

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول في ظل التعديل
الدستوري الجزائري لسنة 2016

The Regulatory Powers of the President of the Republic the
Prime Minister in the 2016 Amendment of the constitution

تاريخ الإرسال: 2019/12/04	تاريخ القبول: 2020/10/26	تاريخ النشر: 2021/07/15
---------------------------	--------------------------	-------------------------

*ط.د. بوعكاز سعيدة

جامعة الجزائر 1

wassiladzsaïda@gmail.com

ملخص:

من خلال محاولة إبراز تأثير التعديل الدستوري لسنة 2016 على اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول في ممارسة السلطة التنظيمية، يتضح أن مركز رئيس الجمهورية لا يزال يحتفظ بسموه في هذه الخاصية إذ بقي محتفظا بسلطة ممارسة التنظيم المستقل في مجال واسع لا يحكمه أي قيد سوى عدم التعدي على مجال التشريع العادي والعضوي المحمي والذي يمارسه البرلمان، في حين عاد المؤسس الدستوري من خلال تعديله للدستور سنة 2016 إلى تحرير الوزير الأول من قيد موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية إلا أن هذا لم يغير من مركز الوزير الأول بل هذا مجرد إجراء لتسهيل العمل الإداري الذي يقوم به الوزير الأول.

الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية؛ الوزير الأول؛ السلطة التنظيمية؛ التنظيم المستقل.

Abstract:

In trying to highlight the impact of the constitutional amendment of 2016 on the powers of the President of the Republic and the Prime Minister in the exercise of the power of regulation, it turns out that the statute of the President of the Republic keeps always his supremacy as far as these powers are concerned. Indeed, the President retains the power to practice independent regulation in a broad field; a power which is not

*المؤلف المرسل : بوعكاز سعيدة

subject to any restriction, except that it is limited by the non-violation of the powers of ordinary and organic legislation protected and reserved to Parliament. On the other hand, the Constitutional Founder, through the amendment of the Constitution in 2016, released the Prime Minister from the restriction of the approval that was previously to be granted by the President of the Republic to executive decrees. However, this did not change the status of the Prime Minister. This is only a procedure to facilitate the administrative work of the Prime Minister.

Keywords: *the President of the Republic; the Prime Minister; the exercise ; the power of regulation.*

مقدمة:

في إطار مبدأ سيادة البرلمان الذي يمثل إرادة الشعب، فإن السلطة التشريعية تتمتع بالاختصاص التشريعي دون سواها، لكن التحولات التي طرأت بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية وصدور دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، أعطى السلطة التنفيذية الحق في إصدار التنظيمات لمواجهة المشاكل التي قد تتعرض لها الدولة بشكل سريع.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري انتهج نفس الاتجاه الذي اتبعه المؤسس الدستوري الفرنسي الصادر سنة 1958، فكان دستور 1963 في مادته 53 ودستور 1976 في مادة 111، قد أعطى السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية دون سواه، وهذا لعدم وجود منصب رئيس الحكومة، إلا أن المادة 116 من دستور 1989 والمادة 125 من دستور 1996 قد أبقّت على تمتع رئيس الجمهورية بالتنظيم المستقل، مقابل إعطاء رئيس الحكومة والوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 مجال تنظيمي يتمثل في إصدار لوائح تنفيذ القوانين، ولوائح لتنفيذ التنظيم المستقل الصادر عن رئيس الجمهورية.

وإن السلطة التنظيمية تعد اختصاص تقوم به هيئات السلطة التنفيذية وهو يتمثل في سن قواعد عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن تلك القوانين التي يصدرها البرلمان، لذلك تهدف هذه الدراسة إلى التعريف بالسلطة التنظيمية المستقلة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، مجالها والأداة القانونية لممارستها، كما تهدف إلى معرفة السلطة التنظيمية التي يتمتع بها الوزير الأول، وحتى الرقابة على هذه الأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية، كل هذا في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، وبهذا تثار الإشكالية التالية: إذا كان المؤسس الدستوري قبل تعديله للدستور سنة 2016، قد

