مكانة التعليمة في النظام القانوني الجزائري.

الدكتورة / بن مبارك راضية
أستاذة محاضرة بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة البليدة -2-

ملخص

تعد التعليمة من الأعمال القانونية التي تصدرها الإدارة، وهي من حيث الطبيعة مجرد عمل داخلي يساعد على تنظيم المرفق دون أن تكون مصدر للمشروعية.

لكن مع التطور الذي يعرفه العمل الإداري فإن هذا النوع من الأعمال قد أخذ حيزا آخر تعدى كونه عمل داخلي ليصبح في بعض الحالات مصدرا للمشروعية، وهذا ما يطرح عدة إشكالات تتعلق بمدى مشروعية هذه التعليمات خاصة عندما تتعارض مع النصوص التشريعية أو التنظيمية.

Résumé

La directive compte parmi les actes juridiques émis par l'administration, et qui est en termes de nature une simple mesure d'ordre intérieur qui aide à organiser le service, sans être une source de légalité.

Mais avec le développement qu'a connu l'action administrative, ce type d'actes a pris une autre étendue, pour devenir dans certains cas une source de légitimité ce qui soulève de nombreux problèmes par rapport à la légalité de ses circulaires et spécialement quand ces dernières sont contraires aux textes législatifs.

مقدمة

يتكون النظام القانوني للدولة من مجموع القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، الذي يهدف إلى تنظيم مختلف مجالات الحياة، وتعد مصادر المشروعية محددة وفقا للدستور، والذي يظهر من خلال دراسته أن للسلطة التنفيذية القسط الأكبر من الاختصاص في مجال وضع القواعد القانونية، سواء من خلال السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية، أو من خلال صلاحيات إصدار النصوص التنفيذية من قبل الوزير الأول، وحتى من خلال اقتراح السلطة التنفيذية لمشاريع النصوص التشريعية.

رغم كل هذه الصلاحيات في مجال وضع القواعد القانونية، نجد أن الإدارة لم تكتف بالمراسيم بنوعيها الرئاسية والتنفيذية وكذا القرارات الإدارية، بل أصبحت تلجأ إلى أعمال قانونية هي في الأصل مجرد أعمال داخلية للإدارة لا ترقى إلى مستوى العمل التنفيذي، لتمرر من خلالها قواعد قانونية جديدة قد تتعارض في بعض الأحيان مع نصوص تشريعية أو تنظيمية، مما يطرح إشكال كبير فيما يتعلق بالقيمة القانونية لهذه الأعمال وكذا مدى مشروعيتها؟ للإجابة عن هذه الإشكالية، سنتطرق في المبحث الأول إلى مسألة تحول التعليمة إلى مصدر للقانون، أما في المبحث الثاني فسنتطرق فيه إلى أسباب اللجوء إلى التنظيم بواسطة التعليمات وآثار ذلك.

المبحث الأول: تحول التعليمة إلى مصدر للقانون.

تعتبر التعليمة من الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة، الهدف منها التنظيم الداخلي للإدارة، بهذه الصفة فإنها لا يمكن أن تكون محل دعوى إلغاء، ولمعرفة المكانة الحقيقية للتعليمة في النظام القانوني للدولة، نبدأ أولا بتحديد مفهوم التعليمة في المطلب الأول، وثانيا نحدد الطبيعة القانونية لها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: تحديد مفهوم التعليمة.

يظهر النشاط الإداري، بصورة عامة، بشكل مراسيم وقرارات يحاط الجمهور علما بها بواسطة النشر أو التبليغ. ولكن قد يتحقق ذلك أيضا بشكل تعليمات خدمة يوجهها الوزراء للعاملين لديهم من أجل تعريفهم بطريقة تطبيق أو تفسير القوانين والقرارات التنظيمية. فهي تدخل في إطار الأعمال الداخلية للإدارة التي يتعلق محتواها بالتنظيم الداخلي للمرفق وتسييره، فهي لا تمس ولا تخاطب المواطنين بصفة مباشرة.

