجزائر، 2003، ص 164.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

و بالاستناد على ما سبق يمكن القول بأنه: إذا كانت رقابة القضاء الإداري على أعمال السيادة يعتبر في نظر كثير من الفقه¹ رقابة تحد و تقيد من نطاق المشروعية، فإنها تعتبر رقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: بواسطة رقابة القضاء العادي

إن معظم الدول أنشأت جهات قضائية عادية تتدخل تلقائيا في القضايا الجزائية، و تبقى ساكنة في القضايا المدنية إلى حين اللجوء إليها من طرف الأشخاص عن طريق الدعوى.

فالجوء إلى القضاء ليس واجبا على كل من يعتدي على حقه، سواء نحو نفسه أو نحو المجتمع الذي يعيش فيه، كما ذهب إلى ذلك الفقيه "اهرنج" فتلك فكرة مثالية، و إن كانت ترمي إلى تحقيق سيادة القانون، و لذلك لم تأخذ بها معظم التشريعات في العالم².

و عليه فالقاعدة العامة في مجال التقاضي المدني هي أن القاضي لا يختص بالنظر في المنازعات بنفسه، أي أنه لا يجوز للقاضي المدني البحث في المنازعات و طلبها ليفصل فيها رغما عن الخصوم، فهو يختلف هنا عن النيابة العامة التي تستطيع تحريك الدعوى العمومية كأصل من تلقاء نفسها³.

و على كل سنحاول من خلال هذا الفرع معرفة كيفية و أساليب مساهمة رقابة القضاء العادي على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، و ذلك بالبحث تحديدا عن الدور الذي تؤديه: 1- رقابة القضاء الجزائي

2 - رقابة القضاء المدني

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 16 و ما بعدها.

² بوبشير محمد أمقران، قانون الإجراءات المدنية: نظرية الدعوى-نظرية الخصومة-الإجراءات الاستثنائية، الطبعة

الثانية، د . م . ج، الجزائر، 2008، ص 07.

³ نبيل إسماعيل عمر، الوسيط في قانون المرافعات المدنية و التجارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1999، ص

البند الأول: رقابة القضاء الجزائي

إن قانون الإجراءات الجزائية بما يضعه من قواعد -تهدف إلى تحديد و توضيح الإجراءات التي يتم بواسطتها استعمال حق الدولة في العقاب- يحمي حقوق كل من المتهم و المجني عليه و يكفل -بواسطة النيابة العامة- الحماية للمصلحة العامة¹.

و بالرجوع إلى المادة 467 من قانون العقوبات² التي نصت على أنه: (تستمر المحاكم و مجالس القضاء في أتباع القوانين و اللوائح التنظيمية الخاصة بالمواد التي لم ينص عليها في هذا القانون) نجد أن القضاء الجزائي يقوم برقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و حمايتها عن طريق الدعوى العمومية التي تباشرها أمام النيابة العامة.

و يمكن تعريف الدعوى العمومية على أنها: تلك الدعوى القضائية التي تباشرها حصرا أمام القضاء الجزائي النيابة العامة، التي ترفع و تطالب فيها المجتمع بتطبيق القانون المجسد لحق الدولة في العقاب.

و بالرجوع إلى قانون العقوبات في مواده 441 و 442 و 451 و 453 نجده يكشف و بوضوح أن الجرائم التي تحدد بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لا يمكن أن تكون إلا تعديل مخالفة فقط³، فان الرجوع إلى المادة 116⁴ منه التي نصت على أنه: (يعاقب بالسجن المؤقت مرتكبو جريمة الخيانة من 5 إلى 10 سنوات...2- القضاة و ضباط الشرطة القضائية الذين يتجاوزون حدود سلطاتهم بالتدخل في القضايا الخاصة بالسلطات الإدارية سواء بإصدار قرارات في هذه المسائل...) تكشف أن الاعتداء على

¹. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة، 2002، ص 05.

². الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 و المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم، ص 196.

³. لأن البند السابع من المادة 151 من دستور سنة 1976، المصدر السابق و المادة 115 من دستور سنة 1989، ص 21 و 22. و المادة 122 من تعديل دستور سنة 1996، المصدر السابق، ص 24، 25، 26، و المادة 140 من تعديل دستور سنة 2016، المصدر السابق، ص 26 و 27 قد خص البرلمان لوحده بتشريع قواعد قانون العقوبات و الإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات و الجنح، و العقوبات المختلفة المطابقة لها، و أضاف التعديل الدستوري العفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون.

⁴. الأمر رقم 156/66، المشار إليه السابق، ص 54.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

اختصاص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الآتي من السلطة القضائية أو من محيطها، وبالتحديد من ضباط الشرطة القضائية يشكل جنائية لا مخالفة.

و بالاستناد إلى ما سبق يمكننا القول بأنه إذا كانت رقابة القضاء الجزائي للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يتم في شتى الحالات بموجب الدعوى العمومية، فإن أساس هذه الأخيرة يختلف باختلاف طبيعة محل الاعتداء، و ذلك لأنه في حالة ما إذا كان المعتدى عليه هو:

- نص تنظيمي صادر عن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، فإن الجريمة تعد مخالفة جزائية، يتابع و يعاقب مرتكبها على هذا الأساس.
- اختصاص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، و كان المعتدى أحد القضاة، أو أحد ضباط الشرطة القضائية، فإن الجريمة تكيف التكيف الأصح و هو الجنائية، حيث يتابع و يعاقب فاعلها على هذا الأساس.

البند الثاني: رقابة القضاء المدني

لا يقتصر إنشاء القواعد القانونية في الدولة على سلطة أو هيئة عامة واحدة، فانه يكون محتملا وقوع تعارض و تناقض بين هذه القواعد، ومن ثم تتنازع بين السلطات و الهيئات التي تولت تقريرها، و ليس هناك من شك في أن ظاهرة عدم الانسجام أو التعارض بين تشريع و آخر تشكل افتراضا عاما¹.

و من الواضح أن هذه الظاهرة قد لا تكون مشكلة، و ذلك إذا كان التعارض بين نص عام و آخر خاص، أو بين نص سابق و آخر لاحق، إذ سوف يعمد القاضي المدني إلى مبدأ النص الخاص يقيد النص العام بالنسبة للحالة الأولى، و مبدأ النص اللاحق يلغي النص السابق بالنسبة للحالة الثانية، و يستبعد أحد النصين ليطبق النص المتبقي على القضية المعروضة عليه.

¹. عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 305.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

و لكنها قد تكون -أي ظاهرة التعارض- مشكلة إذا ما ثارت بصدد قواعد قانونية ليست لها نفس الدرجة الإلزامية¹، بحيث تكون إحداها تنظيماً رئاسياً و الأخرى تنظيماً تنفيذياً صادراً عن الوزير الأول بموجب سلطته التنظيمية، فالحل القانوني الذي يستخدمه القضاء المدني لمواجهة التعارض الذي يمكن أن يحصل بين تنظيم رئاسي و آخر تنفيذي و ذلك بالرجوع إلى:

- قرار الغرفة المدنية للمحكمة العليا رقم 130145 الصادر بتاريخ 12 جويلية 1995.

- قرار الغرفة المدنية للمحكمة العليا رقم 264463 الصادر بتاريخ 09 أكتوبر 2002.

و عليه إذا كانت الغرفة المدنية للمحكمة العليا، و دون أن تتعرض مباشرة لفحص المشروعية، تتمسك بمبدأ تدرج القوانين لاستبعاد التنظيمات التنفيذية و إهمالها إذا ما خالفت تشريعاً أعلى، فإنه من الممكن جداً أن نتصور أنها ستطبق نفس الحل القانوني في الحالة التي يكون فيها التنظيم الرئاسي -الصادر عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية- مكان القانون.

المبحث الثاني: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تنص المادة 165 / 01 من تعديل دستور 1996 على أن: "يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية. ... و التي تقابلها المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات".