وسع من السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و ضيق ممارسة هذه السلطة من طرف الوزير الأول. فما هو الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 في هذه النقطة؟ هل وسع من السلطة التنظيمية للوزير الأول على حساب رئيس الجمهورية، أم انه توسيع صوري شكلي وليس حقيقي؟ وإذا كنت ممارسة هذه السلطة تمس الحقوق والحريات الفردية للمواطن ماهي الرقابة المفروضة عليها؟

المبحث الأول: استئثار رئيس الجمهورية والوزير الأول بالسلطة التنظيمية

تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالدستور الفرنسي في موضوع السلطة التنظيمية، إذ حرص على إعطاء حق إصدار التنظيم لرئيس الجمهورية والوزير الأول. فكانت السلطة التنظيمية في كل من دستور 1963 و 1976 قد أسندت لرئيس الجمهورية، أما دستور 1989 ودستور 1996 حتى بتعديله سنة 2008 وسنة 2016، أقر ازدواجية الأجهزة التي تمارس السلطة التنظيمية، لذلك ميز هذا الشأن بين الجهاز الأول وهو رئيس الجمهورية، أما الجهاز الثاني فكان يسمى قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 برئيس الحكومة وبعد التعديل أصبح يسمى بالوزير الأول.

المطلب الأول: انفراد رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة

تجد سلطة التنظيم المستقل أساسها القانوني والشرعي قائما في نصوص الدستور.¹ فقد احتفظ التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في مادته 143 بما كان في المادة 125 من القانون 19/08 المعدل لدستور 1996، والتي نصت في فقرتها الأولى على: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون».² فالمادة 143 نصت صراحة أن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الفعلي والمطلق في ممارسة سلطة التنظيم المستقل.

الفرع الأول: المرسوم الرئاسي الأداة القانونية للسلطة التنظيمية المستقلة

يتميز المرسوم الرئاسي التنظيمي بتضمنه قواعد عامة مجردة تعنى بهيكله وتنظيم مراكز قانونية عامة³، وأما المرسوم الرئاسي الفردي فيتميز بتضمنه قواعد ذاتية ومحددة تُعنى بمعالجة وضبط مراكز قانونية ذاتية، إذ يعد توفر اجتماع عناصر القانونية، الأصالة الإنفراد والتنظيم في سلطة ما من سلطات رئيس الجمهورية هو الأساس للحكم بأنها سلطته التنظيمية⁴، ويمارسها بإرادته المنفردة.

ويطرح الإشكال نفسه حول القوة القانونية للوائح المستقلة وتعود أهمية هذا السؤال نظرا لاختفاء القانون من مجال اللوائح المستقلة، وقد ذهب الفقه في هذا الصدد إلى أن اختفاء القوانين من مجال اللوائح المستقلة لا يعني اكتساب هذه الأخيرة لقوة القانون، بحيث لا تأخذ مرتبته وقيمتها، فلكل من القانون واللائحة المستقلة مرتبته وقيمتها، فهما مستقلان وغير متساويان، وبالتالي فإن اللائحة المستقلة لم ترق إلى درجة القانون، وكل ما في الأمر أن الوضع الذي انجر عنه تحديد مجال القانون واعتباره ما عداه تنظيمي رتب لللائحة المستقلة نطاق أوسع لها.⁵

وقد نصت المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تبين سلطات رئيس الجمهورية في فقرتها على: «يوقع المراسيم الرئاسية».⁶

ولهذا أخذ المؤسس الدستوري بسلطة إصدار القرارات التنظيمية العامة، فعند إنشاء وتنظيم المرافق العامة، ونظرا لأهميتها جعل إصدارها من اختصاص أعلى جهاز على رأس السلطة التنفيذية، وهو رئيس الجمهورية، ويخلص أصحاب هذا الاتجاه من رجال الفقه والقانون الدستوري إلى القول بأن إنشاء وتنظيم المرافق العامة لا يجوز إلا بقرار جمهوري أي مرسوم رئاسي.⁷ وفي حقيقة الأمر إن النص التنظيمي بمثابة تشريع تختص بإصداره سلطة تنظيمية وفقا لأحكام الدستور، فإن السلطة التنظيمية المستقلة تعد بمثابة تشريع أصلي تصدره السلطة التنفيذية دون الحاجة إلى إسناد قانون قائم.