في الأصل لا تشكل التعليمة موضوعا للنشر، باعتبارها عملا داخليا للإدارة وهي موجهة للعاملين بها فقط وليس لها أي أثر تجاه المواطنين، إذن فالمطلوب من الموظف أن يتلاءم مع ما تتضمنه انطلاقا من واجب طاعة رؤسائه. أما بالنسبة للمواطن الذي يجهل في أغلب الأحيان وجودها، فإن ليس لها قيمة القرار القابل للتنفيذ، وبالتالي فهي لا تفرض عليه. **(أحمد محيو، الجزائر، 1996، ص ص 308، 309).**

إذن فالتعليمة هي عبارة عن توجيهات عامة يضعها المسؤولين عن المرافق العمومية للموظفين الذين هم تحت سلطتهم، وذلك فيما يتعلق بتفسير وتطبيق النصوص القانونية،

وحتى بالنسبة للتفسير الذي تتضمنه البعض من هذه التعليمات فإنها لا تقيد القاضي عند الفصل في نزاع معين، بل أنه ملزم بحدود ومضمون النص القانوني، وبالتالي يمكن للتفسير القضائي أن يخالف التفسير الذي تعطيه الإدارة للنص القانوني. وبذلك فالمنشور أو التعليمة لا تعتبر مصدرا للمشروعية، بل هي مجرد مصدرا للالتزام الرئاسي داخل الإدارة. **André de laubadére, yves Gaudemet, 16 édition, edition beyrouth, 2002, p 633)**

إذن فالتعليمة تفتقد إلى الطابع التنفيذي الذي يعتبر أحد عناصر القرار الإداري، والمقصود بالطابع التنفيذي هو الامتياز الذي تتمتع به الإدارة في تنفيذ قراراتها دون الحاجة إلى سند قانوني يعتمد عليه القاضي في إصدار حكمه.

المطلب الثاني: تحوّل الطبيعة القانونية للتعليمة.

في إطار الاجتهاد القضائي الفرنسي المتعلق بالتعليمات، نجد أن مجلس الدولة تساءل منذ وقت طويل حول الطبيعة القانونية لهذا العمل الذي يحدد فيه الرئيس لمرؤوسيه الطريقة التي من خلالها تدرس الوضعيات الفردية، ولكن من خلال ما عرض عليه من تعليمات، وجد القاضي أن هذه الأخيرة تتعدى في بعض الحالات حد التفسير، مما جعله يتراجع عن قراره في عدم إخضاع هذا النوع من الأعمال لرقابته. ونفس المشكل مطروح بالنسبة للجزائر بحيث أن هذه التعليمات أخذت حيزا يتجاوز الإطار القانوني لها، مما يجعلنا نحاول البحث في الطبيعة القانونية لها.

الفرع الأول: التفرقة بين التعليمات ذات الطابع التفسيري والتعليمات ذات الطابع التنظيمي.

إن تحديد معيار التفرقة بين التعليمات التنظيمية والتعليمات التفسيرية يضعنا أمام صعوبات عملية، فبصفة عامة يمكن القول أن التعليمات تكون تنظيمية إذا أضافت جديدا للنص القانوني المفسر وبصفة أوسع للنظام القانوني، خاصة إذا فرضت التزامات جديدة أو على العكس بمنحهم ضمانات جديدة. إن القضاء يتشدد في اعتبار التعليمة تنظيمية وهذا ليس في صالح الحماية القضائية للمواطنين **(De laubadére, op.cit, p 634)**.

كما ذكره محافظ الدولة (Tricot) في قضية (Notre-Dame du Kreisker) في 29 جانفي سنة 1954: "التعليمة هي قفة يمكن لها احتواء مجموعة سلع، موضع البحث، النصائح، التوصيات، توجيهات التنظيم والتسيير، قواعد قانونية". وبالتالي القاضي يجد نفسه أمام إشكالية تحديد الطبيعة القانونية للتعليمة هل هي تفسيرية، وبالتالي لا تخضع لرقابة القاضي، أو تنظيمية والتي يمكن قبول دعوى الإلغاء ضدها (**les grands arrêts de la jurisprudence administrative, op.cit, p 487**

وهذا ما أكد عليه القضاء الجزائري من خلال القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 8 مارس سنة 1980 في قضية SEMPAC ضد OAIC حيث جاء فيه: "حيث أن المدير العام لشركة)سمباك (لم يكتف بتفسير النصوص بل أضاف قواعد جديدة بواسطة القرار المطعون فيه، عندئذ يكتسي هذا المنشور صفة القرار التنظيمي).