¹. أحمد حميودة، مبدأ تدرج القواعد القانونية و آثاره على الوظيفة القضائية، مذكرة تخرج، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2006، ص 03.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

ومنه، فإن التنظيمات على غرار القانون تخضع للرقابة من طرف المجلس الدستوري، و هذا لضمان عدم مخالفتها للدستور، و عدم تعديها على المجال المخصص للبرلمان. و لما كانت التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية تخضع لهذا النوع من الرقابة في حالة تعديها على مجال القانون، فما هو مضمون وماهية هذه الرقابة ؟ و ماهي آثارها على مجال القانون ؟ و هل توفر حماية دستورية قوية لمجال القانون على غرار حماية مجال السلطة التنظيمية ؟

هذا ما ستتم الإجابة عليه من خلال هذا المبحث ، و ذلك بالتطرق إلى عناصر رقابة المجلس الدستوري على التنظيمات و مظاهرها (المطلب الأول) ، ثم بعد ذلك التطرق إلى الإجراءات و المراحل المطبقة على هذه الرقابة ، و الجزاء المترتب عنها (المطلب الثاني)

المطلب الأول: عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات و مظاهرها

إن مجال السلطة التنظيمية محمي من طرف المجلس الدستوري من خلال الرقابة على دستورية القوانين العضوية و القوانين العادية المتعدية و المتجاوزة لحدودها المرسومة دستوريا.

كما يعد مجال القانون الوارد على سبيل الحصر محميا من المجلس الدستوري من خلال الرقابة الدستورية على التنظيمات المتعدية لمجالها، بتنظيم المسائل المخصصة للقانون وفقا للمادتين 122 و 123 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ومنه يمكن طرح الإشكال الآتي: إذا كانت التنظيمات المتعدية على مجال القانون تخضع لرقابة المجلس الدستوري، فما هي عناصر هذه الرقابة ؟ و ما هي مظاهرها ؟. هذا ما ستتم الإجابة عليه من خلال التعرض إلى عناصر الرقابة على التنظيمات (الفرع الأول) ، ثم التعرض بعد ذلك إلى مظاهر هذه الرقابة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات

تتضمن عملية الرقابة على التنظيمات في حالة مخالفتها للدستور بشكل عام، و في حالة تعديها على مجال القانون بشكل خاص، مجموعة من العناصر¹ تتمحور فيما يلي:

البند الأول : المصدر الدستوري للرقابة على التنظيمات

امتدادا لاستقلالية التنظيمات على القانون، فإن عملية الرقابة على أي تعدي منها على مجال القانون لن تكون مستمدة من هذا الأخير، بل من الدستور مباشرة. هذا الدستور الذي يقرر عملية الرقابة هاته من خلال تحديد الهيئة المكلفة بممارسته ، ألا و هو المجلس الدستوري .

كما يحدد طريقة عمل هذه الرقابة (عن طريق إخطار من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المجلس الدستوري، هذا في ظل تعديل دستور 1996، أما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد توسع الإخطار فيمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة². لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين السابقتين إلى الإخطار بالدفع بعدم الدستورية المبينة في المادة 188 : (يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور)، و جزائها و موضوعها و شكلها.

البند الثاني : الطابع الموضوعي للرقابة على التنظيمات

إن الرقابة على التنظيمات من أي تعد محتمل منها على مجال القانون هي رقابة موضوعية .بمعنى أنها تستهدف التنظيمات في حد ذاتها، و لا تستهدف الجهة المصدرة

¹. بخصوص ما يلي ذكره حول هذه العناصر أنظر بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 228 و229.

². المادة 187 من تعديل دستور سنة 2016، المصدر السابق، ص 33.

لها¹. و عليه فإن المجلس الدستوري إذا فصل بعدم دستورية أي تنظيم ، فإن ذلك لا يرتد أبداً إلى رئيس الجمهورية المخول دستورياً بممارسة هذا الاختصاص.

البند الثالث : مشروعية و محدودية الرقابة على التنظيمات

إن هذه الرقابة تعد مشروطة من جهة، و محدودة من جهة أخرى. فهي مشروطة بإخطار المجلس الدستوري² حول أي تعد محتمل من التنظيمات على مجال القانون كون أن المجلس الدستوري ليس بإمكانه ممارسة هذه الرقابة من تلقاء نفسه. كما أن هذه الرقابة محدودة بجهات معينة تحتكر عملية الإخطار³ هذه بمقتضى المادة 166 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

البند الرابع: جوازية و ازدواجية الرقابة على التنظيمات

إن الرقابة على التنظيمات تعد جوازية ، بمعنى أن إخطار المجلس الدستوري بشأن تعدي أي مرسوم مستقل على مجال القانون هو مسألة جوازية بالإمكان ممارستها أو الإحجام عنها، و هذا على عكس الرقابة على دستورية القوانين العضوية المتجاوزة لمجالها و المتعدية على مجال السلطة التنظيمية بحيث تعد في هذه الحالة إلزامية⁴. و تعد هذه الرقابة كذلك مزدوجة، أي أن المرسوم المستقل يخضع لنوعين من الرقابة، إما رقابة سابقة يصدر من خلالها المجلس الدستوري رأياً، و إما رقابة لاحقة يصدر من خلالها قراراً بشأن التنظيم موضوع الإخطار.

¹. بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 228.

². عمار عباس عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري، العدد رقم 01، سنة 2013، ص 87، ص 67.

³. عطاء الله بوحميده ، الرقابة الدستورية للنصوص القانونية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 04 ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2010 ، ص 40.

⁴. عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، المرجع السابق، ص 67-71.

الفرع الثاني: مظاهر الرقابة الدستورية على التنظيمات

تأخذ عملية الرقابة على دستورية التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية مظهرين، مظهر شكلي و مظهر موضوعي و ذلك على الشكل التالي:

البند الأول: الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات

تكون الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات خاصة بسبب عدم احترام قواعد الاختصاص ، و بسبب عدم احترام الإجراءات المحددة دستوريا، و ذلك على الشكل التالي:

أولا : عدم احترام قواعد الاختصاص:

عملا بنص المادة 01/125 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. و من هنا نستنتج أن التنظيمات الصادرة بموجب هذه السلطة تعد حكرا على رئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية، و في حالة صدور هذه التنظيمات من جهة أخرى غير رئيس الجمهورية، فلجهات الإخطار الطعن فيها أمام المجلس الدستوري على أساس عدم احترام قواعد الاختصاص .

كما أن رئيس الجمهورية عند ممارسته للسلطة التنظيمية عليه احترام اختصاصه المحدد بشكل سلبي وفقا للمادة أعلاه، و بالتالي عدم الاعتداء عن طريق تنظيماته على مجال القانون المحدد في المادتين 122 و 123 من تعديل دستور 1996 و المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

و أي تعدي من رئيس الجمهورية يعد مخالفة لقواعد الاختصاص يستتبع إخطار المجلس الدستوري من طرف جهات الإخطار.

فتعد الرقابة على الحدود بين المجالين المحددين دستوريا للتنظيم و القانون، مندرجة ضمن الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات تحت باب عدم احترام قواعد الاختصاص.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية

في الأخير نشير إلى أن التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقا للمادة 01/125 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ملزمة باحترام و عدم مخالفة مبدأ التدرج القانوني¹ و احترام سمو الدستور .

ثانيا: عدم احترام الأشكال و الإجراءات المحددة دستوريا:

حتى تكون النصوص القانونية سليمة من الناحية الدستورية، لابد و أن تراعي القواعد الشكلية و الإجرائية المحددة في الدستور .

فبالنسبة للقانون اشترط المؤسس الدستوري أن تتم عملية وضعه من خلال إجراءات و أشكال محددة و مراحل معينة حددها من خلال مواد الدستور و هي باختصار ، مرحلة الاقتراح (المادة 119 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016) ، مرحلة الفحص ، مرحلة التصويت (المادة 120 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، ثم مرحلة التصديق (المادتين 126 و 127 من دستور 1996 و والتي تقابلها المادتين 144 و 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

و في حالة عدم احترام البرلمان للمراحل و الإجراءات الدستورية السابقة ، يكون القانون غير دستوري يستوجب تدخل المجلس الدستوري بعد إخطاره.

لذلك فإنه عندما يقوم الدستور بتحديد إجراءات و مراحل و أشكال وضع القانون فإن مخالفة القانون لذلك يترتب عليه خضوعه للرقابة السياسية من طرف المجلس الدستوري ، و بالتالي يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل بإخطاره بسبب العيب في الشكل أو الإجراءات الذي انتاب هذا القانون.

