



السلطة التنظيمية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

The regulatory authority under the constitutional amendment of the year 2020

جمال بن سالم

جامعة لونيبي علي البلدية 02
(الجزائر)

docdjamel70@gmail.com

عباد رزيقة

مخبر القانون والعقار جامعة لونيبي علي البلدية 02
(الجزائر)

doctoradroit@gmail.com

الملخص:

معلومات المقال

تعتبر السلطة التنظيمية المستقلة من الاختصاصات المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية، وهي سلطة ذاتية لا يجوز تفويضها، أما السلطة التنظيمية الفرعية فهي مخولة للوزير الأول يمارسها تنفيذًا للقوانين والتنظيمات الرئاسية، وتحتل التنظيمات المستقلة مكانة هامة في النظام الدستوري الجزائري خاصة وان مجالها مطلق وغير محدود عكس مجال البرلمان وبالمنظر لأهميتها وجب اخضاعها لرقابة كل من القضاء الدستوري وكذا الإداري.

تاريخ الارسال:

20 ديسمبر 2021

تاريخ القبول:

06 افريل 2022

الكلمات المفتاحية:

- ✓ سلطة تشريعية
- ✓ المراسيم الرئاسية
- ✓ محكمة دستورية

Abstract :

Article info

The independent authority of regulations is considered to be one of the powers constitutionally granted to the President of the Republic. It is a subjective authority that may not be delegated. Whereas the subsidiary authority of regulations is vested to the Prime Minister, who exercises it in implementing the presidential laws and regulations.

Independent regulations occupy an important place in the Algerian constitutional system, especially since their scope is absolute and unlimited, unlike that of Parliament. Regarding this importance, they must be subject to the oversight of both the constitutional judiciary as well as the administrative one as well.

Received

20 December 2021

Accepted

06 April 2022

Keywords:

- ✓ Legislature
- ✓ Presidential Decrees
- ✓ Constitutional Court

مقدمة :

في دستور 1963 بالتعديل الدستوري لسنة 2020، و قد قسمت هذه الدراسة لقسمين الأول يتعلق مفهوم السلطة التنظيمية مع تبيان مميزاتها وصورها أما القسم الثاني فيتعلق بمركز السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري و الرقابة عليها.

1. مفهوم السلطة التنظيمية:

إن الاعتراف بوجود سلطة تنظيمية مستقلة كان لضرورة فرضتها بعض الظروف والعوامل فسيادة البرلمان في صناعة القاعدة القانونية، أصبحت قاعدة تقليدية حل محلها قاعدة أخرى مفادها وجود سلطة تنظيمية يتم من خلالها وضع قواعد عامة إلى جانب التشريعات البرلمانية. (1) هذه السلطة تم تعريفها على أنها تلك السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية، بإصدار قرارات ادارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية، وقد ميز هذا التعريف بين الجانب العضوي للتنظيمات وكذا الجانب الموضوعي. (2)

1.1 خصائص السلطة التنظيمية :

تتميز السلطة التنظيمية بمجموعة من الخصائص تجعلها تختلف عن باقي التشريعات في المنظومة القانونية ولعل أبرزها ما يلي :

1.1.1 سلطة مستقلة:

فهي لا تتعلق بالمجالات الخاصة بالقانون، بل بمجالات مستقلة عنه، وهذا على عكس التنظيمات الغير المستقلة الصادرة عن الوزير الاول "رئيس الحكومة"، والتي تعد منفذة للقانون وبالتالي غير مستقلة عنه. (3) فالتنظيمات المستقلة لا تستند في وجودها لنص قانوني سابق بل هي مستمدة مباشرة من الدستور القانون الأسمى في الدولة.

2.1.1 سلطة رئاسية :

فأهم ما يميز السلطة التنظيمية أنها سلطة من سلطات رئيس الجمهورية وتعد حكراً ولصيقة بشخصه ولا يمكن لأي هيئة أو سلطة التدخل في هذا الاختصاص لا سيما البرلمان، على عكس التشريع الذي يمارس من قبل الهيئتين التشريعية والتنفيذية (4)، هذا ما يجعل التنظيم نقطة قوة لرئيس

عرف تطور المجالس النيابية مرحلتين، الأولى تميزت بتمتع البرلمان بمكانة هامة، حيث كانت السلطة التشريعية تتفرد بالاختصاص التشريعي وهي السيدة في ذلك، إلا أنه وبعد التطورات الطارئة، خاصة بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، انقلبت الموازين وشهدت البرلمان مرحلة أخرى غير التي كانت فيها. فبعدما ثبت عدم قدرتها على مواجهة ومعالجة العديد من المشاكل تراجعت مكانتها وهذا لحساب السلطة التنفيذية التي لعبت دور فاعل في تحقيق رغبة الشعوب، وبالتالي أصبحت الدولة هي الوحيدة القادرة على تأمين حاجات المجتمع كون عملها يتميز بالسرعة والدقة.

