

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008

د/ يعيش تمام شوقي

جامعة بسكرة

المخلص :

Résumé :

L'autorité réglementaire en Algérie est considéré comme un des pouvoirs constitutionnels les plus importants qui reflète la supériorité de l'institution exécutive par rapport à l'autorité législative, bien que l'autorité réglementaire prise en vertu des décrets présidentiels est décrite comme indépendante de toute législation étant en rivalité, ceci les rend égaux en termes de puissance, de généralité et en statut d'obligatio. mais elles restent néanmoins des décisions administratives soumises au contrôle judiciaire ;son existence autant que décisions réglementaires administratives est justifié par la nécessité de reconnaître à l'autorité administrative le droit d'intervenir dans l'organisation des domaines d'intérêt pour la vie des individus, en dépit du fait que l'expansion de la teneur et de la portée de l'autorité du président de la république comme une autorité réglementaire en Algérie ,le rôle du Parlement devient limitée et a tendance à se transformer en un législateur exceptionnel.

تعتبر السلطة التنظيمية في الجزائر من بين أهم الصلاحيات الدستورية التي تعكس تفوق المؤسسة التنفيذية على نظيرتها التشريعية، ورغم أن السلطة التنظيمية التي تتم بموجب مراسيم رئاسية توصف بأنها مستقلة عن أي قانون لكونها تأتي لتنافسها مما يجعلها مساوية له من حيث القوة والعمومية والصفة الإلزامية، إلا أن ذلك لا يجردها من صفتها كقرارات إدارية قابلة للرقابة القضائية، ويقف وراء وجودها كقرارات إدارية تنظيمية مجموعة من الاعتبارات تبرر ضرورة الاعتراف للسلطة الإدارية بحق التدخل في تنظيم المجالات التي تهم حياة الأفراد، على الرغم من أن التوسع في محتوى ومجال السلطة التنظيمية العائدة لرئيس الجمهورية في الجزائر جعل دور البرلمان ينحصر وينقلب إلى مشرع استثنائي.

مقدمة

لقد أولى المؤسس الدستوري الجزائري عناية خاصة بمركز رئيس الجمهورية من خلال تحديد توسيع دائرة السلطات الدستورية العائدة له ، بحيث تعكس هذه السلطات في طبيعتها استمرار منطق التفوق الدستوري للسلطة التنفيذية على حساب نظيرتها التشريعية. وقد غدا هذا الأمر من السمات المميزة للنظام السياسي الجزائري منذ أول دستور صدر سنة 1963 إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2008. هذا الأخير الذي أعاد تنظيم مكونات السلطة التنفيذية من خلال تقوية مركز رئيس الجمهورية وتقليص مركز الوزير الأول، فأصبح بذلك رئيس الجمهورية محور النظام السياسي، ويبيده السلطة الفعلية دون منازع.

يظهر ذلك جليا من خلال المجال التشريعي الذي يتدخل فيه رئيس الجمهورية، والذي من المفترض أن يجعل منه مشرعا استثنائيا مقابل الدور المنتظر من البرلمان ليمارس وظيفته كمشرع أصلي وأساسي.

ويتجسد المجال التشريعي العائد دستوريا لرئيس الجمهورية في الجزائر من خلال آليتين هما: آلية الأوامر الرئاسية التي يحل من خلالها رئيس الجمهورية محل البرلمان في ممارسة عملية التشريع، وآلية السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية خارج المجالات الدستورية المحجوزة للبرلمان. وتأتي هذه الدراسة لتركز على ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية، بما يجعل منه منافسا حقيقيا للبرلمان بغرفتيه، وضمن هذا السياق تثار الإشكالية التالية:

هل تعتبر آلية السلطة التنظيمية العائدة دستوريا لرئيس الجمهورية في الجزائر تعديا وسلبا للاختصاص التشريعي المعترف به أساسا للبرلمان؟

وستتم الإجابة على هاته الإشكالية من خلال التطرق لمضامين المحورين التاليين:

المحور الأول: مدلول وطبيعة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

المحور الثاني: مبررات ومجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

المحور الأول: مدلول وطبيعة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار مراسيم رئاسية تنظيمية يعكس بجلاء الدور الريادي الذي يقوم به، والذي من خلاله يزاحم سلطة البرلمان إزاء قيامه بوظيفة التشريع