لقد اعترف القضاء الجزائري أيضا بالطبيعة التنظيمية للمنشور الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية وعدم مشروعيته، حيث جاء في القرار: "في الموضوع: عن الطابع التنظيمي لتعليمة وزير الداخلية: حيث أن المنشور الوزاري المرسل لكافة الولاة، يهدف إلى دعوة هؤلاء إلى إعادة بيع قاعات السينما المرفقة القائمة عنها بالمنشور للمركز الجزائري للفن والصناعات السينماتوغرافية.

حيث أن هذا المنشور الذي يرمي إلى نقل حقوق والتزامات الأشخاص الذين يشير إليهم والذي يضر بهم، له طابع القرار القابل لأن يكون محل طعن بالبطلان عن الطابع التنفيذي التلقائي لهذا المنشور". (القرار رقم **135946**، قضية: جمعية مسيري قاعات السينما ضد وزير الداخلية، الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في **14** ماي **1995**، سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، منشورات كليك، سنة **2013**، ص **656**).

وبالتالي تعتبر التعليمة تفسيرية تلك التعليمة التي تعلّق على نص قانوني، توصي بسلوك معين أو تذكّر بحل.(**les grands arrêts de la jurisprudence administrative, op.cit, p 489**) . وتعتبر التعليمة تنظيمية تلك التي تخلق قاعدة قانونية في مواجهة المنتفع (**les grands arrêts de la jurisprudence administrative, op.cit, p 490**). وباعتبارها تنظيمات حقيقية، فإنه يجب أولا أن تصدر عن صاحب الاختصاص، ثانيا أن تخضع لرقابة القاضي، وثالثا أن عدم احترامها يعد مخالفة للمشروعية.

رغم أن التعليمة مجرد عمل داخلي، إلا أن القانون فرض عدة التزامات على الإدارة فيما يتعلق بنشر هذه الأعمال وإعلام المواطن بها وحق المواطن بالاحتجاج بها، وقد أكد ذلك المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن (الجريدة الرسمية العدد **27**، المؤرخة في **6** يوليو **1988**)، فقد نصت المادة 9 منه على أنه: "يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل.

وإذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فإنه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل".

كما نصت المادة 37 من المرسوم نفسه، على أنه: "يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها. وفي هذا الإطار يجب على الإدارة أن تبلغ للمواطن أي عقد أو وثيقة يكون مضمون كل منهما ضده".

فرغم أنه في الأصل أن الإدارة لا تلتزم بنشر التعليمات، على أساس أن التعليمة هي موجهة للموظفين وليس لها أي أثر بالنسبة للمواطنين، إلا أنه يلاحظ من خلال النص السابق أن نشر هذه التعليمات هو التزام يقع على عاتق الإدارة. أضف إلى ذلك أنه يمكن للمواطن الاحتجاج بها، وهذا دليل أنها قد تحمل في طياتها أحكاما لم ينص عليها النص القانوني المفسر، وبالتالي أعطى هذا الحكم للتعليمة قيمة تفوق قيمتها القانونية، وأدخلها في هرم مصادر القانون، وبالتالي في النظام القانوني للدولة.

الفرع الثاني: بعض المضامين التي قد تحتويها التعليمات.

من خلال مجموعة من التعليمات التي تم الإطلاع عليها، نجد أن بعضها يكون الهدف منها توحيد العمل بين مختلف الهيئات الإدارية التي تربطها بمصدر التعليمة علاقة رئاسية، لكن البعض الآخر يكون الهدف منها تجميد العمل بنصوص قانونية تحضيرا لتعديل النص التشريعي، وهذا ما يطرح مدى مشروعية هذا النوع من التعليمات.