فالقاعدة التي كانت تقضي بسيادة البرلمان اختفت وأصبحت السلطة التنفيذية تمارس هي الأخرى الاختصاص التشريعي المخول في الأصل للبرلمان، فأصبحت هذه الأخيرة تشارك البرلمان في عمله التشريعي بل وتنافس في ذلك من خلال ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية التي لطالما تميزت أحكامها بالاستقلالية والإطلاق .

وقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري في جل دساتيره السلطة التنظيمية المستقلة ونص على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بواسطة سلطته التنظيمية، بدءاً من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، كما خول للوزير الأول أو رئيس الحكومة السلطة التنظيمية الفرعية قصد تطبيق القوانين والتنظيمات الرئاسية و ذلك بواسطة المراسيم التنفيذية، على أن الهدف من هذه الدراسة هو تبيان مكانة التنظيمات الرئاسية في المنظومة التشريعية الجزائرية وكذا تبيان أهمية الفصل بين مجال التنظيم المخول لرئيس الجمهورية، و مجال التشريع الممنوح للبرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في ذلك وعليه ومن هذا المنطلق يمكن طرح إشكالية مفادها :

كيف نظم المؤسس الدستوري الجزائري سلطة رئيس الجمهورية التنظيمية؟

ولالإجابة عن هذه الإشكالية تم إعتداد المنهج التحليلي لتحليل نصوص المواد وكذا اعتماد المنهج المقارن لمقارنة مكانة التنظيم

بقصد إنشاء وتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة وهذا امتداد لنشاط السلطة التنفيذية القائم على معرفة حاجات المواطنين والعمل على قضائها وإشباعها.⁽¹⁰⁾

بالإضافة إلى ذلك وفي إطار اختصاص رئيس الجمهورية التنظيمي فهو يتولى تنظيم الضبط الإداري، أو البوليس الإداري، سواء في الحالة العادية أم الاستثنائية، فيقوم من خلاله تقييد حقوق الأفراد وحرمانهم بصفة وقائية تحقيقاً للنظام العام، ويتولى رئيس الجمهورية هذه المهمة باعتباره هيئة إدارية ضابطة صاحبة الاختصاص الأصيل في ذلك كون أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يذكر مسألة النظام العام ضمن مجال البرلمان المحصور.⁽¹¹⁾

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري وفي جل دساتيره المتعاقبة لم ينص على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار مراسيم متعلقة بالضبط الإداري، وهذا على عكس الدستور المصري الذي نص صراحة على ذلك، وقد خول لرئيس الجمهورية إصدار المراسيم الخاصة بالضبط الإداري، وهذا في سبيل المحافظة على النظام العام، متى توافرت شروط ذلك طبعاً⁽¹³⁾، و بالإضافة لاضطلاع رئيس الجمهورية بممارسة هذه السلطة في الحالة الغير العادية من خلال إقرار حالة الطوارئ وحالة الحصار وكذا الحالة الاستثنائية و التعبئة العامة وحالة الحرب⁽¹⁴⁾ وهذا في سبيل الإجراءات الوقائية لحماية الأرواح والممتلكات.

وقد ثبت وأن استعمل رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية في ظل الظروف الاستثنائية وذلك بموجب مجموعة من المراسيم أهمها :

- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار.
- المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع حالة الحصار.
- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ المعدل والمتمم.

الجمهورية في منافسة البرلمان في مجال التشريع وقد جعل المؤسس الدستوري هذه السلطة غير قابلة للتفويض.

3.1.1 سلطة عامة:

و يقصد بهذه الخاصية أن القرارات التنظيمية تخاطب الكافة دون تمييز، حيث يحتاج بها على الكافة مثلها مثل القانون في معناه الخاص الضيق. فلا توجه هذه القواعد القانونية الى شخص معين بذاته ولا لتحكم واقعة معينة إلا اذا كانت أمراً أو حكماً.⁽⁵⁾

ومن جهة أخرى فإن عمومية النصوص التنظيمية لا تعني انطباقها على كافة الأفراد، فقد تطبق عليهم جميعاً، وقد تطبق على بعضهم فقط. لهذا يتميز القرار التنظيمي على القرار الفردي بصفة العمومية و التجريد.

2.1 صور السلطة التنظيمية:

للتنظيم صورتين الأولى تحمل صيغة تشريعية سيادية، ويتعلق الأمر هنا بالسلطة التنظيمية المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية، أما الصورة الثانية فهي تحمل صيغة تنفيذية إدارية، ما يسمى بالسلطة التنظيمية الفرعية المشتقة، والتي يتولى ممارستها الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

1.2.1 السلطة التنظيمية المستقلة :