والجدير بالذكر أن اختصاص السلطة التنفيذية بوضع التنظيمات اختصاص أصلي تمارسه حتى مع وجود السلطة التشريعية، فهو اختصاص لا يعلق على غياب البرلمان. والنصوص التنظيمية في حقيقتها تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع البرلماني ولكنه يصدر عن السلطة التنفيذية.⁸

وإذ كانت التنظيمات تتفق مع النصوص التشريعية من حيث العمومية إلا أن التنظيمات تختلف عن التشريعات البرلمانية من عدة جوانب:

- من حيث سلطة الإصدار: فالدساتير كأصل عام تعطي سلطة إصدار التنظيمات للسلطة التنفيذية، وتنيط بالسلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة مهمة إصدار النصوص التشريعية وفقا للإجراءات والمراحل المقررة لإصدار التشريع أو تعديله أو إلغائه.

- من حيث تدرج القواعد القانونية: فالنص التشريعي أعلى وأقوى درجة من النص التنظيمي بوجه عام، لأن التشريع يصدر عن إرادة الأمة ممثلة في غرفتي البرلمان، ومن ثم

- يجب أن يصدر التنظيم وفقا لأحكامه ويترتب على ذلك أن التشريع البرلماني يستطيع أن يعدل أو يلغي النص التنظيمي، كأصل عام، لكن العكس غير صحيح، وغن كانت ترقى إلى مرتبة التشريع فتستطيع تعديله أو إلغائه.⁹
- من حيث نطاق الاختصاص.
 - من حيث الخضوع إلى رقابة القضاء، وهذين العنصرين سنتناولهما بالتفصيل لاحقا.

الفرع الثاني: مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تدخل التعديل الدستوري لسنة 2016 للحدّث عن مجال السلطة التنظيمية كغيره من الدساتير الجزائرية السابقة، إذ هناك موضوعات معينة لا يجوز تنظيمها إلا بقانون، بمعنى لا يجوز إصدار قرارات تنظيمية بشأنها وبالتالي فإن هذه الموضوعات محجوزة للسلطة التشريعية¹⁰.

وقد استحدث دستور 1958 الفرنسي مبدأ جديد يتمثل في الخروج من جميع المبادئ التقليدية المستقرة، فحدد الدستور مجالا معيناً للقانون وترك ما عاده لاختصاص اللائحة التنظيمية، وبالتالي أصبح اختصاص المشرع مقيدا واختصاص الإدارة اختصاصا عاما.¹¹

وانتهج المؤسس الدستوري الجزائري نفس المنهج فقد حدّد المادتان 140 و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مجال التشريع على سبيل الحصر، كما نصت المادة 1/20 على: «الأملك الوطنية يحددها القانون»¹²، كما نصت المادة 2/21 على: «يحدد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها»، والمادة 4/192 نصت على: «يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة، ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش»¹³.

ومن هنا يتضح أن القانون لا يمكنك إصداره إلا في أمر من الأمور التي وردت على سبيل الحصر وأن التنظيم يمتد إلى جميع الأمور التي لم يحجزها المشرع صراحة للقانون.¹⁴ وبهذا تتولى السلطة التنفيذية تنظيم كافة الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون المحدد في الدستور عن طريق اللوائح المستقلة، وبحكم أن رئيس الجمهورية هو من يتولى السلطة التنظيمية المستقلة فإنه يقوم بتنظيم الموضوعات الخارجة عن مجال القانون تنظيما مستقلا عن القانون ولا يتقيّد معه إلا بالأحكام الدستورية، حيث أن هذا

المجال يعتبر ممنوع التشريع فيه بموجب القانون، والمنع هنا ليس مطلقا، هذا أن الدستور لا يشير إلى ذلك، وغاية ما في الأمر أنه للبرلمان أن يشرع في مسائل تعود للتنظيم المستقل إذا تقدمت السلطة التنفيذية بمشاريع قوانين تمس مجال اللائحة المستقلة.¹⁵ غير أنه من الناحية العملية قد يعتدي البرلمان على المجال المخصص لللائحة والعكس، إذا رأت الحكومة أن البرلمان قد اعتدى على أمر محجوز لللائحة فإن لها أن تدفع بعدم الاختصاص ولكنها قد تلتزم الصمت فيخرج التشريع في موضوع لاحق.¹⁶