أولا- التعليمات التي تهدف إلى توحيد العمل الإداري.

قد تهدف الإدارة من خلال التعليمة إلى توحيد العمل بين مختلف الإدارات الواقعة تحت رئاستها، وإن كان هذا الأمر يدخل في إطار علاقة التوجيه التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه، إلا أن الأمر يطرح عندما تستعمل الإدارة المركزية هذا النوع من التعليمات في مواجهة الهيئات المحلية والتي لا تربطها بها علاقة رئاسية، ومثالها التعليمة رقم 842/03.94، المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، المؤرخة في 1994/12/07، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والموجهة للولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

ثانيا- التعليمات التي تهدف إلى تجميد العمل بالنص التشريعي.

قد تأتي التعليمة لتجمد العمل بنص قانوني ساري المفعول وذلك بهدف تهيئة الجو لتعديله، وكمثال عن ذلك التعليمة رقم 1 المؤرخة في 19 أفريل 2010 الصادرة عن الوزير

الأول المتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لحاجات أساسية مرتبطة بإنجاز مشاريع عمومية للتنمية، والتي جاء فيها: "بالفعل، ففي الوقت الذي كانت المادة 36 من القانون رقم 90-25، تنص على أن يتم اقتطاع أراضي فلاحية "جد خصبة وخصبة" بموجب القانون فإن المادة 15 من القانون المؤرخ في 3 غشت 2008، تنص على أن يتم هذا الاقتطاع بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، لما يتعلق الأمر بأراضي فلاحية ذات خصوبة متوسطة أو ضعيفة.

ومع ذلك، فإن هذا الترتيب الجديد سرعان ما تبين أنه كفيل بعرقلة إنجاز ما بقي في البرنامج الخماسي 2005-2009، ولاسيما إنجاز البرنامج الخماسي الجديد 2010-2014.. وبالتالي، فإنه يجب على الحكومة أن تتحرك للتخلص من هذا القيد... ومن هذا المنطلق، وفي انتظار التعديل ذي الصلة الذي سيدخل على أحكام القانون رقم 08-16 المؤرخ في 3 غشت 2008، يشرفني أن أوافيكم، فيما يلي، بالترتيبات الانتقالية التي ستحكم عملية اقتطاع الأراضي الفلاحية الموجهة لإنجاز البرامج العمومية للتنمية...". وبالتالي نلاحظ على هذه التعليمة أنها جاءت لتجميد العمل بالنص القانوني الصادر عن البرلمان، ويحل محله مجموعة من الترتيبات التي تضمنتها هذه التعليمة، وبالتالي فهي خالفت النص التشريعي بصفة صريحة مما يستوجب إلغاؤها.

الأكثر من ذلك فإن الوزير الأول قد اعتبر هذه التعليمة مصدرا من مصادر القانون التي يجب على القاضي اعتمادها، بحيث جاء في التعليمة ما يلي: "إن تحويل الأراضي الفلاحية عن طبيعتها الأصلية يظل محظورا قانونيا إلا في حالة الضرورة الحتمية لخدمة التنمية الوطنية وبقرار من السلطات العمومية المؤهلة بموجب هذه التعليمة. وكل مساس من قبل الإدارات والمصالح العمومية أو من قبل غيرها، انتهاكا للقانون ولمضامين هذه التعليمة، سيؤدي إلى متابعات قضائية".

من خلال هذه الفقرة (إن التعليمات في جلها تأتي في شكل فقرات وليس مواد قانونية كما هو معروف عن النصوص القانونية، ويعتبر هذا فرق شكلي فقط بين التعليمة والنصوص القانونية الأخرى)، يتضح أن الوزير الأول حدّد الهيئات المختصة في تحويل الأراضي الفلاحية، وقرّر من خلال التعليمة أن أي تعدي على هذا الاختصاص سيؤدي إلى متابعات قضائية، على أساس خرق القانون وكذا خرق نص التعليمة، والتي لا تعد في الأصل من المصادر القانونية التي تلزم القاضي.