بمعناه الفني، إلا أن اصطلاح رئيس الجمهورية بهذا الاختصاص الدستوري المهم من خلال الدساتير التي عرفتها الجزائر إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2008 يطرح الكثير من التساؤلات المرتبطة على وجه الخصوص بتحديد مدلول السلطة التنظيمية بشكل دقيق (أولا)، فضلا على تحديد الطبيعة القانونية لها (ثانيا)

أولا: مدلول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن المتتبع لمسار التطور الدستوري يلاحظ أم مصطلح التنظيم لم يظهر للعلن بمجرد التوظيف القانوني له، وإنما استغرق زمتا ليكتسب مفهومه الحالي، إذ بعد صدور دستور فرنسا لسنة 1958، عمد إلى تقوية السلطة التنفيذية حتى تفوقت على نظيرتها السلطة التشريعية في ميدانها الأصيل وهو ميدان التشريع، وكان من أثر ذلك أن اهتزت العلاقة بين القانون واللائحة، فخلق هذا الدستور قاعدة جديدة مفادها اتساع مجال التنظيم ونقلص مجال التشريع (1)

هذا وتعددت الاصطلاحات التي أطلقها كل من الفقه الدستوري والإداري على السلطة التنظيمية فمنهم من اعتبرها لوائح ومنهم من اعتبرها تشريع فرعي، ومنهم من اعتبرها قرارات إدارية تنظيمية.

وقد تعددت تبعاً لذلك التعاريف المتعلقة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، فمنهم من اعتبرها الصلاحية المعترف بها لرئيس الجمهورية في اتخاذ القرارات في جميع المجالات غير المحفوظة للبرلمان، وهي بذلك تعتبر عمل إداري من جانب واحد (2) ومنهم من اعتبرها قرارات إدارية صادرة عن رئيس الجمهورية تتضمن قواعد عامة ومجردة، ولا تخص مركزا قانونيا محددًا بذاته (3)

كما عرفها بعضهم بأنها الصلاحية القانونية الأصلية التي يختص رئيس الجمهورية بممارستها منفردا في شكل مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة، والتي يخول له بموجبها تنظيم المسائل غير المخصصة دستوريا للقانون (4).

غير أننا نرجح من بين جميع تلك التعريفات التعريف الذي يعتبر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مجموعة اللوائح التي تصدر على شكل مراسيم رئاسية، بحيث لا تخضع لأي شرط أو قيد مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية، وتصدر مستقلة عن أي تشريع، كما أنها تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو كتفويض ما دامت تعتبر مستقلة ومتميزة عن القانون أو التشريع (5)

وقد أطلق المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 سلطة رئيس الجمهورية لممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، على أن يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي العائد للوزير الأول(6)

ومن هنا يظهر لنا الفرق بين السلطة التنظيمية المعترف بها لرئيس الجمهورية من جهة، والسلطة التنظيمية المعترف بها للوزير الأول، فالأولى يمكن الاصطلاح عليها بالتنظيم المستقل لأنها تأتي مستقلة ومتحررة عن القانون الصادر عن البرلمان، فهي لا تتعلق أو ترتبط به، بل تنافسه، فهي من هذه الناحية تحتل مرتبة القانون، أما السلطة التنظيمية للوزير الأول فهي ذات طابع تنفيذي محض لأنها تأتي لتبين كيفية تنفيذ القانون الصادر عن البرلمان، بل وحتى المراسيم التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية.