عادة ما تحول هذه السلطة لرئيس الجمهورية وبياسرها من خلال إصدار قرارات تنظيمية، وما يميز هذه السلطة أنها مستمدة مباشرة من الدستور وتتخذ لمعالجة مسائل بصفة مستقلة عن أي قانون، وهي غير خاضعة في إصدارها لأية شروط سوى تلك المقررة في الدستور.⁽⁷⁾ وبناءً على ذلك فلا يعد رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري مقيداً بممارسة اختصاصه التنظيمي المستقل في ميدان معين، بل أنه يمارس اختصاصه في جميع الميادين ماعدا المخصص منها للقانون، وهذا حتى لا يتم التناقض مع الدستور الذي منح هذه السلطة اختصاص شامل غير مقيدة.⁽⁸⁾

ويجدر الإشارة إلى أن من أهم مواضيع السلطة التنظيمية المستقلة هو تنظيم المرافق العامة، حتى أن البعض سماها بلوائح تنظيم المرافق العامة،⁽⁹⁾ ويصدرها رئيس الجمهورية

وللاشارة فقط فإن النظام القانوني الجزائري يتضمن نوعين من المراسيم الأولى مراسيم رئاسية وتحتوي على مراسيم رئاسية تنظيمية و مراسيم رئاسية فردية، والثانية هي مراسيم تنفيذية وتحتوي على مراسيم تنفيذية تنظيمية و مراسيم تنفيذية فردية.

2.2.1. السلطة التنظيمية المشتقة

إن سن القانون وإصداره لا يجعله نافذا إلا إذا تم تنفيذه فعلا من طرف السلطة المخول لها ذلك، فحسب الفقيه François luchaire أن القانون مهما كان كاملا فإنه بحاجة إلى تدابير تطبيقية بتعين اتخاذها بموجب مرسوم (18).

فالتطبيق العملي للقانون يستلزم، أن تصدر بشأنه مراسيم تنفيذية تتضمن الأحكام التفصيلية أو التكميلية اللازمة لتسيير تنفيذ القانون، وقد اختلفت الدساتير في مسألة تحديد صاحب الاختصاص في تنفيذ القوانين، فهناك من أسندها الى رئيس الجمهورية وهو ما أخذ به الدستور المصري حيث خول لرئيس الجمهورية هذا الاختصاص، بالرغم من أخذ النظام السياسي المصري بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وبالمقابل سمح للسلطة التشريعية في حالة وجود غموض ما أن تحدد من يكون له الحق في إصدار هذه المراسيم سواء كان وزيراً أو محافظاً أو غيره (19).

فهناك من الدساتير من خول هذه السلطة للوزير الأول وهو ما أخذ به الدستور الفرنسي، إلا أن هذا الدستور لم يجعل اختصاصه في هذا المجال بصفة حصرية، حيث ان رئيس الجمهورية يشاركه في ذلك، اذ انه يوقع المراسيم التي يتم التداول عليها في مجلس الوزراء (20) أما المؤسس الدستوري الجزائري فقد خول هذه الصلاحية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وهذا عملاً بأحكام المادة 2/141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (21).

حيث جعل الدستور من سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، في إصدار المراسيم التنفيذية حقا أصيلا له، فله كامل الحرية في إصدارها تلقائيا دون الحاجة لإيعاز من جهة ولم ينص الدستور على إمكانية تفويض إصدار هذه المراسيم ولا عدم

-المرسوم الرئاسي رقم 92-320 المؤرخ في 11 أوت 1992 ليتم المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 المتضمن اعلان حالة الطوارئ.

أما عن أداة ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة فتكون من خلال اصدار مراسيم رئاسية، وقد تحتوي هذه المراسيم إما تنظيميا مستقلا، أم تنظيما تنفيذيا إذا جاءت منفذة لقانون ما، وتصدر هذه المراسيم على مستوى مجلس الوزراء. وبناءاً على ذلك فإن القرار المركزي الصادر عن رئيس الجمهورية في شكل مرسوم رئاسي يحتل المكانة السامية في هرم النصوص الصادرة عن السلطة التنفيذية، وهذا لكون رئيس الجمهورية القائد الأعلى للهرم الإداري ولا وجود لسلطة تعلقه إداريا (15).

وعملا بأحكام المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يتبين أن المؤسس الدستوري الجزائري قد فصل بين المجال التنظيمي للوزير الأول أو رئيس الحكومة في تنفيذ القوانين والتنظيمات، وبين الصلاحيات الأصلية والمنفردة لرئيس الجمهورية، وهذا على عكس الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي يتقاسم ويشترك في سلطة التنظيم المستقل كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول (16).

ولا بد من التمييز بين المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية التي يتخذها رئيس الجمهورية مت دخلا في المجال التنفيذي لرئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة، ومن أمثلتها تدخل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بتعديل مرسوم تنفيذي وهو المرسوم رقم 07-305 المؤرخ في 2007/09/29 الذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 228/90 المؤرخ في 1990/07/25 الذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة .

وعلى عكس ذلك فإنه لا يجوز للوزير الأول أو رئيس الحكومة التدخل في المجال الرئاسي لا سيما مجال الدفاع والخارجية، حتى ولو تعلق الأمر بتنفيذ القوانين في هذا المجال الذي يعتبر محميا لرئيس الجمهورية (17).