المطلب الثاني: المجال التنظيمي للوزير الأول

يتمتع الوزير الأول في الجزائر بسلطة تنظيمية، يمارسها عن طريق المراسيم التنفيذية طبقا لنص المادة 99 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 التي نصت في فقرتها 2 و4 على أن الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويوقع المراسيم التنفيذية¹⁷، بعدما هذا الاختصاص الذي يتمتع به الوزير الأول مقرونا بموافقة رئيس الجمهورية بموجب المادة 85 من الدستور الجزائري لسنة 1996 قبل تعديله.¹⁸ ولا يقتصر الاختصاص التنظيمي للوزير الأول على تنفيذ القوانين بل يتعدى هذا الاختصاص إلى تنفيذ التنظيمات المستقلة، التي يتخذها رئيس الجمهورية بواسطة المراسيم الرئاسية.¹⁹

الفرع الأول: لوائح تنفيذ القوانين

إن اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان، حيث جاء في المادة 143 من الدستور الجزائري بعد تعديله سنة 2016 أنه يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول، كما أنه يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات حسب ما ذكر سابقا. أي يتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين التي تأتي بقواعد عامة تحتاج لتنفيذها لوائح تفصيلية ويتم ذلك بموجب مراسيم تسمى بالمراسيم التنفيذية²⁰، ويرجع اختصاص الوزير الأول في توقيع المراسيم التنفيذية نظرا لموقعه ولما يحتاجه تنفيذ أي نص قانوني من جزئيات وتفصيلات دقيقة ولزامية، إلا أنه يخرج من هذا المجال تنفيذ القوانين التي تختص وزارتي الدفاع والخارجية لأنهما من المجال المحي لرئيس الجمهورية، فهذا الأخير يتولى تنظيمها بواسطة مراسيم رئاسية²¹.

كما أنه يفهم من نص المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أن الإدارة تكون محل رهن تصرف الوزير الأول، وإن كان الدستور قد أغفل ذلك إذ لا يعقل إسناد مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات للوزير الأول دون أن تكون له أو تحت سلطته أداة

التنفيذ وهي الأداة التي تتولى قانونيا وعمليا تحت إشراف الإطارات سواء المعينين من طرف رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، إذ أنه هناك بعض النصوص التشريعية لا يكفي لتنفيذها الإصدار أو النشر بل يتطلب صدور مراسيم أو قرارات توضيحية أو تفسيرية للنص أو الجزء منه.

وإذا كان الدستور قد منح هذا الاختصاص في دستور 1996 قبل تعديله لرئيس الحكومة، فالسبب يعود بالدرجة الأولى إلى أن برنامج الحكومة لا يطبق إلا من خلال النصوص القانونية التي يسنها البرلمان، ونظرا لارتباطها ببرنامج الحكومة فإن تنفيذها يجب أن يكون بواسطة رئيس الحكومة.²² إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2008 قصر توقيع المراسيم التنفيذية للوزير على موافقة رئيس الجمهورية وحول برنامج الحكومة إلى مجرد مخطط عمل للوزير الأول تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية.