وبذلك، فإن المراسيم الرئاسية التنظيمية تختلف عن المراسيم التنفيذية في كون أن هذه الأخيرة ترتبط بنص تشريعي أو تنظيمي مستقل قائم، وعليه فالمرسوم الذي يتخذه الوزير الأول في هذا الخصوص يصدر لتنفيذ الأمور القانونية التي يتضمنها النص ويضع القواعد التفصيلية اللازمة لتيسير تنفيذ القانون، ومنه فوظيفة المرسوم التنفيذي هو التفصيل حيث أجمل القانون، والتفسير حيث يعمم، ووضع الإجراءات حيث لم يضع القانون إلا المبادئ الأساسية، وهو في كل الأحوال لا يمكن أن يؤدي هذه الوظائف في غياب القانون، أي بشكل مستقل عن نطاقه فهو خاضع للقانون والتنظيم المستقل وتابع له(7) ومن المهم التنويه في ذات السياق أن التفرقة تدق كذلك بين كل من المراسيم الرئاسية التنظيمية والمراسيم الرئاسية الفردية، فالمرسوم التنظيمي يتميز بشموله على قواعد عامة تعنى بهيكله وتنظيم مراكز قانونية عامة تطل مجلات مختلفة، في حين أن المرسوم الفردي يصدر عن رئيس الجمهورية بمناسبة قيامه بوظيفة التعيين، وعليه فهو يتميز بتضمنه قواعد ذاتية ومحددة لذلك فهي تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها على ما صدرت بشأنه(8)

ثانيا: الطبيعة القانونية للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

يثير موضوع التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية مسألة تحديد الطبيعة القانونية له وذلك فيما إذا كان يعد من قبيل الأعمال التشريعية بالمعنى الفني المراد من هذه الكلمة، أم

أنه لا يعدو أن يكون عملا إداريا.

ينبغي على هذا القول أن مسألة تحديد الطبيعة القانونية للتنظيم المستقل يتنازعها فرضين رئيسين، فهي قد تعتبر عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي، كما أنها قد تعتبر عملا تشريعيا طبقا للمعيار الموضوعي شأنها في ذلك شأن القوانين الصادرة عن البرلمان خاصة، وأن المؤسس الدستوري الجزائري اعتبر أن ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية يكون خارج المجالات المخصصة للبرلمان، ومنه فإن محتوى هذه العبارة الأخيرة يفيد أن القيمة الدستورية للسلطة التنظيمية لا يمكن أن تقل عن ما يصدر عن البرلمان من تشريعات.

وإذا لم تكن الصعوبة تثار بشكل كبير بشأن المعيار العضوي الذي من خلاله يمكن تكيف المراسيم الرئاسية التنظيمية على أنها قرارات إدارية محضة كونها صادرة عن سلطة إدارية مركزية، إلا أن الصعوبة قد تثار في المقابل بصدد المعيار الموضوعي الذي يضي الطابع التشريعي على السلطة التنظيمية، بحيث يتمسك أصحاب المعيار الموضوعي في الصدد بأن العمل التشريعي عمل قاعدي وأساسي لأنه ينظم مسائل عامة وأساسية لا أهمية لصفة القائم بها، ولا للإجراءات المتبعة بشأنه⁽⁹⁾

لكن بالرغم من وجهة هذا المعيار، إلا أنه ليس من الصائب معه إلحاق الصفة التشريعية على ما يصدر عن رئيس الجمهورية في الجزائر من تنظيمات مستقلة، رغم أن المادة 125 المتعلقة بالسلطة التنظيمية وردت ضمن الفصل الثاني من الدستور والموسوم بـ: **السلطة التشريعية**⁽¹⁰⁾

والسبب في ذلك أن العمل التشريعي في كل الأنظمة القانونية يمر بإجراءات خاصة تتسم عموما بالبطء، بحيث تبدأ عموما بإيداع مقترح أو مشروع القانون لدى البرلمان وتمر بإجراءات المناقشة والتصويت، وتنتهي بالإصدار والنشر⁽¹¹⁾، وهو ما لا ينطبق على التنظيم المستقل الذي ينفرد رئيس الجمهورية في الجزائر بصياغته وتوقيعه دون تدخل من أي جهة أخرى، مما يؤكد لنا حقيقة أنه عمل إداري من جانب واحد (قرار إداري).

بل حتى وإن وردت المادة 125 من التعديل الدستوري الجزائري ضمن الفصل المتعلق بالسلطة التشريعية، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أن التنظيم المستقل المعترف به دستوريا لرئيس الجمهورية في الجزائر هو عمل تشريعي خالص، ولو صح غير ذلك لكان المؤسس الدستوري قد استعمل عبارة " يشرع رئيس الجمهورية في المجالات غير

المخصصة.... عوضا عن عبارة " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة.....".