وللاشارة فإن سلطة التنظيم الفرعي لا تقتصر على تنفيذ القوانين فقط بل تتعدى هذا الاختصاص إلى تنفيذ التنظيمات المستقلة.

2. مكانة السلطة التنظيمية المستقلة :

لقد عزز المؤسس الدستوري الجزائري مركز رئيس الجمهورية وجعله منافساً للبرلمان، وهذا من خلال منحه مكانة التشريع عن طريق السلطة التنظيمية، الأمر الذي جعل مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان محدود وبالمقابل أطلق مجال التنظيم .

1.2 حصر مجال التشريع :

تبنى التعديل الدستوري للسنة 2020، وكذا جل الدساتير الجزائرية المتعاقبة القاعدة الحديثة في الفصل بين مجال القانون ومجال التنظيمي. هذه القاعدة مفادها تأسيس علاقة انفصال واستقلال بين اللائحة والقانون، ما يجعل مجال القانون محددًا على سبيل الحصر بمسائل معينة وترك ما عداها من مسائل للتنظيم اللائحي، (28) وعلى نقيض ذلك كرس دستور 1963 القاعدة التقليدية في تحديد مجال كل من القانون والتنظيم، ومفاد هذه القاعدة جعل التنظيمات محدودة المجال على عكس التشريع ، فحول هذا الدستور للمجلس الوطني التشريع فيما يراه مناسباً من المواضيع باعتباره المعبر عن الإرادة الشعبية (29)

وبالمقابل حول لرئيس الجمهورية اتخاذ ما يراه مناسباً من تنظيمات والتي أطلق عليها حينها مسمى "السلطة النظامية" (30)

وترى الأستاذة "سعاد بن سريّة" في ذلك أن هذا الدستور لم يحدد المجالات المخصصة للتنظيم ولا للقانون، فترك مجال كل منهما مفتوحاً وواسعاً، هذا من شأنه أحداث تداخل حاد بين المجالين، وبالتالي فيعتبر دستور 1963 تجربة فريدة من نوعها، إذ خرجت أحكامه المنظمة لمجال كل من التنظيم والقانون عن القاعدتين التقليدية والحديثة مشكلة قاعدة ثالثة أخرى. (31)

إمكانية تفويضها (22) إلا أن هذا لا يمنع إمكانية تدخل رئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية عن طريق دعوى الحكومة لإصدار المراسيم اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات، هذه الدعوى تعتبر كاشفة لحق هو مقرر في الأصل دستوريا وليس تفويضا للسلطة التنفيذية، إلا أنها تحول السلطة التقديرية التي يتمتع بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة في تنفيذ القوانين إلى سلطة مفيدة. (23)

ويبدو أن سلطة الوزير الأول في مجال التنظيم مرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية التنظيمية وهذا لضرورة تقتضيها بعض العوامل والتي من أهمها إمكانية التجانس أو التعايش الحزبي لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة (24) و يقصد بالتجانس الحزبي انتماء كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، لنفس الكتلة الحزبية، ما يعني أن إمكانية وجود تعارض بين النشاط التنظيمي لرئيس الجمهورية والنشاط التنظيمي للوزير الأول أو رئيس الحكومة كونهما يخضعان لتوجهات ذات الحزب السياسي. (25)

أما التعايش الحزبي فيقصد به تباين التيارات الحزبية التي ينتمي إليها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ما يؤدي إلى وجود تعارض بين التنظيمات المستقلة وسياسة الحكومة ما من شأنه أحداث أزمة دستورية. (26)

وبالنظر في استقلالية الوزير الأول أو رئيس الحكومة في إصدار المراسيم التنفيذية وتوقيعها ، فيبدو أن هذا الأخير قد تخلص من قيد موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية والذي كرسه التعديل الدستوري لسنة 2008.

إلا أن هذا لا يجعل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة يتمتع بصلاحيات فعلية توازي صلاحيات الوزير الأول الفرنسي في ظل محاولة الدستور الجزائري تبنى ثنائية السلطة التنفيذية، اقتداءاً بالدستور الفرنسي، فإعطاء هذا الأخير سلطة مطلقة في توقيع المراسيم، لا يعني توسيع صلاحياته وإعطاءه مركز يساوي مركز رئيس الجمهورية، وإنما هو مجرد إجراء لتسهيل العمل الإداري. (27)

في المراسيم الرئاسية وهذا عملا بأحكام المادة 7/91 من الدستور الحالي. (37)

ويلاحظ أن المؤسس الدستوري جعل من رئيس الجمهورية السلطة الوحيدة المخولة بالتوقيع على المراسيم الرئاسية، ما يجعل الرئيس يمارس السلطة التنظيمية بصفة مستقلة وكسلطة شخصية (38)، ويترتب على عدم وجود توقيع مجاور لتوقيع الرئيس إفلات هذه المراسيم من رقابة البرلمان، كون أن التوقيع المجاور من طرف الوزير المعني يجعل الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن كل المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية. (39)