إضافة إلى ذلك، فقد صدر، بناء على هذه التعليمة، نص تطبيقي في شكل تعليمة وزارية مشتركة بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزارة الفلاحة والتنمية الريفية تحت رقم 8191 المؤرخة في 29 مارس 2011 الموجهة للسادة الولاة.

من خلال هذا النموذج يظهر جليا بأن السلطة التنفيذية أصبحت تستعمل التعليمة كمصدر حقيقي للقاعدة القانونية وبالتالي أدخلتها ضمن الهرم القانوني للدولة، وأخرجتها بذلك عن إطارها الأصلي وهو تفسير النصوص القانونية لتسهيل العمل بها.

مثال آخر وهو تعليمة الوزير الأول المؤرخة في 6 نوفمبر 2016 المتعلقة بتطبيق القانون رقم 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات غير المنتهية والتي جاء فيها: "بالنظر... إلى هذه الوضعية التي تتطور في فترة تطبيقها صعوبات اجتماعية فقد تقرر تعليق تطبيق أحكام القانون رقم 08-15 وذلك إلى غاية إشعار آخر...". وقد جاء قانون المالية لسنة 2017 لتأكيد محتوى التعليمة وتمديد آجال المطابقة (قانون رقم 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2016، جريدة رسمية، العدد 77 المؤرخة في 29 ديسمبر سنة 2016)، بحيث تم تعديل القانون رقم 08-15 (قانون رقم 08-15 مؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، جريدة رسمية، العدد 44 المؤرخة في 3 غشت سنة 2008)، والذي تم التحضير له بواسطة هذه التعليمة.

المبحث الثاني: أسباب اللجوء إلى التنظيم بواسطة التعليمات وآثار ذلك.

إن ظاهرة استخدام الإدارة للتعليمات كوسيلة لخلق قواعد قانونية جديدة، أو تعديل قواعد قانونية ذات طبيعة تشريعية أو تنظيمية، هي وليدة مجموعة من الأسباب التي أدت بالإدارة لتفضيل هذا النوع من الأعمال، كما أن لهذا الاستعمال عدة آثار تمس القواعد الجوهرية التي يقوم عليها النظام القانوني في الدولة.

المطلب الأول: أسباب لجوء الإدارة إلى التنظيم بواسطة التعليمات.

إن كثرة لجوء الإدارة للتعليمات له عدة أسباب عملية يمكن أن نستعرضها فيما يلي:

الفرع الأول- سهولة إجراءات صدور التعليمة.

تلجأ السلطة التنفيذية لهذا النوع من الأعمال بسبب سهولة إجراءاته، مقارنة مع إجراءات إصدار النصوص التشريعية، خاصة مع التشكيلة السياسية للمجلس الشعبي الوطني التي قد تعرقل في بعض الأحيان صدور النص التشريعي.

فإذا رجعنا لتعليمات الوزير الأول السابقة الذكر، نجد أن السلطة التنفيذية تراجعت عن أحكام قرّرتها هي، من خلال مشاريع القوانين المقترحة على السلطة التشريعية، وبسبب المشاكل الميدانية التي واجهت السلطة التنفيذية، قرّرت إلغاء هذه الأحكام، لكن لم تلجأ إلى الوسيلة اللازمة وهي اقتراح مشروع قانون للتعديل، وذلك بسبب تعقد إجراءات التعديل مقارنة مع سهولة إصدار التعليمات وسهولة إلغائها، كما أنه استعملتها لتحضير التعديل التشريعي، بعدما قامت بتجربة الأحكام القانونية على أرض الواقع.