إن التوظيف الدستوري لمصطلح " يمارس " يفيد من وجه نظرنا أن صلاحية رئيس الجمهورية في الانفراد بإصدار مراسيم تنظيمية مستقلة يجعل منه في المقام الأول سلطة ضبط إداري لا سلطة ضبط تشريعي، وهذا يعني من ناحية أخرى أن صفة الاستقلالية التي يتميز بها التنظيم الرئاسي لا يجرده من صفته كعمل إداري. وهذا ما ينعكس أثره بجلاء من خلال إمكانية خضوع ما يصدر عن رئيس الجمهورية من مراسيم تنظيمية لرقابة القاضي الإداري (مجلس الدولة) بصفته قاضي مراقبة المشروعية ولو من الناحية النظرية، حيث يتولى مجلس الدولة الجزائري في هذا الصدد ممارسة رقابته بصفته قاضي أول وآخر درجة بالنسبة لدعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية المنصبة على القرارات الإدارية المركزية⁽¹²⁾، ومن ضمنها المراسيم الرئاسية.

المحور الثاني: مبررات ومجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

بعيدا عن الجدل الدستوري بشأن طبيعة السلطة التنظيمية فيما إذا كانت عملا تشريعيًا أو إداريًا، فإن وجودها واستعمالها كأداة لضبط وتوجيه النشاط الحكومي في الدولة إلى جانب القوانين، يدفع إلى البحث عن المسوغات أو الأسباب الواقعية التي تبرر الاعتراف بها لرئيس الجمهورية من الناحية الدستورية (أولا)، كما أن الأمر يرتبط بالبحث في النطاق أو المجال الذي يمكن تحت طائلته ممارسة السلطة التنظيمية، وذلك مقارنة مع ما هو محجوز للبرلمان من مجالات ليشرع فيها (ثانيا)

أولا: مبررات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تطبيقا لمبدأ سيادة البرلمان كمبدأ دستوري تقليدي، يحتفظ البرلمان بالاختصاص التشريعي باعتباره ممثلا للراداة العامة، والحكومة لا تقوم إلا باتخاذ الإجراءات الضرورية لتطبيق القانون، لكن التحولات العميقة التي عرفت المجتمعات بداية من الحرب العالمية الأولى أنهت عهد احتكار الاختصاص التشريعي من طرف البرلمان، وبالمقابل تصاعد تدخل الحكومة المستمر في تنظيم العلاقات المختلفة⁽¹³⁾

بناء عليه يتبين لنا أن اعتماد السلطة التنظيمية كمبدأ دستوري يجد أساسه وسنده

في القاعدة التي مؤداها " أن الهيئة التنفيذية تملك الوسائل الضرورية لمواجهة

الأحداث المستجدة، في مقابل أن أعمال البرلمان تتطلب الوقت الكافي⁽¹⁴⁾ وتبعاً لذلك يمكن القول أن السلطة الإدارية هي أكثر وأقرب مؤسسات الدولة احتكاكاً بالواقع المعيشي لأفراد المجتمع، وعليه فهي أكثر قدرة من السلطة التشريعية على وضع تفاصيل القواعد العامة والأحكام القانونية موضع التنفيذ بصورة أكثر ملائمة مما يستلزم معه المنطق منح السلطات الإدارية سلطة إصدار قرارات تنظيمية⁽¹⁵⁾ ولما كان من أهم مجالات ونشاط السلطة الإدارية هو معرفة حاجيات الفرد ورغباته، ومن ثم العمل على إشباعها، فإن ذلك لا يتأتى إلا إذا تم منح السلطة التنفيذية المختصة سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية الضرورية لإنشاء وتنظيم المرافق العامة، وبيان كيفية تسييرها⁽¹⁶⁾

فضلاً على كل ما سبق، فإذا كان ممارسة نشاط الضبط الإداري يدخل في صميم عمل الإدارة، فإن المحافظة على فكرة النظام العام بمشتملاته من أمن عام، صحة عامة، سكينه عامة باعتبارها الأساس الذي يرتكز عليه نشاط الضبط الإداري كنشاط وقائي لدرء المخاطر، يتطلب الاعتراف للسلطة الإدارية المركزية بمكنة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية، والتي تتراوح بين أن تكون لوائح للبوليس الإداري في الظروف العادية، ولوائح للضرورة في الظروف الاستثنائية⁽¹⁷⁾