ثم عاد المؤسس الدستوري في تعديله للدستور سنة 2016 إلى ما كان عليه دستور 1996 قبل تعديله فبالرغم من أنه أبقى على البرنامج الرئاسي ودور الوزير الأول في تنفيذه بمخطط عمل إلا أنه أعطى الوزير الأول سلطة مطلقة في توقيع المراسيم التنفيذية دون تقييده بموافقة رئيس الجمهورية وهي ربما محاولة إيجاد تطابق ما بين النص الدستوري والممارسة السياسية الفعلية التي تجسد هيمنة مركز رئيس الجمهورية على باقي السلطات بصفة عامة وعلى الوزير الأول بصفة خاصة، حيث كان يفترض في هذا الأخير أن يتمتع بصلاحيات فعلية توازي صلاحيات الوزير الأول الفرنسي في ظل محاولة الدستور الجزائري تبني ثنائية السلطة التنفيذية اقتداء بالدستور الفرنسي، فبعدما قصر التعديل الدستوري لسنة 2008 توقيع المراسيم التنفيذية للوزير الأول بموافقة رئيس الجمهورية عاد في تعديله سنة 2016 إلى إعطاء الوزير الأول سلطة مطلقة في توقيع المراسيم التنفيذية وهذا ليس معناه توسيع سلطات الوزير الأول وإعطائه مركز يساوي مركز رئيس الجمهورية وإنما في رأينا هو مجرد إجراء لتسهيل العمل الإداري الذي يقوم به الوزير الأول أما بالنسبة لتحكم الوزير الأول في سلطته التنظيمية، فالأصل هو أنه حرٌّ في إصدار اللوائح التنفيذية في الوقت الذي يراه ملائما، وهذا يندرج ضمن السلطة التقديرية للإدارة طالما أن النصوص الدستورية والقانونية لم تقيده، غير أنه يقيد في ممارسة هذه السلطة عندما يكلفه المشرع صراحة بإصدار هذه اللائحة²³، وإن عدم تقييد الوزير الأول دستوريا ولا قانونيا بمدة زمنية محددة في ممارسة هذا الاختصاص اصطحيه تعطيل بعض القوانين وغموض وإبهام بعضها الآخر.

وعلى خلاف القاضي الفرنسي والمصري الذين اعتمدا على تطبيق النصوص التشريعية حتى تلك التي لم تصدر بشأنها مراسيم تنفيذية، فإن القضاء الجزائري امتنع عن تطبيق القوانين التي تحتاج إلى نصوص تنظيمية أو مراسيم تنفيذية.

الفرع الثاني: لوائح تنفيذ اللوائح التنظيمية المستقلة

يختص الوزير الأول إلى جانب تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان باختصاص تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، وبموافقة هذا الأخير، بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، إلا أنه بالتعديل الدستوري لسنة 2016، عاد المؤسس الدستوري إلى ما كان عليه في دستور 1996 قبل تعديله سنة 2008، فلم يعد يقيد الوزير الأول عند توقيع المراسيم التنفيذية بموافقة رئيس الجمهورية.

وقد لا تحتاج المراسيم الرئاسية إلى مراسيم تنفيذية، لكي تكون كاملة لأنه لم يحصر المؤسس الدستوري سلطه رئيس الجمهورية في تحديد القواعد العامة بل تكون تلك المراسيم جد مفصلة، وقد يطرح التساؤل حين تحتاج المراسيم الرئاسية إلى تنفيذ ويفرض الوزير الأول اتخاذ مراسيم تنفيذية، ففي هذه الحالة يكفي تعديل وتكملة المرسوم الرئاسي بإدخال التفاصيل والجزئيات اللازمة لتنفيذه، ومن ثم يصبح في غير حاجة إلى مرسوم تنفيذي لتنفيذه.

لكنه في حقيقة الأمر ما دام أن الوزير الأول يتم تعيينه وإنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 5/91²⁴، فإنه من البديهي أن تكون هناك تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية، وبطبيعة الحال فإنه يتحتم عليه إصدار المراسيم التنفيذية المتعلقة بالمراسيم الرئاسية، بل أكثر من ذلك فإنه يمكن لرئيس الجمهورية إلزام الوزير الأول بإصدار مراسيم تنفيذية أو منعه من إصدار مراسيم تنفيذية إذا كانت تتعارض مع ما يخدم مصالحه.²⁵

المبحث الثاني: الرقابة على السلطة التنظيمية

إذا كانت السلطة التنظيمية تتمتع بمجال واسع غير مقيد ويعتبر بمثابة تشريع أصلي غير تابع وغير خاضع لأي معيار قانوني ما عدا الدستور، فإن هذا الأمر يحتم وجود رقابة على هذا الاختصاص²⁶، لأن هذه الرقابة تعد ضماناً أساسية من ضمانات قيام الدولة القانونية. وتنقسم الرقابة على التنظيم إلى رقابة قضائية يمارسها مجلس الدولة ورقابة سياسية يمارسها المجلس الدستوري.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على التنظيم

إذا كان مبدأ المشروعية يجري حكمه في مواجهة جميع الهيئات والسلطات القائمة في الدولة فيجدر بالإدارة أن تحترم سيادة القانون في كل أعمالها وتصرفاتها التي تصدر عنها وأن لا تقدم على أي قرار إلا تنفيذاً للقانون أو بمقتضى القانون²⁷. والقضاء هو السلطة المختصة بممارسة الرقابة القضائية على التنظيم.