¹ . يعد مبدأ التدرج القانوني أو تدرج القواعد القانونية أساس و جوهر دولة القانون . أنظر في ذلك إلى نبالي فطة ، المجلس الدستوري و تدرج القواعد القانونية، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 03، 2012 ، ص 07 و ما بعدها.

البند الثاني: الرقابة الموضوعية على دستورية التنظيمات:

إضافة إلى ضرورة سلامة شكل التنظيمات، لابد و أن يكون مضمون هذه الأخيرة مراعيًا و محترمًا لأحكام الدستور.

كما يجب عليه كذلك أن يحترم المبادئ العامة الدستورية المستقاة من روح الدستور، و على رأسها مبدأ الفصل بين السلطات¹، و أي مخالفة أو خروج عن روح و مقتضى الدستور²، قد يترتب عليه إخطار المجلس الدستوري بدعوى عدم دستورية التنظيمات من الناحية الموضوعية، لأن المجلس الدستوري و في إطار مراقبته لعدم اعتداء رئيس الجمهورية بتنظيمه المستقل على اختصاص البرلمان ووفقا للمادتين 122 و 123 والتي تقابلها المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و مواد متفرقة منهما، يستند على مبدأ الفصل بين السلطات، ما يجعل المجلس الدستوري هنا يعتمد على روح الدستور.

و لعل أبرز مثال على ذلك نجد رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 04 المؤرخ في 19 / 02 / 1997، و الذي نص من خلاله على أن³:

- "... اعتبارا أن المؤسس الدستوري، باعتماده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها، والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة..."، و إن كان الأمر هنا متعلقا بعدم دستورية أمر رئاسي طبقا للمادة 124 من دستور 1996، إلا أن آثاره تترد إلى اختصاص رئيس الجمهورية التنظيمي بمقتضى المادة 01/125 من دستور 1996.

¹. قارش أحمد، المرجع السابق، ص 97.

². بوسطة شهرزاد، مدور جميلة، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين و تطبيقاته في التشريع الجزائري. مجلة الاجتهاد القضائي، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الرابع، مارس 2008، ص 346.

³. رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 04 المؤرخ في 19 / 02 / 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 1997/01/06.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية

لأن المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي قامت بإحالة مسألة تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم إلى التنظيمات، و هي من المسائل المخصصة للقانون بمقتضى المادة 122 من تعديل دستور 1996، و هو ما يعتبر تعدياً على مجال البرلمان.

المطلب الثاني: إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات و جزاؤها

بعد أن انتهينا من الحديث عن مميزات و مظاهر رقابة المجلس الدستوري على التنظيمات الصادرة بموجب السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية ، جاء الدور الآن للبحث في إجراءات هذه الرقابة . و ذلك من أجل معرفة كل المراحل المتبعة أمام المجلس الدستوري في حالة الطعن ضد مرسوم رئاسي مستقل معتدي على مجال القانون المحدد وفقاً للدستور. على أن هذه الرقابة تخضع لنفس الإجراءات التي تخضع لها باقي النصوص القانونية أمام المجلس الدستوري¹ . و بعد التطرق إلى الإجراءات المتعلقة بهذه الرقابة ، لابد من التعرف على الجزاء المترتب عنها ، هذا الجزاء الذي يثير إشكالات قانونية كثيرة و مهمة في نفس الوقت.

لذا فإن الإشكال الذي يطرح من خلال هذا المطلب يتمثل في : ما هي إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات المتعدية على مجال القانون ؟ و ماهو الجزاء المترتب عنها ؟ وهو ما سنتم الإجابة عليه من خلال التعرض لإجراءات الرقابة على التنظيمات (الفرع الأول) ، ثم التعرض لجزاء هذه الرقابة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات:

تم تحديد هذه الإجراءات وفق النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري² و المتمثلة فيما يلي:

¹ . بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 233.

² . النظام المؤرخ في 16 أبريل 2012 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (ج . ر . ج . رقم 26 الصادرة بتاريخ 03 ماي 2012، عدد 26) .

البند الأول: الإخطار حول المرسوم الرئاسي:

في حالة وجود تنظيم مستقل متعدد على مجال القانون ، تقوم جهات الإخطار المعنية بإرسال رسالة إخطار إلى رئيس المجلس الدستوري و لابد أن تحتوي هذه الرسالة على موضوع الإخطار¹ عن طريق تحديد دقيق للنص أو النصوص التي يحتويها المرسوم المستقل و التي تعدي على مجال القانون . كما لا بد من إرفاق المرسوم الرئاسي موضوع الإخطار بهذه الرسالة² .

و بعد ذلك يتم تسجيل رسالة الإخطار هذه في سجل الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري، و تستلم الجهة المخطرة إشعاراً بذلك³ .

و يتضمن هذا الإشعار التاريخ الذي يبدأ منه سريان الأجل⁴ أو المدة المحددة لإصدار رأي أو قرار المجلس الدستوري. و قد حدد هذا الأجل وفقاً للمادة 167 من تعديل دستور 1996 و هو 20 يوماً⁵ ، أما في المادة 189 من التعديل الدستوري لسنة 2016 هو 30 يوماً من تاريخ الإخطار.

إن هذه المدة قد تعد غير كافية مقارنة بالعمل المهم و الحساس الذي يؤديه المجلس الدستوري بشأن حماية المجالين ، خاصة و أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لم يحدد ما إذا كان لازماً أن تذكر الرسالة أسباب الإخطار⁶ .

¹ . صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010 و ص 322.

² . المادة 08 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012)، المشار إليه سابقاً، ص 05 .

³ . المادة 09 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012)، المشار إليه سابقاً، ص 05.

⁴ . المادة 02/09 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012)، المشار إليه سابقاً، ص 05.

⁵ . العيفا أويحيي النظام الدستوري الجزائري ، الطبعة الأولى ، المرجع السابق، ص 419.

⁶ . فريد علواش ، المجلس الدستوري الجزائري : التنظيم و الاختصاصات ، مجلة المنتدى القانوني ، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، بكلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الخامس ، مارس 2008، ص 108.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

و لعل واقع عمل المجلس الدستوري أثبت أنه لا يتم تسبب رسائل الإخطار الموجهة إليه من جهات الإخطار ، إذ يتم طلب النظر في مدى دستورية النص القانوني دون تحديد أسباب عدم دستوريته ، الشيء الذي جعل المجلس الدستوري في كل مرة يقوم ببحث مضني حول أسباب عدم دستورية النص المعروض عليه¹ . و هذا ما يؤكد عدم كفاية المدة السابقة (20 يوما) في ظل تعديل دستور 1996، أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد استبدل المدة السابقة (20 يوما) بمدة ثلاثين يوما الموالية لتاريخ الإخطار للفصل في أمر دستورية التنظيمات المستقلة المتعدية على مجال القانون . و هو ما سينعكس سلبيا على عملية إصدار آراء و قرارات سليمة حول دستورية النصوص بشكل عام، و حول حماية مجالي القانون و التنظيم المستقل بشكل خاص² .

البند الثاني : التحقيق في المرسوم الرئاسي:

بعد تسجيل رسالة الإخطار وفقا للإجراءات السابقة ، يقوم رئيس المجلس الدستوري بتعيين مقرر من بين أعضاء المجلس . تكون مهمته الأساسية هي التحقيق في ملف الإخطار، و إعداد مشروع رأي أو قرار³ حسب الحالة ، أي حسب ما إذا كانت رقابة سابقة أو لاحقة.

¹ . فريد علوش ، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، سنة 2010، ص 205.

² . المادة 01/189 من تعديل دستور سنة 2016، المصدر السابق، ص 33، على أن: " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، و يصدر رأيه أو قراره في ظرف الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ الإخطار... " هذه المدة التي تعد مناسبة للمجلس الدستوري من أجل إصدار آراء و قرارات سليمة حول دستورية النصوص القانونية، و حول حماية مجالي القانون و التنظيمات.

³ . تنص المادة 11 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012)، المشار اليه سابقا، ص 05، على أن: " يعين رئيس المجلس الدستوري، بمجرد تسجيل رسالة الإخطار، مقررًا أو أكثر من بين أعضاء المجلس يتكفل بالتحقيق في الملف، وتحضير مشروع الرأي أو القرار".