كما أن التوجه الحالي للإدارة المعاصرة نحو ترقية التعليمة في هرم التصرفات الإدارية سببه أيضا تداخل المشاكل، التي تؤدي حتما لتعدد الوزراء الموقعين على المرسوم أو القرار، أو عدم استقرار الوزارات الذي يتسبب في إعادة الدورة على مختلف الوزارات الذي يستوجب عدة توقيعات، كل هذه العوامل تدفع بالإدارة إلى تضمين تعليماتها قواعد قانونية، والتي كان يجب أن تكون في شكل مرسوم أو قرار **(les grands arrêts de la jurisprudence administrative, op.cit, p 487).**

الفرع الثاني- الظروف غير العادية التي عاشتها الجزائر والتي تمت خلالها كل الإصلاحات الاقتصادية.

نحن نعلم أن الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر تمت في ظروف غير عادية، فقد فتحت مجالا أوسع للسلطة التنفيذية لوضع النصوص القانونية، بحيث أن التحول من نظام اقتصادي موجه إلى نظام اقتصادي حر لم يتم التحضير له جيدا، وبالتالي عدم وضوح الرؤية بالنسبة لبعض المجالات تسبب في أن الأحكام القانونية التي تقرر في شكل نصوص تشريعية لم تحظى بالدراسة الكافية في بعض الأحيان، وبالتالي تجد السلطة التنفيذية نفسها في حاجة لتعديلها، فتلجأ للتعليمة التي يمكن التراجع عنها بسهولة.

الفرع الثالث- عدم خضوع التعليمات للرقابة القضائية كمبدأ.

على خلاف عمل المشرع، فإن نشاط الإدارة ليس حرا. ومن أهم خصائص القانون الإداري هو وجوب احترام مبدأ المشروعية، ووجود رقابة قضائية التي يمكن أن تمارس على الإجراءات والتدابير الإدارية (ميشال بونشير، ترجمة محمد أرزقي نسيب، مدخل للقانون، دار القصبة للنشر، سنة **2004**، ص **109**).

لكن بالنسبة للتعليمات الصادرة عن الإدارة، فهي في الأصل لا تخضع لرقابة القاضي بصفة آلية، خاصة أن القضاء يتشدد في اعتبار التعليمة تنظيمية وبالتالي إخضاعها للقضاء.

فلجوء الإدارة لهذا النوع من الأعمال، أي التعليمات، سيعفيها من الرقابة الدستورية إذا كان موضوع التعليمة يتعلق باختصاص السلطة التشريعية، لأنه يوجد تعليمات تعدل النص التشريعي، كما أنها ستفلت من رقابة القضاء الإداري، باعتبارها في الأصل عمل داخلي لا يخضع لرقابة القاضي الإداري.

إلا أنه حسب القاعدة العامة السابقة الذكر، التي مضمونها أنه ليس للتعليمات قيمة القرار القابل للتنفيذ بالنسبة للمواطنين، بعض الاستثناءات خاصة عندما تغيّر هذه التعليمات وصفها القانوني. ففي هذه الحالة، يعتبرها القاضي قرارات حقيقية، تنظيمية أو فردية، تخضع لرقابته عن طريق دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة. وحين رفع مثل هذه الدعوى يقوم القاضي بإجراء التمييز بين التعليمات التفسيرية التي تقتصر على تفسير طريقة فهم وتطبيق القوانين والقرارات التنظيمية، والتعليمات التنظيمية التي تحدد قواعد جديدة وتشكل قرارات قابلة للتنفيذ، غير أن القاضي يخضع الاعتراف بالطابع التنفيذي للتعليمة لشروط صارمة، ويحد لذلك بطريقة مؤسفة من ممارسة دعوى الإبطال ويمنع المدعين من الوصول إلى حقوقهم (أحمد محيو، مرجع سابق، ص **309**).

وتطرح القضية، في الجزائر، بحدة أكثر، بسبب عدم الاحترام الدقيق والدائم لتسلسل النصوص القانونية. فيمكن أن نجد الكثير من التعليمات تسمح للوزراء بممارسة سلطة تنظيمية، فتحل التعليمة هكذا محل القرارات. كما يمكن أن نرى حالات يمارس فيها الوزراء سلطة تنظيمية لا تعود لهم شرعيا، فيصدرون تعليمات حيث كان يجب صدورها عن رئيس الحكومة، وأحيانا حيث كان ينبغي صدور مرسوم. وإن تجاوزات كهذه تكون عادة قابلة للطعن أمام القضاء للحصول على زواجر لها (أحمد محيو، المرجع نفسه، ص **310**). كل هذه الأسباب تؤدي لا محالة لحالة انعدام الإحساس بالأمن القانوني لدى المواطنين خاصة في علاقتهم بالإدارة.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن تحول التعليمة إلى عمل تنظيمي.