الفرع الأول: اختصاص القضاء الإداري بالرقابة على التنظيمات

قبل التعديل الدستوري لسنة 2016

بالنظر إلى كون اللوائح التنظيمية سواء المستقلة أو التنفيذية قرارات إدارية طبقاً للمعيار الشكلي، ومن ثم تكون محللاً لرقابة القاضي الإداري، وفي الإطار الموضوعي من اختصاص مجلس الدولة²⁸. وإن الرقابة القضائية على دستورية القوانين هي رقابة قانونية يباشرها قاضي مهمته البحث في مدى اتفاق هذا القانون أو اللائحة مع أحكام الدستور بحسبانه القانون الأسمى في الدولة، ومعرفة ما إذا كان رئيس الجمهورية والوزير الأول المخولين بإصدار التنظيمات قد التزما الحدود التي رسمها الدستور، أم أنهما تجاوزاها وخرجا عليها.²⁹

و لقد نصت المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: «ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية»³⁰ والقضاء كسلطة هامة في الدولة أعطاه الدستور مهمة تطبيق القانون وحماية مبدأ المشروعية، ومن هنا يتضح جلياً أن الدستور أعطى للقضاء صراحة اختصاص النظر في الطعن في قرارات السلطات الإدارية، وبوجه أخص النظر في المراسيم الرئاسية الذي تجسد التنظيم المستقل، وسلطة النظر في المراسيم التنفيذية. كما أنه انطلاقاً من نص المادة 9 من القانون العضوي 01/98 التي نصت على: «يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في:

- 1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.
- 2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة»،³¹ وهو ما نصت عليه المادة 901 من القانون 09/08.³²
- وفيما يخص القرارات الإدارية التنفيذية التي تصدر مخالفة لأحكام القانون، فخلافا للقاضي الإداري (مجلس الدولة) الذي يملك سلطة إلغائها، يقتصر حق القضاء العادي على مجرد الامتناع عن تطبيق هذه النصوص دون إلغائها.³³
- وبالنسبة لدعوى التفسير التي يتقدم بها إلى مجلس الدولة طبقا للمادة المذكورة أعلاه فهي تلك الدعوى التي يُطلب فيها من القاضي الإداري إعطاء المعنى الحقيقي والمدلول الصحيح للقرار الإداري، دون تعديله أو إلغائه.
- أما دعوى تقدير المشروعية فهي الدعوى التي يطلب فيها من القاضي الإداري تقييم القرار الإداري في ذاته استهدافا لمراقبة مشروعيته، من خلالها يطلب المدعي من القاضي الإداري المختص إقليميا ونوعيا إلغاء قرار إداري صادر بصفة جزئية أو كلية، ولما كان القرار الإداري على هذا النحو موضوع الخصومة ومحلهما في دعوى الإلغاء، فإنه يتعين أن يكون القرار قائما منتجا لآثاره القانونية منذ إقامة الدعوى.³⁴
- وعليه كانت المراسيم الرئاسية قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 تعتبر أعمالا وقرارات إدارية سواء بالمعيار العضوي أو الموضوعي، تصلح مبدئيا لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، إذ يمكن لأي شخص تتوفر فيه الشروط الشكلية المتمثلة في محل الطعن، وهو وجود قرار إداري سواء كان مرسوم رئاسي أو تنفيذي وتوفر شروط الصفة والمصلحة والأهلية للشخص الطاعن، ويكون رفع دعوى الإلغاء في الأجال القانونية المحددة في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهي 4 أشهر من تاريخ صدور المرسوم الرئاسي أو التنفيذي الفردي يبدأ حسابها من تاريخ التبليغ الرسمي والشخصي للقرار الإداري المطعون فيه، أما إذا كان القرار الإداري تنظيمي فان احتساب الميعاد يبدأ من تاريخ نشره.³⁵
- ولكن هناك بعض المراسيم الرئاسية والتنفيذية ذات أهمية يمكن تكييفها على أنها من أعمال السيادة وأعمال الحكومة، وتخرج من دائرة اختصاص القضاء الإداري.³⁶