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

و للعضو المقرر في سبيل ذلك جميع الصلاحيات الدستورية التي تمكنه من أداء مهمته، و بذلك له الحق في جمع كل الوثائق و المعلومات المتعلقة بموضوع الإخطار، والاستعانة بخبير إذا اقتضى الأمر ذلك¹.

على أن تكون مهمته في التحقيق و إعداد مشروع الرأي أو القرار في حدود المدة السابقة التي أقرتها المادة 167 من تعديل دستور 1996.

و بعد الإنهاء من مهمته، يقوم المقرر بتسليم نسخة من ملف الإخطار مرفقا بالتقرير و بمشروع القرار أو الرأي إلى رئيس المجلس الدستوري، و إلى كل عضو² من أعضائه³. من هنا نلاحظ الدور الأساسي و الفعال الذي يؤديه العضو المقرر، على اعتبار أن المرحلة القاعدية و الأساسية للرأي و القرار قام بإعدادها و تحضيرها هذا العضو، و يكون على أعضاء المجلس المناقشة و التصويت.

هؤلاء الأعضاء الذين قد تبلغ ثقتهم في المقرر حدود التصويت على مشروع الرأي أو القرار دون تعديل أو إضافة، مادام أن المقرر أعلم منهم بحيثيات الملف موضوع الإخطار، و هذا بمقتضى صلاحياته المحددة قانونا⁴.

هذا و يجدر الذكر أن رئيس المجلس الدستوري في تعيينه للعضو المقرر، غير مقيد بأية معايير موضوعية عليه الالتزام بها في عملية التعيين هاته⁵، الشيء الذي يجعلنا نبحث في معايير و أسس هذا الاختيار، فلا نجد أقرب من معيار الولاء، الذي يلعب دورا كبيرا في عملية التعيين داخل النظام الدستوري الجزائري.

¹. تنص المادة 12 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن: " يخول المقرر أن يجمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه، ويمكنه أن يستشير أي خبير يختاره ..".

². تنص المادة 13 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن: " يسلم المقرر، بعد الانتهاء من عمله، إلى رئيس المجلس الدستوري وإلى كل عضو في المجلس نسخة من الملف، موضوع الإخطار، مرفقة بالتقرير ومشروع الرأي أو القرار ..".

³. قارش أحمد، المرجع السابق، ص 89.

⁴. عزيز جمام، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، د. س. ن، ص 20.

⁵. المرجع السابق، ص 21.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية

و منه فليس هناك ما يمنع رئيس المجلس الدستوري من تعيين عضو مقرر من بين أعضاء المجلس وفقا لدرجة الولاء إليه، و إلى رئيس الجمهورية مصدر التعيين لهما معا، و هو ما قد يكون ضروريا خاصة في حالة وجود اختلافات و تباينات بين أعضاء المجلس الممثلين للسلطات الثلاث في الدولة¹.

هذا ما يبرز بلا شك قوة و أهمية المستوى التمثيلي لرئيس الجمهورية داخل المجلس الدستوري ، فزيادة على قوة مستواه التمثيلي من الناحية الكمية أو العددية ، فإنه قوي كذلك من الناحية النوعية ، إذ له حق تعيين رئيس المجلس الدستوري ، صاحب سلطة تعيين العضو المقرر ذو الصلاحيات المهمة.

البند الثالث: الاجتماعات حول المرسوم الرئاسي:

بعد الإجراءات السابقة ، ينعقد اجتماع² تحت رئاسة رئيس المجلس الدستوري من أجل دراسة و مناقشة ملف الإخطار المقدم من طرف العضو المقرر. و في حالة وجود مانع للرئيس بإمكانه اختيار عضو ينوب عنه³.

و تنتهي أشغال هذا الاجتماع بصدور رأي أو قرار (حسب الحالة) بشأن المرسوم الرئاسي المستقل موضوع الإخطار. مع العلم أن الاجتماع السابق لا يصح انعقاده إلا بحضور 07 أعضاء من المجلس الدستوري على الأقل⁴. و لا تكون مداولاته سليمة إلا إذا كانت في جلسة مغلقة⁵.

¹. جمام عزيز ، المرجع السابق ، ص 20 و 21.

². تنص المادة 14 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) على أن : " يجتمع المجلس الدستوري بناء على استدعاء من رئيسه.

يمكن رئيس المجلس الدستوري أن يختار عضوا يخلفه في حالة حصول مانع له".

³. المادة 02/14 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) .

⁴. تنص المادة 15 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) على أن: " لا يصح أن يفصل المجلس الدستوري في أي قضية إلا بحضور سبعة (7) من أعضائه على الأقل".

⁵. تنص المادة 01/16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012) على أن: " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة. يبدي آراءه ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه، دون المساس بأحكام المادة 77 من الدستور. وفي حالة تساوي الأصوات، يُرَجَّح صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة".

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

و يصدر الرأي أو القرار بأغلبية الأعضاء، و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة¹ في حالة الإنابة مرجحا².

من هنا نلاحظ أن الطابع المرجح لصوت الرئيس هو مظهر إيجابي يدل على أهمية المستوى التمثيلي لرئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية داخل المجلس الدستوري، على اعتبار أن رئيس المجلس الدستوري هو من ضمن الأعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية، هذا التعيين الذي يقوم على الاعتبارات الشخصية و السياسية³.

وامتدادا لذلك نادى فقهاء القانون الدستوري بجعل انتخاب رئيس المجلس الدستوري من بين أعضائه⁴، على اعتبار أن الصوت الترجيحي لا تكون له مصداقية إلا إذا كان صاحبه مستقلا⁵.

و بعد اتخاذ الرأي أو القرار، يقوم الأمين العام للمجلس الدستوري باعتباره قلم جلسات المجلس⁶ مع الأعضاء الحاضرين بتوقيع محاضر جلسات المجلس الدستوري⁷.

و يقوم رئيس الجلسة و الأعضاء الحاضرون بتوقيع آراء و قرارات المجلس الدستوري⁸. هذه الآراء و القرارات لابد و أن تصدر معللة و باللغة العربية خلال المدة المحددة الموالية لتاريخ رسالة الإخطار.

¹. صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 322.

². المادة 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012).

³. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص 113.

⁴. بوسطة شهرزاد، مدور جميلة، المرجع السابق، ص 359.

⁵. لدرع نبيلة، التفرقة بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي في النظام الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير فرع

الإدارة و المالية العامة، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 53.

⁶. تنص المادة 17 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن: "يتولى الأمين العام قلم جلسات المجلس الدستوري".

⁷. تنص المادة 18 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن: "يوقع الأعضاء

الحاضرون وكتاب الجلسة، محاضر جلسات المجلس الدستوري.

لا يجوز أن يطلع عليها إلا أعضاء المجلس الدستوري".

⁸. تنص المادة 19 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن: "يوقع الرئيس والأعضاء الحاضرون آراء المجلس الدستوري و قراراته.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

و بعد ذلك يقوم الأمين العام للمجلس بتسجيل هذه الآراء و القرارات، و يقوم بإدراجها في الأرشيف¹. و يتم تبليغها إلى رئيس الجمهورية، كما تبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار صادرا منهما². كما يتم تبليغها كذلك إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية³.

الفرع الثاني: جزاء الرقابة الدستورية على التنظيمات

لقد وضع المؤسس الدستوري الجزائري نوعين من الرقابة الدستورية على التنظيم المستقل من تعديده على مجال القانون. و ذلك بالنظر إلى نوع الرقابة، هل هي رقابة سابقة على صدور هذا النوع من التنظيمات، أو هي رقابة لاحقة على صدورها، و ذلك على الشكل التالي:

البند الأول: الجزاء المترتب على الرقابة السابقة

تكون الرقابة السابقة من المجلس الدستوري على المرسوم الرئاسي قبل صدوره. أي أن هذا المرسوم محل الإخطار لم يدخل مرحلة التنفيذ بعد. و يصدر المجلس في هذه الحالة رأيا بدستورية أو عدم دستورية هذا المرسوم⁴.

و هو ما قد يطرح تساؤل مهم حول القوة القانونية لهذا " الرأي " ، الذي قد يوحي استعمال المؤسس الدستوري له إلى اعتباره غير ملزم عكس القرار الصادر بناء على الرقابة اللاحقة.

¹. المادة 02/19 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012).

². تنص المادة 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن: " يبلغ الرأي أو القرار إلى رئيس الجمهورية. كما يبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار قد صدر من أحدهما ".