بالإضافة إلى ذلك فإن جعل هذه السلطة سلطة أصيلة يمارسها رئيس الجمهورية بشكل مستقل، تعني بالضرورة عدم جواز تفويضها وهو فعلا كذلك فالمادة 3/93 (40) من التعديل الدستوري لسنة 2020 تمنع رئيس الجمهورية من تفويض سلطته في ممارسة السلطة التنظيمية، وكذلك توقيع المراسيم الرئاسية، ويعود السبب في هذا المنع هو أن هذه السلطة لها طابع سيادي يستمدها الرئيس مباشرة من الدستور، أضف إلى ذلك فإن هذا الأخير يعد الرئيس الأعلى للجهاز الإداري وهو على رأس السلطة التنفيذية الأحادية، ما يجعله صاحب السلطة في ممارسة الكثير من الصلاحيات الدستورية ولا يمكن لأية هيئة أو سلطة مشاركته في ذلك. (41)

وعليه فإن المؤسس الدستوري جعل من السلطة التنظيمية المستقلة الية لدعم نفوذ رئيس الجمهورية، وجعلها تحظى بوسائل حماية مهمة، تجعل البرلمان في منأى عن أي تدفع لجمال التنظيم، وحتى وإن حصل ذلك فللحكومة الحق أن تدفع بعدم الاختصاص في حال تعدد البرلمان على مسألة محجوزة للتنظيم، وفي بعض الأحيان تلجأ الحكومة الى اتخاذ موقف آخر فتسكت عن ذلك محققة غايتها وهدف من هذا السكوت وهو اضعاف الصبغة التشريعية على التنظيم المستقل. (42)

والمثير للانتباه أن هناك من المواضيع التي لا ينسب تنظيمها لا الى البرلمان ولا الى السلطة التنفيذية، فهي تعتبر

فتكريس التعديل الدستوري لسنة 2020 للأسلوب الحديث نتج عنه تحديد ميادين القانون، فالمادتان 139 و 146 ومواد أخرى متفرقة جعلت من مجال القانون محدا على سبيل الحصر، ويرى الفقه في ذلك أن هذا الحصر يحمل عدة تأويلات فهناك من يرى أن استبعاد واستثناء المسائل الفنية التي لا تتسم بالخطورة من مجال التشريع هو أمر ايجابي يجعل البرلمان يعمل بأريحية أكثر. (32)

وقد أيد الأستاذ "بوقفة عبد الله" حصر مجال القانون، واعتبر أن المسائل التي لها طابع تقني لا بد وأن تخرج عن مجال القانون، لأنها تتطلب المعالجة السريعة، حيث يجوز أن تترتب عنها آثار جسيمة تطل الحياة الوطنية، أما المسائل الهامة والأساسية فمردها المجال القانوني. (33)

ويرى البعض الآخر أن في هذا التحديد تفويتا للبرلمان لبعض المسائل التي تعد من قبيل المجالات الحيوية، فهناك مجالات نقلت من مجال القانون بالرغم من أهميتها كمجال الصفقات العمومية الذي تم إدراجه مؤخرا ضمن ميادين القانون (34)، وفي ظل هذه التأويلات فصل المجلس الدستوري الجزائري في ذلك، وأكد نية المؤسس الدستوري في حصر مجال القانون، وهذا بمناسبة الرأي الذي أصدره "رقم 12/ ر.ق.م.د/المؤرخ في 18 شوال عام 1421 الموافق لـ 12 يناير 2001 والمتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعرض البرلمان والذي صدر بناء على إخطار رئيس الجمهورية (35)، وبغض النظر عن قرار المجلس الدستوري، فإن المؤسس الدستوري عندما حدد مجال القانون كان على يقين بأن هذا التحديد على سبيل الحصر، وليس على سبيل المثال فما الغاية من وضع أمثلة على ذلك.

2.2 إطلاق مجال السلطة التنظيمية :

يظهر جليا من خلال نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أن رئيس الجمهورية يمارس سلطة تنظيمية واسعة تشمل كل ما يخرج عن مجال القانون (36)، فيضطلع بسلطة التشريع من خلال استعماله لأدوات ووسائل قانونية تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجهه السياسي والمتمثلة

دخولها حيز التنفيذ، فصدرت أربعة قرارات فقط في مسألة الدفع بعدم الدستورية وهذا على تعبير الأستاذ "بن سالم جمال". (49)

أما فيما يتعلق بإجراءات الفصل في دستورية التنظيمات فتداول الحكومة الدستورية في جلسة مغلقة، وتصدر قرارها في ظرف ثلاثون (30) يوم من تاريخ الإخطار، مع إمكانية تخفيض هذا الأجل إلى 10 أيام في حال وجود طارئ، أو بطلب من رئيس الجمهورية، وتتخذ المحكمة هنا قرارها بأغلبية أعضائها الحاضرين، وفي ظل تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً. (50)