ثانياً: مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

على الرغم من أن السلطة التنظيمية استعملت في جل الدساتير الجزائرية إلا أن توظيفها لم يكن يحمل نفس الدلالة والمعنى بين هذه الدساتير، إذ أن الملاحظ على كل من دستوري 1963، 1976 أن المؤسس الدستوري أسند السلطة التنظيمية كاملة وبمفهومها الواسع إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁸⁾، وبذلك يكون قد احتفظ لرئيس الجمهورية بالاختصاص التقليدي الذي يندرج في إطار السلطة التنظيمية غير المستقلة، مما ترتب عليه نشوء قاعدة مفادها أن الأحادية التنفيذية تقابلها الأحادية التنظيمية لرئيس الجمهورية⁽¹⁹⁾ وهذا الأمر نستشفه أكثر بالرجوع إلى ما تضمنته المادة 53 من دستور 1963⁽²⁰⁾.

وبذلك يتبين لنا أمر مهم هو صعوبة الفصل بين كل من المجالين التشريعي والتنظيمي في ضوء دستور 1963، وهكذا أصبح بإمكان الهيئة التنفيذية أن تشرع في جميع المسائل التي ترجع إلى مجال القانون، تحت ستار أن المجال التنظيمي غير محدد حصراً⁽²¹⁾.

أما بالنسبة لدستوري 1989، 1996، فقد أسند المؤسس الدستوري سلطة التنظيم لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وبذلك تعاضم دور السلطة التنفيذية وتقلص دور السلطة التشريعية، وأصبحت الأولى ذات اختصاص غير مقيد إلا بما حدد دستورياً تتولى بموجبه مهمة التنظيم بمفهومه الواسع المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات غير المخصصة للبرلمان، مما ترتب عليه انقلاب القاعدة القائلة بأن الأصل العام هو إطلاق سلطة البرلمان وتقييدها هو الاستثناء، وحلت محلها قاعدة عكسية مفادها أن تقييد سلطة البرلمان هو القاعدة وإطلاقها هو الاستثناء (22)

أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، فنلاحظ استمرارية تطبيق هذه القاعدة الأخيرة، وبالتالي استمرارية العمل بقاعدة الازدواجية التنفيذية والتنظيمية السورية بين كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، نظراً لاستحداث شرط التأشيرة الرئاسية المسبقة المفروضة على المرسوم التنفيذي (23)

ومهما يكن من أمر، فإن تكريس القاعدة الحديثة لمبدأ الفصل بين مجال التنظيم والتشريع من شأنه أن يقوي السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية، وهذا الأمر قد غدا ضرورة قصوى في نظر المؤسس الدستوري، حيث ارتأى فيه الوسيلة التي تدعم التشريع التنفيذي بدليل عدم حصر مجال التنظيم. زيادة على الاعتبار القاضي بضرورة إخراج المسائل الفنية القليلة الأهمية من مجال التشريع إلى المجالات التنظيمية، وهي المسائل ذات الطابع التقني التي لا تتسم بنوع من الخطورة إذا لم يتم التصرف فيها على جناح السرعة (24)

غير أن ما تقدم لا ينفي في نظرنا الخطورة والمآخذ الناتجة عن اتساع مجال السلطة التنظيمية العائدة لرئيس الجمهورية مقابل حصر مجال القانون العائد للبرلمان، حيث أن من شأن ذلك أن يؤثر في معادلة العلاقة بين الطرفين فيما يتعلق بتوزيع الاختصاص التشريعي، خاصة وأن الكثير من المسائل الحيوية والمهمة فلتت من نطاق القانون ودخلت ضمن مجال التنظيم المستقل كما هو الحال مثلاً بالنسبة إلى مجال الصفقات العمومية الذي تم تأطيره بموجب مرسوم رئاسي (25)

ولا يتوقف الأمر على مجال الصفقات العمومية فحسب، بل يطال الكثير من المجالات التي قد تستجد مستقبلاً دون أن تكون مدرجة ضمن المجالات الحصرية للقانون العضوي و/أو العادي حسب ما يقره المؤسس الدستوري (26)