³. تنص المادة 22 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أبريل 2012) على أن: " ترسل آراء المجلس الدستوري وقراراته إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية".

⁴. المادة 165 من تعديل دستور سنة 1996، المصدر السابق، ص 30 والتي تقابلها المادة 186 من تعديل دستور سنة 2016، المصدر السابق، ص 32.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

و هذا ما يدفعنا للتساؤل: هل يعد الرأي الذي نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 165 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بشأن الرقابة السابقة ملزما، أم غير ملزم؟ و إذا كان غير ملزم، فهل من الضروري على رئيس الجمهورية التقيد به في حالة الرقابة السابقة على تنظيمه المستقل؟. الحقيقة أنه و على الرغم مما يوحي به استعمال المؤسس الدستوري لمصطلح "رأي" على أن الرقابة السابقة هي رقابة استشارية غير ملزمة، إلا أن رقابة المجلس الدستوري هي رقابة ملزمة سواء كانت على شكل رأي أو قرار، و إلا ما الداعي لوجودها أصلا.

كما أن المؤسس الدستوري كان بإمكانه تجنب مثل هذا الإشكال بتوحيد الجزاء بين الرقابة السابقة و اللاحقة بقرار مادام أن لهما نفس الأثر القانوني الملزم للجهة المصدرة للنص القانوني غير الدستوري¹.

و بالتالي فإن المؤسس الدستوري لم يميز بين الرأي و القرار في إطار عمل المجلس الدستوري من حيث الحجية، و إنما من حيث توقيت الرقابة، إذ يكون الرأي مرتبطا بالرقابة السابقة، أما القرار فيرتبط بالرقابة اللاحقة².

لهذا يمكن القول أن آراء المجلس الدستوري ملزمة، مقترنة بجزاء ضمني معنوي³ مستمد من المهمة الأساسية الموكلة للمجلس الدستوري في ضمان احترام الدستور. هذه المهمة التي تمنحه سلطة حماية إرادة المؤسس الدستوري من أي مخالفة أو اعتداء⁴. و حتى لو كان ذلك من طرف رئيس الجمهورية، الذي يبقى مؤسسة من المؤسسات الدستورية التي لا يمكن في أي حال من الأحوال أن تعلق على الدستور، باعتبارها تستمد وجودها و صلاحياتها منه.

إلا أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري أزال كل اللغظ حول إلزامية رأي المجلس الدستوري، و لم يجعله مقترنا بجزاء ضمني معنوي فقط يفهم من سياق النصوص،

¹. صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 325.

². عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، المرجع السابق، ص 82 و 83.

³. بوسطة شهرزاد، مدور جميلة، المرجع السابق، ص 360.

⁴. بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 238.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

بل و من خلال صريح المادة 54 منه قام بالتأكيد على قوته الإلزامية للكافة¹. بحيث تنص هذه المادة على أن : "آراء و قرارات المجلس الدستوري نهائية و ملزمة للكافة". و عليه تكون آراء المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات في الدولة بما فيها رئيس الجمهورية الذي يلتزم بها في حالة تعدي مرسومه المستقل على مجال القانون و تم إخطار المجلس الدستوري بشأنه قبل أن يدخل حيز التنفيذ.

البند الثاني : الجزء المترتب على الرقابة اللاحقة:

إن مهمة المجلس الدستوري الأساسية هي حماية الدستور و ذلك باستهداف كل النصوص القانونية المخالفة لمبادئه و مواده.

فإذا ما صدر مرسوم رئاسي و دخل حيز التنفيذ، و كان مخالفا لقواعد الاختصاص بتعديده على المجال الخصب المخصص للقانون، يتدخل المجلس الدستوري في هذه الحالة عن طريق رقابة لاحقة بقرار. و هو ما نصت عليه المادة 165 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

و يكون هذا القرار نهائي غير قابل للطعن²، كما يعد ملزما لكافة السلطات العمومية و القضائية و الإدارية. بما فيها رئيس الجمهورية³ في حالة صدور قرار منه بعدم دستورية مرسوم رئاسي مستقل متعدي على اختصاص و مجال القانون.

و مادام أن الرقابة اللاحقة تستهدف المرسوم المستقل بعد دخوله حيز التنفيذ، فمن الطبيعي أن يكون هذا المرسوم قد رتب آثارا قانونية . لهذا و احتراما للحقوق المكتسبة، أقر المؤسس الدستوري الجزائري من خلال المادة 169 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادة

¹ هذا و أكد التعديل الدستوري الجديد على إلزامية رأي المجلس الدستوري من خلال المادة 02/191 منه بنصها على

أن : "آراء المجلس الدستوري و قراراته نهائية، و ملزمة لكل السلطات العمومية و الإدارية و القضائية".

² المادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012)، المشار إليه سابقا، ص 09.

³ لوثن دلال، المرجع السابق ، ص 259.

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

191 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ على أن يسري قرار المجلس الدستوري بأثر فوري منذ تاريخ صدوره². و بالتالي تبقى الحقوق والآثار السابقة على صدور هذا القرار صحيحة. ومنه فإن قرار المجلس الدستوري لا يسري بأثر رجعي بل بأثر فوري مباشر³. هذا و قد نصت المادتان 06 و 07 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على حالتين يتم فيهما إعادة النص التنظيمي المستقل غير الدستوري أو المتعدي إلى الجهة المخطرة.

فبالنسبة للمادة 06⁴ عالجت حالة ما إذا تم الحكم من طرف المجلس الدستوري بعدم دستورية مادة أو نص من مرسوم رئاسي مستقل متعد. و كان هذا النص ليس بالإمكان فصله عن بقية أحكام ذلك المرسوم المستقل محل الإخطار. في هذه الحالة يعاد النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني إلى الجهة التي قامت بالإخطار.

أما المادة 07⁵ فقد عالجت حالة ما إذا تطلب أمر الحكم في دستورية نص من مرسوم تنظيمي مستقل متعد على مجال القانون، التصدي إلى نصوص أخرى لها علاقة بالمرسوم محل الإخطار أو الأحكام التي تصدى لها، و لم تقم جهات الإخطار بإخطار

¹. تنص المادة 169 من دستور سنة 1996 و التي تقابلها المادة 191 من قانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري على أن: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس".

². عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، المرجع السابق، ص 85.

³. فريد علوش، المجلس الدستوري الجزائري: التنظيم و الاختصاصات، المرجع السابق، ص 113.

⁴. تنص المادة 6 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012)، على أن: "إذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه وكان هذا الحكم في نفس الوقت، غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المخطر بشأنه، فإن النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني يُعاد إلى الجهة المخطرة".

⁵. تنص المادة 7 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (16 أفريل 2012)، على أن: "إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم التصدي لأحكام أخرى لم يُخطر المجلس الدستوري بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أو تصدى لها وترتب عن فصلها عن بقية النص المساس ببنيتها كاملة، يؤدي في هذه الحالة إلى إعادة النص إلى الجهة المخطرة".

الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

المجلس الدستوري بشأنها . و كانت عملية فصلها عن النص من شأنها أن تمس ببنية كاملة. في هذه الحالة يتم إعادة النص إلى الجهة التي قامت بالإخطار¹.

¹. فريد علوش ، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 212.

خاتمة

بعد دراسة موضوع " السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري " اتضح لنا أن رئيس الجمهورية يحظى بامتياز كبير على البرلمان في عملية صنع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، و ذلك من خلال نصوص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016، و من خلال الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

و تأكد لنا ذلك من خلال إطلاق المؤسس الدستوري لمجال السلطة التنظيمية بميادين غير واردة على سبيل الحصر، يجعلها تستقطب كل الميادين و بالمقابل حصر المؤسس اختصاص البرلمان بمجالات معينة يتقيد بها و لا يستطيع الخروج عنها.

و لا يقف الأمر عند هذا الحد، إذ يسيطر رئيس الجمهورية على مجال القانون المحدد على سبيل الحصر، و ذلك من خلال تحكمه في عملية صنع القانون من بدايتها إلى نهايتها، إذ يهيمن الرئيس على المبادرة بالقوانين ، مرورا بتحكمه في عملية المناقشة و التصويت ، و انتهاء بتحكمه في مصير القانون عن طريق طلب المداولة الثانية . دون أن ننسى تمكين رئيس الجمهورية من التشريع في المجال المحصور و المخصص للبرلمان، عن طريق الأوامر الرئاسية، ما يجعل رئيس الجمهورية متفوقا و بشكل كبير على البرلمان في إنتاج القواعد العامة و المجردة، و في السيطرة على المنظومة القانونية في البلاد.