فإذا رأت المحكمة الدستورية أن النص التنظيمي مخالف لأحكام الدستور فيفقد النص أثره ابتداء من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية ويلغى النص بأثر فوري، وقرار المحكمة هنا هو قرار نهائي ملزم للكافة، وهو غير قابل للطعن فيه. (51)

وما يجدر الإشارة إليه هنا أن المجلس الدستوري سابقاً لم يمارس قط رقابته على التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، وهذا بسبب العزوف عن الإخطار حولها فلا يتجرأ رئيسي غرفتي البرلمان إخطار المجلس الدستوري حول تنظيم صادر عن رئيس الجمهورية طالما ينتمون إلى نفس الحزب. (52)

وفيما يتعلق بالإخطار المقدم للمحكمة الدستورية عن طريق الإحالة، فعلى هذه الأخيرة إصدار قرارها في أجل أربعة (04) أشهر من تاريخ الإخطار مع إمكانية تمديد هذا الأجل مرة واحدة. (53.)

فتفصل المحكمة في ذلك بقرار يتضمن قبول الإحالة أو رفضها ففي حالة قبول الإحالة، يكون قرارها يتضمن أما دستورية النص التنظيمي من عدمه، وقد أخضع التعديل الدستوري لسنة 2020 التنظيمات الصادرة من طرف رئيس الجمهورية إلى نوع آخر من الرقابة، وهي رقابة توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات، حيث يجمع هذا النوع من الرقابة بين الرقابة الجوازية السابقة واللاحقة.

مسائل مسكوتا عنها، وبالتالي فإن لم تتدخل السلطة التشريعية لتنظيمها، فالسلطة التنفيذية الحق في تنظيمها طالما لا يوجد ما يمنعها من ذلك. (43)

وحتى وإن كانت هذه المسائل جديدة فإن رئيس الجمهورية أولى بتنظيمها، فاختصاص السلطة التنظيمية المستقلة إيجابي يستقطب كل مسألة جديدة، ومن امثلة ذلك المرسوم الرئاسي رقم 131/88 (44) والمتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، هذا المرسوم قام بإرساء مجموعة القواعد التي تحكم الإدارة في إطار علاقتها بالمواطن (45).

3. الرقابة على التنظيمات المستقلة:

إن تميز التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بالاستقلالية لا يعني خروجها عن أحكام الدستور، وبما أن المرسوم الرئاسي مثله مثل القانون العادي يحتوي على قواعد عامة ومجردة فإنه من الضروري إخضاعه للرقابة الدستورية من جهة ومن جهة أخرى فإن تمتع التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى بالصفة الإدارية يجعلها تخضع للرقابة القضائية كذلك.

3.1 الرقابة الدستورية على التنظيمات :

عملاً بأحكام المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فتحضت التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية لرقابة جوازية لاحقة، إذ تختص المحكمة الدستورية بالنظر فيها بعد إخطارها من قبل الجهات المخول لها ذلك وهذا في أجل شهر واحد من تاريخ نشر التنظيمات. (46)

والغرض من تحديد أجل الإخطار هذا هو أنه بمجرد انقضاء هذا الأجل يسقط حق جهات الإخطار في تحريك الرقابة ضد هذا النص التنظيمي، مع بقاء رقابة الدفع بعدم الدستورية قائمة في هذا الشأن، هذه الرقابة التي تعد تعزيزاً لدور المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية القوانين، وجعلها أكثر نجاعة في حماية الحقوق والحريات. (47)

غير أنه وبالرغم من تكريس آلية الدفع بعدم الدستورية وتأسيسها بموجب الدستور وكذا القانون العضوي 16/18 (48) فلم تحرك هذه الآلية بالشكل الذي كان منتظر قبل

2.3 الرقابة القضائية على التنظيمات :

إن الطبيعة المزدوجة للتنظيم تجعله يخضع تارة للرقابة الدستورية كونه يعتبر عمل تشريعي تبعا للمعيار المادي، كما يعد عملا إداريا صادر عن سلطة إدارية عليا تبعا للمعيار العضوي، ما يجعل التنظيم يخضع لرقابة القضاء الإداري، و هي الرقابة التي يتولاها مجلس الدولة الجزائري من خلال فحص مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والتي منها ما يتخذ على شكل تنظيمات رئاسية، فينظر في مدى احترامها للشروط الشكلية المرتبطة بالقرار وكذا الشروط الموضوعية المرتبطة بنطاق الاختصاص الوظيفي.(54)

ويبدو أن التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية لا تخضع للرقابة السابقة من طرف مجلس الدولة، إذ أن مهمة مجلس الدولة الاستشارية تتعلق بمشاريع القوانين وكذا الأوامر الرئاسية، دون اقتراحات القوانين والمراسيم الرئاسية وهذا عملا بأحكام المادة 02 من القانون العضوي 02/18(55). وبالرغم من ذلك فتبقى التنظيمات محمية من أي تعد على مجالها من قبل الحكومة، وعن طريق مشاريع القوانين على عكس مجال القانون الذي لا يحظى بهذا النوع من الحماية.(56)