هناك عدة آثار قانونية تنتج عن استعمال التعليمات التنظيمية، والتي تنعكس بصفة سلبية على احترام مبدأ المشروعية وتكريس دولة القانون.

الفرع الأول- المساس بمبدأ أن الشعب مصدرا لكل سلطة.

نلاحظ أن إرادة الإدارة في تحويل الطبيعة القانونية لتعليماتها، التي تعتبر مجرد أعمال داخلية تفسيرية لا ترقى لأن تكون قرارات إدارية، إلى قرارات إدارية لها القوة التنفيذية بمجرد

صدورها، فيه تأكيد على سيطرة السلطة التنفيذية على وضع النظام القانوني في الدولة. في حين أن دور السلطة التنفيذية الأصلي، خاصة الحكومة، هو تنفيذ القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية المنتخبة، والتي من خلالها يمارس الشعب سلطة التشريع.

الفرع الثاني- عدم استقرار النظام القانوني في الدولة.

إن السهولة الكبيرة التي تتصف بها عملية تعديل التعليمات، جعل السلطة تستعملها بكثرة مما يؤدي إلى عدم استقرار النظام القانوني في الدولة، خاصة أن مختلف المجالات التي يكثر العمل فيها بواسطة التعليمات، هي مجالات جديدة أظهرتها للوجود التغيرات الإيديولوجية التي تسببت في عدم وضوح الرؤية بالنسبة للسلطة، مما أدى إلى الاستعمال التعليمة كوسيلة تجريبية لتحضير إصدار النصوص القانونية.

الفرع الثالث- الخروج في الكثير من الأحيان على مبدأ المشروعية.

في كثير من التعليمات يكون الخروج عن مبدأ المشروعية واضحا، فيأتي نص التعليمة مخالفا لنصوص تشريعية أو نصوص تنظيمية، مما يجعل تدخل القاضي ضروريا لحماية المشروعية، لكن الثقافة القانونية في الجزائر، والتي ما زالت لحد الآن تهاب مقاضاة الدولة، يجعل هذا النوع من الأعمال محصنة ومنتجة لآثارها القانونية، مما خلق نظام قانوني موازي للنظام القانوني الدستوري تسمو فيه التعليمة على التشريع الصادر عن السلطة التشريعية.

كما أكد القاضي على أن عدم احترام التعليمة للنصوص القانونية، يعد تجاوزا للسلطة، حيث جاء في قرار للغرفة الإدارية المحكمة العليا الخاص بقضية جمعية مسيري قاعات السينما في سنة 1995، السابق الذكر، ما يلي: "حيث أن إيجار التسيير الحر، يخضع لدفتر الشروط ينص في مادته 19 على شروط الفسخ...

حيث أنه نتيجة لذلك، فإنه كان على وزير الداخلية بواسطة البلديات معاينة وإثبات مخالفة المسيرين للشروط التي تضمنها العقد ودفتر الشروط عن طريق دعوى قضائية قبل التصريح بفسخ إيجار التسيير تلقائيا....

حيث أنه بالتالي فإن جمعية مسيري قاعات السينما التي تعتبر مصلحتها واضحة وجلية، محقة في تمسكها بأن منشور وزير الداخلية يشكل تجاوز للسلطة، يبرر إبطاله".

الفرع الرابع- خروج التعليمة عن القواعد التي تحكم القرارات الإدارية.