و هو ما يؤكد أن مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر و خاصة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ، لا يعدو و أن يكون مجرد سراب لا غير . و أن التكييف الحقيقي للعلاقة بين مجال القانون و مجال اللائحة في الجزائر، هو أنها تمثل توزيعا غير متكافئ لعملية صنع القانون بالمعنى الواسع ، كما أنها تمثل تدخلا حقيقيا من رئيس الجمهورية في عملية صنع القانون حتى بمعناه الضيق هذا ما يجعل رئيس الجمهورية الجزائري و امتدادا للاعتبارات السابقة بمثابة "المشرع الأساسي و الأصلي " في النظام الدستوري الجزائري.

كما يجب ألا ننسى اعتماد المجلس الدستوري في إطار حمايته لمجال السلطة التنظيمية على مبدأ الفصل بين السلطات إلى جانب النصوص الدستورية، و هو ما جعله يدعم هذه الحماية بالاعتماد على هذا المبدأ المهم و المستقى من روح الدستور.

كما لا يعد المجلس الدستوري الوحيد الذي يحمي مجال السلطة التنظيمية، و إنما يقوم مجلس الدولة كذلك بأداء هذا الدور عن طريق وظيفته الاستشارية حول مشاريع القوانين طبقا للمادة 119 من تعديل دستور 1996 و المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، هذه الحماية التي لا يستفيد منها مجال القانون بسبب عدم خضوع التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية لرأي مجلس الدولة طبقا للدستور، و كذلك من خلال رقابة كل من القضاء الإداري و القضاء العادي.

و بالمقابل يمكن القول بأن هذه التنظيمات لا تخضع لرقابة فعالة و قوية أثبتتها الواقع العملي، و الذي يدل على عدم تعرض أي مرسوم رئاسي منذ نشأة المجلس الدستوري (1989) إلى الرقابة الدستورية المباشرة، على الرغم من وجود البعض منها مخالفا للدستور، و هذا ما يبين الواقع الضعيف للرقابة الدستورية على التنظيمات الرئاسية، بسبب إجماع جهات الإخطار عن استعمال حقها في الإخطار ضد المراسيم الرئاسية.

و منه فإن أهمية و قوة السلطة التنظيمية، لن تكون لها انعكاسات إيجابية سوى على مؤسسة دستورية وحيدة، ألا و هي مؤسسة رئاسة الجمهورية، هذه الأخيرة التي يتدعم مركزها في النظام الدستوري الجزائري في مواجهة البرلمان خاصة.

و منه فإن منافسة التنظيمات للقانون هي في حقيقة الأمر منافسة من السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية للبرلمان، إذ تمكن الرئيس في الدستور الجزائري بعد أخذ المؤسس الدستوري للأسلوب الحديث لتوزيع الاختصاص، من التفوق على البرلمان في عملية إنتاج القواعد العامة و المجردة. هذا التفوق الذي بررته الشرعية الانتخابية التي يحوزها رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري، و التي يفوق من خلالها شرعية انتخاب البرلمان الذي يحوي مجلس الأمة (ثلث معين و بقية منتخبة بشكل غير مباشر).

لكن لا بد من القول أن امتياز رئيس الجمهورية من خلال سلطته التنظيمية و تفوقه بها على البرلمان في صنع القواعد القانونية العامة و المجردة، لا يجب أن يتعداه إلى

سيطرته و هيمنته على صنع القانون حتى بمعناه الضيق. لأن تفوق رئيس الجمهورية بمجال واسع غير محدد يمكن تقبله و بصدر رحب، بعدما فرضته الضرورات السابقة، لكن الذي لا يمكن تقبله هو السيطرة الكبيرة التي يمتلكها رئيس الجمهورية على عملية صنع القانون و مجال البرلمان المحدد على سبيل الحصر.

كما لا يمكن استساغة السلطة التقديرية القوية التي يملكها رئيس الجمهورية في إصدار التنظيمات في الظروف العادية خاصة، و انفراده بإصدارها دون أي توقيع مجاور يجعله يخضع للرقابة البرلمانية.

كما أن خضوع النصوص القانونية بما فيها القانون و التنظيمات إلى الرقابة الدستورية أمر لازم و ضروري من أجل احترام الدستور. لذا لا يمكن تقبل الواقع الضعيف لرقابة المجلس الدستوري في مواجهة المراسيم الرئاسية على العموم و المستقلة منها على الخصوص، بسبب عدم ممارسة جهات الإخطار لدورها في ذلك.

هذا الواقع المؤسف الذي امتد إلى رقابة مجلس الدولة الجزائري باعتباره صاحب الاختصاص في مواجهة القرارات الإدارية ذات الطابع المركزي.

إن، يجب أن تكون السلطة التنظيمية آلية دستورية فعالة لتحريك العجلة القانونية و دفعها نحو الأحسن و الأمثل ، و ليس مجرد آلية تخدم مبدأ تركيز و شخصنة السلطة، ما يعود بشكل سلبي على الحياة القانونية في البلاد.

لهذا فإننا نأمل بأن تبقى السلطة التنظيمية في حدود الدور الإيجابي الذي فُرت من أجله، و أن لا تحيد عنه و ذلك بضرورة بقاء تميزها على القانون في حدود إطلاق مواضعها و حصر مواضع القانون، و أن لا يتعداه إلى سيطرة القائم بها على صنع و مجال البرلمان ، لأن من شأن ذلك أن يؤدي إلى سلب اختصاصه الأصيل، و تحييده عن الحياة القانونية الجزائرية.

كما نأمل بضرورة تفعيل الرقابة الدستورية على التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية و المتعدية على مجال القانون ، و ذلك من خلال:

- مادام أن السلطة التنظيمية تحظى بهذه الأهمية في الدستور الجزائري بتمكينها رئيس الجمهورية من منافسة البرلمان في عملية وضع القواعد العامة و المجردة ، فلا بد من تقرير مراحل دستورية لوضع المراسيم الرئاسية الصادرة بموجبها، حتى تخضع للرقابة الدستورية في حالة مخالفتها هذه المراحل كما هو الشأن بالنسبة للقانون.

- الحد من إطلاق و شخصية المرسوم الرئاسي و إخضاعه للتوقيع المجاور ، حتى لا يفلت من الرقابة البرلمانية على الأقل ، و حتى لا تستعمله الحكومة كدرع واق من أجل تجسيد برنامج الرئيس و مخطط العمل.

- ضرورة إقرار إلزامية الرقابة على التنظيمات ، على اعتبار أنها شخصية و غير مقيدة و منافسة للقانون في صنع القواعد العامة و المجردة. هذه الإلزامية التي ستحول دون إفلات التنظيمات من الرقابة الدستورية، لأنها ستتم بشكل إجباري دون أن تكون حبيسة إرادة الجهة المخطرة، و هو ما سيعود في الأخير بالإيجاب على مجال البرلمان بتوفير حماية قوية له.

- في ظل الواقع الباهت لعملية إخطار المجلس الدستوري ضد التنظيمات الرئاسية، فإننا نتفاءل خيرا بمبادرة تعديل الدستور لسنة 2016 التي وسعت من جهات الإخطار ، و لم تجعل الأمر محصورا على رئيس الجمهورية و رئيسي غرفتي البرلمان. لكن لا بد من القول أن تجسيد جهات الإخطار المقترحة في التعديل الدستوري الجديد لا يجب أن يكون من حيث النصوص فقط، بل يجب أن يكون تجسيدا فعليا و عمليا كذلك. لأنه في ظل اكتساح و سيطرة أحزاب السلطة المؤيدة و المساندة للرئيس، و في ظل الوجود المجهري لأحزاب و نواب المعارضة من حيث الكم و الكيف ، قد لا تتمكن جهات الإخطار المقترحة من النجاح في تحسين الأداء الرقابي على التنظيمات، ما سينعكس في الأخير بالسلب على مجال البرلمان.