إن عدم خضوع التنظيمات المستقلة للرقابة الاستشارية من قبل مجلس الدولة لا يعني عدم خضوعها للرقابة اللاحقة من طرف هذا الأخير. فهي وباعتبارها قرارات إدارية تخضع لرقابة مجلس الدولة اللاحقة، فيتولى فحص هذه القرارات التنظيمية أما بالإلغاء أو بالتفسير أو يفحص المشروعية، مستندا في ذلك الى نص المادة 168 من الدستور وكذا المادة 02 من القانون العضوي 13/11(57).

في هذه الحالة وعلى عكس المجلس الدستوري الذي لا يتحرك تلقائيا، فإن مجلس الدولة لا يحتاج بالضرورة الى وجود طعن لممارسة رقابته، خصوصا وإن تعلق الأمر بركن عدم الاختصاص و الذي يعد من قبيل النظام العام ويثار تلقائيا من طرفه.(58)

وبالرغم من ذلك فإن هذه الوسيلة الرقابية تبقى غير فعالة، فلم يثبت وأن تقدم أي مواطن بطعن ضد التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية وهذا راجع لنقص الوعي لدى المواطن بالإضافة لعوامل أخرى مرتبطة بالدعوى في حد ذاتها.(59).

الخلاصة :

في الأخير يمكن القول بأن السلطة التنظيمية هي تلك السلطة التي تجعل رئيس الجمهورية في مركز منافس للبرلمان، على عكس السلطة التنظيمية المخولة للوزير الأول او رئيس الحكومة و المرتبطة بتنفيذ القوانين والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية فقط وذلك من خلال إصدار المراسيم التنفيذية، هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري كرس سلطة الرئيس هذه على النحو الذي جعل من البرلمان المشرع الاستثنائي خاصة بعدما تم تقييد مجال القانون وحصره في مسائل معينة على عكس التنظيم المستقل الذي يتمتع بالإطلاق وعدم التحديد. و إن الرقابة المفروضة على التنظيمات الرئاسية أثبتت الواقع العملي عدم جدوتها خصوصا وأنها تخضع لرقابة جوازية من قبل المحكمة الدستورية، فهي لا تخضع لرقابة مجلس الدولة الإستشارية غير تلك يمارسها بمناسبة طعن قائم ضد هذه التنظيمات و هو الأمر المستبعد بالنظر لمركز رئيس الجمهورية.

لهذا ارتأينا تقديم بعض التوصيات فيما يتعلق بالتنظيم الدستوري لهذه السلطة :

- تعزيز دور الوزير الأول أو رئيس الحكومة فيما يتعلق بممارسة السلطة التنظيمية الفرعية، ومنحه الإستقلالية في ذلك
- ضرورة تفعيل وسائل حماية مجال البرلمان التشريعي ضمانا لعدم التعدي عليه من خلال إخضاع التنظيمات لرقابة مجلس الدولة الاستشارية .
- ضرورة تفعيل الرقابة الدستورية على التنظيمات من خلال إخضاعها لرقابة جوية .
- فرض التوقيع المجاور على المرسوم الرئاسي ضمانا لخضوعه لرقابة البرلمان باعتبار الحكومة مسؤولة سياسا أمامه .
- ضرورة عرض المراسيم الرئاسية المتخذة من طرف رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء شأنها في ذلك شأن الأوامر الرئاسية.
- إخضاع المراسيم الرئاسية لرقابة مجلس الدولة السابقة و اللاحقة معا.

18- دايم نوال ، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم تخصص قانون عام ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، سنة 2017/2016 ص 67 .

19 - كريمة زواق بارة ، مرجع سابق ص 130 .

20- بن مسعود أحمد، مرجع سابق ، ص 60 .

21- تنص المادة 2/141 على أنه :يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة

22- هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 70 .

23- دايم نوال ، مرجع سابق ، ص 60 .

24- لحول دراجي ،مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري ، مرجع سابق ، ص 195 .

25- راجحي حسن ، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ، بن عكنون الجزائر ، سنة 2006/2005 ص 430 .

26- عز الدين بغدادي ، مرجع سابق ، ص 125 .

27- بوعكاز سعيدة ، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ، مقال منشور بمجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، الصادر عن جامعة ورقلة ، المجلد 06 العدد 01 جوان 2021 ، ص 1376 .

28- بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى، سنة 1990، ص 101 .

29- تنص المادة 28 من دستور 1963 على أنه: " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين، ويراقب النشاط الحكومي".

30- تنص المادة 53 من دستور 1963 على أنه: "تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية".

31- سعاد بن سرية ، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون رقم 19/08 دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخص إدارة ومالية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، سنة 2010، ص 133 .