تتحول التعليمة في كثير من الأحيان إلى قرار إداري غير مشروع، فالإدارة تخرج عن كل القيود التي يفرضها صدور القرار الإداري من اختصاص، إجراءات، شكل وغيرها. فإذا أخذنا

مثلا تعليمات الوزير الأول فإنها قد لا تحترم شرط الاختصاص، كأن يقوم الوزير الأول بتعديل نص تشريعي، والذي يعتبر من اختصاص السلطة التشريعية، وبالتالي نكون في هذه الحالة أمام عيب اغتصاب السلطة.

فالوزير الأول من اختصاصه وضع التنظيمات التنفيذية، التي ترمي إلى تحديد كيفية تطبيق التشريع الصادر عن السلطة التشريعية، وبالتالي فهي تخضع لأحكام القانون ويجب عليها إذن احترامه، وعند الحاجة يمكن الطعن في مشروعية تنظيم معين أمام مجلس الدولة (علي فيلالي، مقدمة في القانون، موفم للنشر،الجزائر، **2010**، ص **222**). ومن باب أولى أن تخضع أيضا التعليمات لرقابة مجلس الدولة.

خاتمة

في الأخير يظهر من خلال هذه الدراسة أن التعليمة، التي تعتبر في الأصل عملا داخليا للإدارة، بدأت تأخذ مع الوقت مكانة معتبرة في عمل الإدارة، وأصبحت من الوسائل التي تفضلها الإدارة لسهولة صدورها، وصعوبة مراقبتها في الكثير من الأحيان، وبذلك بدأ يتسرب هذا النوع من الأعمال في النظام القانوني للدولة.

إن هذه الظاهرة ليست حكرا على الجزائر فقط، بل طرح هذا الإشكال أيضا في دول أخرى منها فرنسا، فهذه الظاهرة الجديدة في صناعة القواعد القانونية في الدولة، والتي أصبحت مصدرا جديدا من مصادر المشروعية، تجعل من القاعدة القانونية في تراجع باتجاه السرية وعدم الثبات، وبالتالي يجب التصدي لها وإحكام رقابة القاضي الإداري عليها، وذلك للحد من لجوء الإدارة إليها.

المراجع

أولا- النصوص القانونية:

1- قانون رقم 08-15 مؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، جريدة رسمية، العدد 44 المؤرخة في 3 غشت سنة 2008.

2- قانون رقم 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، جريدة رسمية، العدد 77 المؤرخة في 29 ديسمبر سنة 2016.

3- مرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27، المؤرخة في 6 يوليو سنة 1988.

ثانيا- التعليمات:

1- تعليمة رقم 842/03.94، المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، المؤرخة في 1994/12/07، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والموجهة للولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

2- تعليمة الوزير الأول رقم 1 المؤرخة في 19 أفريل 2010، المتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لحاجيات أساسية مرتبطة بإنجاز مشاريع عمومية.

3- تعليمة وزارية مشتركة بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزارة الفلاحة والتنمية الريفية تحت رقم 8191 المؤرخة في 29 مارس 2011 الموجهة للسادة الولاة.

4- تعليمة الوزير الأول المؤرخة في 6 نوفمبر سنة 2016، بخصوص تطبيق القانون رقم 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات غير المنتهية.

ثالثا- قرارات قضائية:

1- قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 8 مارس سنة 1980، قضية SEMPAC ، سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشورات كليك، 2013.

2- قرار رقم 135946، قضية: جمعية مسيري قاعات السينما ضد وزير الداخلية، الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في 14 ماي 1995، سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء 2، الطبعة الأولى، منشورات كليك، 2013.

رابعا- كتب باللغة العربية:

1- أحمد محيو أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، 1996.

2- علي فيلالي، مقدمة في القانون، موفم للنشر،الجزائر، 2010.

3- ميشال بونشير، ترجمة محمد أرزقي نسيب، مدخل للقانون، دار القصبة للنشر، 2004.

خامسا- كتب باللغة الفرنسية:

1- Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, acte administratifs - circulaires, 13eme édition, DALLOZ, 2001.

2- André de laubadére, yves Gaudemet, traité de droit administratif, tome 16 édition, edition delta, beyrouth, 2002 .