الحمد لله على عونه و توفيقه

قائمة المصادر و المراجع

أولاً: المصادر

1/الدساتير

- دستور سنة 1963 (ج. ر. ج. ج. رقم 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963).
- دستور سنة 1976 صادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 (ج. ر. ج. ج. رقم 94 صادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976).
- دستور سنة 1989 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 فبراير 1989 (ج. ر. ج. ج. رقم 09 المؤرخة في 01 مارس 1989).
- تعديل دستور سنة 1996 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر (ج. ر. ج. ج. رقم 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996).
- تعديل دستور 2008 الصادر بموجب قانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 (ج. ر. ج. ج. رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008).
- تعديل دستور 2016 الصادر بموجب قانون رقم 16-01 المؤرخ في (ج. ر. ج. ج. رقم 14).
- دستور الجمهورية الخامسة الصادر بتاريخ 04 أكتوبر سنة 1958.

2/ القوانين

- القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، (ج. ر. ج. ج. رقم 01 المؤرخة في 01 جوان سنة 1998 عدد 37)، المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 (ج. ر. ج. ج. العدد 43 صادرة بتاريخ 03 غشت 2011).

3/ الأوامر

- الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 و المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.

3/المراسيم

- المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 بتحديد الأشكال و الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة (ج.ج. ر.ج. ج لسنة 1998 عدد 64).

4/آراء المجلس الدستوري

- رأي المجلس الدستوري رقم 1989/04، المؤرخ في 10 فيفري 1989، و المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 04 المؤرخ في 19 / 02 / 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06/01/1997.

- النظام المؤرخ في 16 أفريل 2012 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري

5/ القرارات القضائية

- قرار الغرفة المدنية للمحكمة العليا رقم 130145 الصادر بتاريخ 12 جويلية 1995.

- قرار الغرفة المدنية للمحكمة العليا رقم 264463 الصادر بتاريخ 09 أكتوبر 2002.

ثانيا: المراجع

1/ المؤلفات

1- أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثانية، دار الشروق، القاهرة، 2002.

- 2- أحمد سي علي ، مدخل للعلوم القانونية ، النظرية و التطبيق في القوانين الجزائرية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009.
- 3- العيفا أويحي ، النظام الدستوري الجزائري ، الطبعة الأولى ، د . د . ن ، د . ب . ن ، 2002.
- 4- العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، الدار العثمانية، الجزائر، 2004.
- 5- رأفت فودة ، سلطة التقرير المستقلة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، مصر، 1994.
- 6- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة الإدارية، دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية و اللوائح المستقلة، و مدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا، منشأة المعارف، مصر، 1982.
- 7- سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، مصر، د . س . ن .
- 8- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010.
- 9- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للنشر و الطباعة و التوزيع، الجزائر، 1993.
- 10- سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية- الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013.
- 11- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة - ، الطبعة الخامسة ، مطبع جامعة عين شمس ، مصر ، 1986.
- 12- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010.

- 13- عبد الرحمن عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون و اللائحة) ، الجزء الأول ، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في النظرية العامة، دار الغرب للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2009 .
- 14- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط دراسة مقارنة، دار النهضة الحديثة، مصر، 2004.
- 15- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) ، دار هومة للطباعة، و النشر و التوزيع ، الجزائر، 2009.
- 16- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، الطبعة الأولى، دار ربحانة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2003.
- 17- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الطبعة الأولى، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009.
- 18- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني: نظرية الدعوى الإدارية، د م ج، الجزائر، 1995.
- 19- عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة للطباعة للنشر و التوزيع ، الجزائر 2005.
- 20- عمار عوابدي، قضاء التفسير.. في القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2006.
- 21- عمر حمدي باشا و ليلي زروقي، المنازعات العقارية، الطبعة العاشرة، دار هومة، الجزائر، 2008.
- 22- فريد علواش ، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، سنة 2010.
- 23- فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة 2001.
- 24- فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2008.

- 25- فوزي أوصديق ، فصول دستورية * علاقة الحكومة بالبرلمان * مجال اللائحة و القانون * الأحكام الختامية للدستور ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2012
- 26- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2005.
- 27- محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2006.
- 28- محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح دراسة مقارنة بيت مصر و فرنسا و الكويت، وفقا لأحدث التعديلات الدستورية و التطبيقات القضائية حتى عام 2011، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، 2011.
- 29- مهند صالح الطراونة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2009.
- 30- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
- 31- مولود منصور، محاضرات في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الودائع للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009.
- 32- محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، د. د. ن، الجزائر، 2003.
- 33- نبيل إسماعيل عمر، الوسيط في قانون المرافعات المدنية و التجارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1999.

2/ الرسائل و المذكرات الجامعية

أ/ الرسائل

- دلال لوشن ، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية ، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص : قانون عام ، كلية الحقوق قسم العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2011-2012.
- عبد الحليم مرزوقي، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية و التطبيق ، رسالة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة باتنة ، السنة الجامعية 2013-2014.
- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011.
- لزرق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2012-2013.
- محمد أمين أسود، مدى قدرة السلطة التنفيذية في تكيف النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام دستور الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، السنة الجامعية 2005-2006.
- محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام ، كلية الحقوق ، بن عكنون جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة ، 2012.
- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2011-2012.

ب/ المذكرات الجامعية

- أحمد حميودة، مبدأ تدرج القواعد القانونية و آثاره على الوظيفة القضائية، مذكرة تخرج، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2006.
- أحمد قارش، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، العدد 03، 2002.
- آسي نزييم، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 1999، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.
- بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، سنة 1998-1999.
- دلال لوشن، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2005.
- عزيز جمام، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، د.س.ن.
- نبيلة لدرع، التفرقة بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي في النظام الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير فرع الإدارة و المالية العامة، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2003-2004.

3/ المقالات

- شهرزاد بوسطلة، مدور جميلة، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين و تطبيقاته في التشريع الجزائري. مجلة الاجتهاد القضائي، مجلة صادرة عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الجزائري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الرابع، مارس 2008.

- عبد الرزاق زوبينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة: ولادة كاملة و مهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 01، 2001.
- عمار عباس ، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري، العدد رقم 01، سنة 2013.
- عطاء الله بوحמידة ، الرقابة الدستورية للنصوص القانونية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 04 ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2010.
- فريد علواش ، المجلس الدستوري الجزائري : التنظيم و الاختصاصات ، مجلة المنتدى القانوني ، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، بكلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد الخامس ، مارس 2008.
- فطة نبالي ، المجلس الدستوري و تدرج القواعد القانونية، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 03، 2012.
- مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية ، مجلة الوسيط ، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد 01، الجزائر، 2013.
- مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ، مقال منشور بمجلة النائب ، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني ، العدد الثاني ، الجزائر ، 2003.
- مسعود شيهوب ، المجلس الدستوري : قاضي انتخابات ، مجلة المجلس الدستوري ، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري ، العدد رقم 01 ، سنة 2013.
- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مقال منشور بمجلة النائب، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد الرابع، الجزائر، 2004.

فهرس الموضوعات

الموضوع	الصفحة
مقدمة	1
الفصل الأول: مضمون السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و مدى تفوقها على القانون .6	6
المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية	8
المطلب الأول: مدلول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية	9
الفرع الأول :تعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية	9
الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية	12
البند الأول: السلطة التنظيمية سلطة أو اختصاص يعود لرئيس الجمهورية.....	12
البند الثاني: السلطة التنظيمية ذات مجال خاص	13
البند الثالث: السلطة التنظيمية لا تتعلق إلا بالتنظيمات	14
أولاً: التنظيمات عامة و مجردة	14
ثانياً: ثبات التنظيمات	15
ثالثاً: استقلالية التنظيمات	16
رابعاً: الشكل و الإجراءات الدستورية للتنظيمات	16
المطلب الثاني: قوة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية	17
الفرع الأول: مصدر قوة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية	18
الفرع الثاني: القوة القانونية للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية	19
المبحث الثاني: مدى تفوق و امتياز السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.....	21