32- يعيش تمام شوقي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية الصادرة عن جامعة محمد خيضر، بسكرة العدد 41، سبتمبر 2015، ص 138 .

33- عبد الله بوقفة :أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2009، ص 250 .

34- يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، ص 138 .

35- بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 106 .

وبهذا نأمل أن تكون السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية في هذا الإطار أداة لسد الفراغ القانوني الناجم عن تأخر البرلمان أو غيابيه، وليس أداة لفرض شخصية الحكم .

الهوامش :

1- بن مسعود أحمد ،"أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام. تخص قانون عام. جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، سنة 2017، ص 08

2- سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 1982، ص 49 .

3- بن دحو نور الدين ، السلطة التنظيمية المستقلة ، كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، سنة 2016 ، ص 53 .

4- بن دحو نور الدين، المرجع السابق ، ص 26

5- لحول دراجي ، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، تخصص قانون وضعي ، جامعة مولود معمري تيزي وزو سنة 2018/2017 ص 49

6- بلحاج نسيم ، مشكل العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية ، للسلطة التنظيمية ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة الجزائر ، سنة 2088 ، ص 21-22 .

7- هاملي محمد ، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية سنة 2014، ص 63 .

8- بن دحو نور الدين، مرجع سابق ، ص 53 .

9- هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 63

10 - بن دحو نور الدين، مرجع سابق ، ص 61 .

11- سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 305

12- عزالدين بغدادي ، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دراسة مقارنة مع النظام المصري ، مكتبة الوفاء القانونية للنشر ط1، القاهرة ، مصر سنة 2099، ص 121 .

13- كريمة زواق بارة ، حدود السلطة التنفيذية ، دراسة مقارنة ، درا الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، سنة 2011 ، ص 131 .

14- المواد 97-98-99-100- من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

15- مولاي هاشمي ، المرسوم كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية ، مقال منشور بمجلة الإجتهد للدراسات القانونية والإقتصادية الصادرة عن المركز الجامعي تلمسان العدد 06، ص 71 .

16- لحول دراجي، تطور مكانة المراسم الرئاسية التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية ، جامعة زيان عاشور الجلفة ، العدد رقم 11، سنة 2018، ص 417 .

17- سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التنفيذية الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر سنة 2013، ص 92

- 36-تنص المادة 1/141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه :
"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة
للقانون..."
- 37-تنص المادة 8.7/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على
أنه : "يتولى السلطة التنظيمية .يوقع المراسيم الرئاسية".
- 38-بن مسعود أحمد، مرجع سابق، ص 299.
- 39-بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 78.
- 40-تنص المادة 3/93 التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه : "... لا
يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء الى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني ،
وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل اوانها وتطبيق الاحكام المنصوص عليها
في المواد 91 و 92 ومن 97 الى 100 و 102 و 142 و 148 و 149
و 150 من الدستور".
- 41-لحول دراجي، تطور مكانة المراسيم الرئاسية التنظيمية في النظام
الدستوري الجزائري، ص 419.
- 42-كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة
2008 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر 1، سنة
2012، ص 32.
- 43-رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة
المعارف للنشر، الاسكندرية، مصر، سنة 2006، ص 171.
- 44-المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المتعلق بتنظيم
علاقة الإدارة بالمواطن، جريدة رسمية رقم 27 الصادر بتاريخ 06 يوليو
1988.
- 45-بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 115.
- 46-المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 47-غربي أحسن، الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري
لسنة 2020، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم الإنسانية الصادرة عن
جامعة زيان عاشور، المجلة، المجلد رقم 13، العدد رقم 04 سنة 2020، ص
33.
- 48-القانون العضوي 16/18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 يحدد شروط
وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية الجريدة الرسمية رقم 54 المؤرخة في 5
سبتمبر 2018.
- 49-جمال بن سالم ، دعوى الدفع بعدم الدستورية بين التأصيل والتأسيس
والممارسة ، النموذج الجزائري بيت الأفكار للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة
2020، ص 163.
- 50-المادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 51-المادة 195 الى 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 52-غربي أحسن، مرجع سابق، ص 35.
- 53-المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 54-عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الثاني النشاط الإداري، ديوان
المطبوعات الجامعية، سنة 2005، ص 145.
- 55-القانون العضوي 02/18 المؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1939
الموافق ل 04 مارس 2018، يعدل ويتمم القانون العضوي 01/98 المتعلق
باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- 56-بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 195.
- 57-تنص المادة 02 من القانون العضوي 13/11 على أنه : " يختص
مجلس الدولة كدرجة اولى وأخيرة ، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير
المشروعية في القرارات الادارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات
العمومية الوطنية والمنظمات المهنية".
- 58-هاملي محمد، مرجع سابق، ص 210.
- 59-لحول دراجي ، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري ، مرجع سابق،
ص 227.