وبهذا فإن السلطة التنظيمية كما يذهب بعضهم تؤدي إلى خلق امتيازات للإدارة على حساب الاعتبارات التمثيلية، ويتحول الاختصاص التنظيمي لقاعدة، والاختصاص التشريعي لاستثناء، كما يعد رئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية المستقلة مشرعا حقيقيا بالمفهوم المادي للتشريع، وعليه يصعب الحديث عن وجود تدرج في القواعد القانونية ما دام أن القانون الصادر عن البرلمان يتدخل بشكل سريع وخاطف ثم ينسحب لصالح التنظيم الذي يشغل مجالا واسعا ومطاطا⁽²⁷⁾

لقد حاول جانب من الفقه الدستوري والإداري في هذا الإطار أن يضع أسس ومعايير تقوم عليها عملية تحديد نطاق ومجال كل من القرارات التنظيمية والقانون خلال إعمال مبدأ الفصل بين السلطات، وعلى هذا الأساس اعتبر بعضهم أن كل ما من شأنه المساس بحقوق وحرريات الأفراد أو بأموالهم وأنواع هذه الحقوق والحرريات وكذا تحديد طرق وكيفيات ممارستها وضمانات حمايتها يجب أن يصدر بها قانون⁽²⁸⁾، أما القواعد الخاصة بالتنظيم الداخلي للجهاز الحكومي فيجب أن تعود إلى مجال التنظيم لأن المواطن لا يتأثر بها مباشرة⁽²⁹⁾

ولو أن الملاحظ على هذا التقسيم أو الفصل أنه لا يراعي بشكل جامع مانع تحديد مجال كل من التنظيم والقانون، لأن التسليم بذلك من الناحية الواقعية يتعارض مع القرارات التنظيمية الضرورية لإدارة مجال الضبط الإداري "لوائح البوليس"، التي تمس دون شك بحقوق وحرريات الأفراد، وكذلك بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية المتعلقة بتنظيم الإدارات العمومية وإنشاء المرافق العامة، فأثارها هي الأخرى تتعدى لتمس بحقوق الأفراد وحررياتهم⁽³⁰⁾

إننا نرى بعد ما أوردناه ضرورة أن يتدخل المؤسس الدستوري الجزائري لإعادة النظر في مسألة توزيع الاختصاص بين كل من نصيب رئيس الجمهورية إزاء التنظيم المستقل وبين نصيب البرلمان من مجالات القانون العضوي والعادي.

وإن لم تكن ممن يشاطر فكرة أن يتم تقليص مجال التنظيم المستقل وتقييده، إلا أننا نقترح في المقابل أن يتم توسيع نطاق ومجالات تدخل البرلمان بموجب قوانين عضوية وعادية بما يجعلها تستوعب مجالات حيوية ومهمة على غرار مجال الصفقات العمومية، وهذا حتى تنفاد من خلالها بسط رئيس الجمهورية لسلطاته الدستورية على المسائل التي من المفترض أن تدخل أصلا ضمن الاختصاص الأصيل للبرلمان.

خاتمة

انطلاقاً من هذه الدراسة نصل إلى إيراد جملة من النتائج كما يلي:

أولاً: ينصرف مفهوم السلطة التنظيمية المعترف بها لرئيس الجمهورية في الجزائر إلى تلك السلطة الدستورية التي تخوله صلاحية إصدار مراسيم رئاسية لتنظيم مراكز وأوضاع عامة دون رقابة أي جهة أخرى، وهي بهذا المعنى تختلف عن المراسيم الرئاسية الفردية المرتبطة بآلية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.

ثانياً: توصف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تبعاً لما تقدم بأنها سلطة مستقلة انطلاقاً من كونها لا ترتبط وتتعلق بقانون أو تشريع سابق، فهي ليست ذات طابع تنفيذي، بعكس السلطة التنظيمية للوزير الأول التي ترتبط بالضرورة واللزوم القانوني بالقانون أو التشريع، حيث تأتي لتبين كيفية آليات وكيفية تطبيقه.

ثالثاً: إن السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية ذات طبيعة مزدوجة، فتارة يمكن اعتبارها عملاً تشريعياً بالمعنى المادي بحيث تتعلق بموقع رئيس الجمهورية كمشرع في المجالات غير المخصصة للبرلمان، وتارة أخرى يمكن اعتبارها قرارات إدارية أو لوائح ذات طابع تنظيمي لمسائل معينة، مع ما قد يترتب من إمكانية خضوعها لرقابة القاضي الإداري ولو من الناحية النظرية.