- المطلب الأول: امتياز السلطة التنظيمية من خلال مجالها الواسع غير المحدود..... 22
- الفرع الأول: إطلاق مجال السلطة التنظيمية دليل امتياز 23
- البند الأول: مضمون الأسلوبين التقليدي و الحديث لتحديد العلاقة بين القانون و التنظيم..... 23
- أولا : مضمون الأسلوب التقليدي..... 24
- ثانيا : مضمون الأسلوب الحديث 25
- البند الثاني: موقف التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016 من الأسلوبين 27
- الفرع الثاني: حصر مجال القانون دليل امتياز للسلطة التنظيمية 30
- المطلب الثاني: امتياز السلطة التنظيمية من خلال احتكار رئيس الجمهورية لمجالها وسيطرته على مجال القانون 31
- الفرع الأول: سيطرة رئيس الجمهورية على عملية المبادرة بالقوانين و احتكاره لعملية المبادرة بالمراسيم التنظيمية 32
- الفرع الثاني: تحكم رئيس الجمهورية في عملية التصويت و المصادقة على القوانين مقابل احتكاره لذلك بالنسبة للمراسيم الرئاسية 37
- الفصل الثاني: الرقابة على عمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية 40
- المبحث الأول: الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية..... 40
- المطلب الأول: بواسطة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة 42
- الفرع الأول: نطاق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة..... 43
- الفرع الثاني: ضوابط الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة..... 43

- 44 البند الأول: شكل مجلس الدولة عندما يتداول في المجال الاستشاري
- 44 البند الثاني: الإجراءات الواجبة الإلتباع في المجال الاستشاري
- 44 أولاً: الإخطار
- 45 ثانياً: استلام مجلس الدولة لمشروع القانون و عرضه على الجهة المختصة:
- 45 ثالثاً: تحديد جدول الأعمال:
- 45 رابعاً: عقد الجلسة.....
- 46 خامساً: تبليغ رأي مجلس الدولة إلى الحكومة:
- 46 البند الثالث: الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة:
- 47 المطلب الثاني: بواسطة رقابة القضاء الإداري و القضاء العادي
- 47 الفرع الأول: بواسطة رقابة القضاء الإداري
- 49 البند الأول: بوصفها رقابة تحمي المشروعية
- 49 البند الثاني: بوصفها رقابة تحد المشروعية
- 50 الفرع الثاني: بواسطة رقابة القضاء العادي
- 51 البند الأول: رقابة القضاء الجزائي.....
- 52 البند الثاني: رقابة القضاء المدني
- 53 المبحث الثاني: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.....
- 54 المطلب الأول: عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات و مظاهرها
- 55 الفرع الأول: عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات
- 55 البند الأول : المصدر الدستوري للرقابة على التنظيمات.....

55	البند الثاني : الطابع الموضوعي للرقابة على التنظيمات
56	البند الثالث : مشروعية و محدودية الرقابة على التنظيمات
56	البند الرابع: جوازية و ازدواجية الرقابة على التنظيمات
57	الفرع الثاني: مظاهر الرقابة الدستورية على التنظيمات
57	البند الأول: الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات
57	أولا : عدم احترام قواعد الاختصاص:
58	ثانيا: عدم احترام الأشكال و الإجراءات المحددة دستوريا:
59	البند الثاني : الرقابة الموضوعية على دستورية التنظيمات:
60	المطلب الثاني: إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات و جزاؤها
60	الفرع الأول : إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات
61	البند الأول :الإخطار حول المرسوم الرئاسي:
62	البند الثاني : التحقيق في المرسوم الرئاسي:
64	البند الثالث: الاجتماعات حول المرسوم الرئاسي:
66	الفرع الثاني: جزاء الرقابة الدستورية على التنظيمات
67	البند الأول: الجزاء المترتب على الرقابة السابقة
68	البند الثاني : الجزاء المترتب على الرقابة اللاحقة:
71	خاتمة
75	قائمة المصادر و المراجع
83	فهرس الموضوعات

الملخص: أقرّ المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 01/125 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بصلاحيّة ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، مانحا له بذلك مجالاً واسعاً غير محدود يمارس من خلاله اختصاصه التنظيمي ، وبالمقابل حصر المؤسس مجال البرلمان عن طريق تحديد الميادين التي تعود له في المادتين 122 و 123 من تعديل دستور 1996 والتي تقابلها المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و مواد متفرقة منها ، و هو ما جعل السلطة التنظيمية آلية دستورية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان في مجال صنع القانون بالمفهوم الواسع . هذا و منح الدستور لرئيس الجمهورية كل الوسائل الدستورية التي يستطيع من خلالها السيطرة و التشريع حتى في المجال المحصور للبرلمان، الشيء الذي يعود بالإيجاب على السلطة التنظيمية، و يعطي لرئيس الجمهورية أهمية كبيرة و امتيازاً قوياً في مجال صنع القانون حتى بمفهومه الضيق. و لما كان للسلطة التنظيمية المستقلة مجالاً خاصاً و مستقلاً عن القانون فإن كليهما يخضعان لرقابة المجلس الدستوري (وفقاً للمادة 165 من تعديل دستور 1996 و المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في حالة تعديهما على مجال الآخر ، ما يجعل هذا الأخير حامياً لمجال السلطة التنظيمية من تجاوز القانون لمجاله ، و في نفس الوقت مراقباً للتنظيمات من تعديها على مجال القانون الوارد على سبيل الحصر .

الكلمات المفتاحية : رئيس الجمهورية – السلطة التنظيمية – التنظيمات – التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016 – صنع القانون – مجال القانون و مجال السلطة التنظيمية – المجلس الدستوري – الرقابة الدستورية .

Le résumé

Le constituant algérien a attribué au Président de la République un domaine réglementaire (l'article 125\01 de la modification constitution de 1996 et l'article 143 de modification constitution de 2016) . Ainsi donc ce dernier peut exercer ses attributions dans un domaine très vaste.

D'autre part, le constituant a limité les attributions du pouvoir Législatif (les articles 122 et 123 de la modification constitution de 1996 et les articles 140 et 141 de modification constitution 2016 d'autres articles répartis dans la constitution). Ainsi donc le président de la république se trouve dans une position favorable par rapport au parlement. Cette position est réconfortée aussi par le rôle du président de la république dans l'élaboration des lois. Vu que le pouvoir réglementaire a son propre domaine de la loi, il est soumis donc au contrôle du conseil constitutionnel (selon l'article 165 de la modification constitution 1996 et l'article 186 de modification constitution 2016) en cas d'empiètement sur un autre domaine, ce qui permet à ce dernier de protéger le pouvoir réglementaire indépendant du dépassement de la loi, et en même temps de contrôler les règlements des empiètements sur le domaine de la loi.

Les mots clés : Président de la république - le pouvoir réglementaire - les règlements - modification constitution algérienne de 1996 et de modification constitution 2016 - la formulation de la loi - domaine de la loi - domaine du pouvoir réglementaire – conseil constitutionnel - contrôle constitutionnel.

Abstract:

According to Article 125 \ 01 of the change constitution in 1996 and the article 143 of the change constitution in 2016 as amended and supplemented, the Algerian constitutional constituent has approved regulatory authority for the president of the republic in the matters not relating to law, thus giving him an unlimited wide range for the practice of his regulatory competence. On the other hand, the constituent has limited the parliament area through identifying the

Domains that belong to him in Articles 122 and 123 in the change constitution in 1996 and in articles 140 and 141 of the change constitution in 2016 and others miscellaneous in the constitution, this what makes regulatory authority a constitutional mechanism supportive for the status of the president of the republic to confront the parliament in the domain of law making in its broad sense. In addition, the change constitution has given the president of the republic all constitutional means through which he can dominate and legislate even in the specific area in parliament, something which positively effects the regulatory authority, and Thus gives the president of the republic a great importance and a strong franchise in the domain of law-making even in its narrow sense. In view of the fact that the independent regulatory authority has an and a specific domain independent from law, both of them are subject to the constitutional council control (under Article 165 of the change constitution in 1996 and the article 186 of the change constitution in 2016) in case of an encroachment on others' domain, which makes this latter a protector of the regulatory authority domain from the overtaking of the law, at the same time to control the regulations encroachment on the domain of law cited.

Keywords: The president of the republic - the regulatory authority – the regulation –the Algerian change constitution in 1996 and the change constitution in 2016 as amended and supplemented – the law-making – the domain of law and the domain of regulatory authority of the president of the republic – the constitutional Council – the constitutional control.