رابعاً: إن ما يبرر أهمية ودور السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية من الناحية الواقعية والدستورية يتمثل في عدم قدرة التشريعات الصادرة عن البرلمان على استيعاب أوضاع ومسائل خاصة، فضلاً على اعتبارات الضرورة التي تتطلب التدخل العاجل لمعالجة مسائل معينة قد لا تستطيع الآليات التي يعمل بها البرلمان أن تستدركها.

خامساً: تتميز السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية في الجزائر إلى جانب الصفة الانفرادية بكونها سلطة غير محددة وممتدة، ولا يفيدتها إلا ما يدخل ضمن اختصاص البرلمان ليشرع فيه بقوانين عضوية وعادية، وقد أدى التوسع في محتواها إلى تهديد وسلب الاختصاص الأصلي للبرلمان، بحيث انقلب من مشروع أصلي إلى مشروع استثنائي، وانقلب تبعاً لذلك لرئيس الجمهورية من كونه صاحب ضبط إداري ليصبح صاحب ضبط تشريعي.

الهوامش

(1) سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 141.

(2) Règlement en droit français, voir le site suivant ; fr.wikipedia.org visite le ; 29/05/2015.

(3) عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، جسور للنشر والتوزيع: الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 81.

(4) عادل ذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2013، ص 17.

(5) سعاد بن سرية، مرجع سابق، ص 155.

(6) أنظر: المادة 125 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 (مولود ديدان، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حسب آخر تعديل له نوفمبر 2008، دار بلقيس: الجزائر، 2008، ص 49).

(7) صليحة بوعكاكة، أنواع التشريعات في القانون المغربي، الحوار المتمدن، العدد 1581، 2006، أنظر إلى الموقع الإلكتروني: www.ahewar.org/debat/show.art.asp تاريخ الزيارة 2015/30/24.

(8) عادل ذواوي، مرجع سابق، ص 28.

(9) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 32.

(10) راجع في هذا الصدد: مولود ديدان، مرجع سابق، ص 37.

(11) لمزيد من التفاصيل راجع: عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 26.

(12) أنظر: المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج، عدد 37 بتاريخ 01/06/1998، ص والتي تم تعديلها بمقتضى المادة 2 من القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26/07/2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01/98، ج ر ج، عدد 43، بتاريخ 03/08/2011، ص 8.

(13) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية: الجزائر، 2007، ص 22

(14) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، (نشأة، فقها، تشريعا)، دار الهدى، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص 65.

- (15) قارش أحمد، (السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، عدد 33، ديسمبر 2013، ص 120.
- (16) المرجع نفسه، ص 121.
- (17) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة : الجزائر، 1999، ص ص 113، 114.
- (18) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس: الجزائر، 2007، ص 228.
- (19) سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص 157.
- (20) نصت المادة 53 من دستور 10 سبتمبر 1963: " تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية "
- (21) عبد الله بوقفه، مرجع سابق، ص 65.
- (22) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 228.
- (23) سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص 157.
- (24) المرجع نفسه، ص 158.
- (25) أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 236/10 المؤرخ في 2010/10/07 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج ج، عدد 58، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 98/11 المؤرخ في 2011/03/01 ج ر ج ج، عدد 14، والمعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 222/11 المؤرخ في 2011/06/16، ج ر ج ج، عدد 34، والمعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 23/12 المؤرخ في 2012/01/18، ج ر ج ج، عدد 04، والمعدل والمتمم بالمرسوم رقم 03/13 المؤرخ في 2013/01/13، ج ر ج ج، عدد 02.
- (26) راجع في هذا الصدد: المادتين 122، 123 من التعديل الدستوري لسنة 2008 والمتعلقين بمجالات القانون العضوي والعادي (مولود ديدان، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية حسب آخر تعديل له، مرجع سابق، ص ص 48، 45).
- (27) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص ص 23، 24.
- (28) قارش أحمد، مرجع سابق، ص 126.
- (29) عبد الله بوقفه، مرجع سابق، ص 67.
- (30) راجع حول هذا المعنى: قارش أحمد، مرجع سابق، ص 126.