الفرع الثاني: أعمال السيادة كاستثناء على الرقابة القضائية على التنظيمات

إن نظرية أعمال السيادة هي نظرية نشأت على يد مجلس الدولة الفرنسي، فبعد قيام الثورة الفرنسية عمل رجالها على منع القضاء من التدخل في عمل الإدارة نهائياً، لما كان يحملهم رجال الثورة من صورة سيئة عن القضاء، وفي ظل الإمبراطورية الفرنسية الأولى، أنشأ نابليون بونابرت مجلس الدولة الفرنسي ليقوم بمهام تساعد الإدارة في عملها، إلا أنه بعد سقوط هذه الإمبراطورية وعودة الحكم الملكي إلى فرنسا كان ينظر إلى مجلس الدولة نظرة شك وريب لأنه من مخلفات حكم نابليون، فعهد رجال النظام الجديد إلى إزالته وعملوا على انتظار أول فرصة للاصطدام معه، إلا أن قضاة مجلس الدولة تنهوا لهذا الأمر وأدركوا مقاصد النظام الجديد، ومن هنا ظهرت نظرية أعمال السيادة على يد مجلس الدولة ليحافظ على وجوده، فأخرج عدداً من أعمال الإدارة السياسية المهمة من رقابته.³⁷

وبذلك تكون أعمال السيادة هي تلك الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية والتي تدرج من اختصاص رقابة القضاء.

ونظراً لغموض هذه النظرية وضع رجال الفقه مجموعة من المعايير لتحديدها، فالمعيار السياسي يحدد طائفة من أعمال السيادة، إذا كان الباعث عن العمل الذي تقوم به السلطة التنفيذية سياسياً لا يخضع هذا العمل للرقابة القضائية، ثم معيار طبيعة العمل وموضوعه هو الذي يحدد ما إذا كان العمل من أعمال السيادة، وأخيراً ظهر معيار العمال المختلطة وتدخله ضمنه الأعمال التي تدخل في علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية وأعمال السلطة التنفيذية في علاقاتها الدولية، هذا في فرنسا.

أما في الجزائر فقد كانت القضية الوحيدة التي طبقت فيها أعمال السيادة هي قضية قرار وزير المالية بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دينار، وبعدها رفض مجلس الدولة تطبيق هذه النظرية، وحسنا ما فعل مجلس الدولة برفضه تطبيق هذه النظرية لأنها وجدت مبررها في فرنسا، أما في الجزائر فليس لها أي مبرر.³⁸

لكن في موضوع الرقابة القضائية على التنظيمات تجدر الإشارة إلى أن القضاة يعينون بموجب مرسوم رئاسي، كما أنهم مسئولون أمام المجلس الأعلى للقضاة، وبالمقابل إن رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للقضاة، وبذلك يكون القاضي مسئول بشكل أو بآخر أمام رئيس الجمهورية، فهل من المعقول أن يقوم القاضي برقابة المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية الذي عينه وهو المسئول أمامه، فلم نشهد في تاريخ

القضاء الجزائري أن قام أي شخص بمخاصمة المرسوم الرئاسي ولا التنفيذي اللذان يعدان قرارا إداريا.

لكن وفي إطار الرقابة القضائية على التنظيمات جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بالجديد إذ نصت المادة 142 منه على:

« لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة».³⁹
و هو ما أكدته المادة 04 من القانون العضوي 02/18 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98 التي تنص على:

« يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي».⁴⁰
وعليه فإن الرقابة على المجال التنظيمي تبقى من اختصاص المجلس الدستوري فقط، على أساس أن مجلس الدولة أصبح مجاله الاستشاري يقتصر على مشاريع القوانين والأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية تبقى من اختصاص المجلس الدستوري، هذا ربما ما يبعد التنظيمات عن القرارات الإدارية.

المطلب الثاني: الرقابة السياسية على التنظيمات

إذا كانت الرقابة السياسية أمر يقتضيه مبدأ سمو الدستور، بوصفه القانون الأساسي للدولة حتى في إطار عدم تحديد المجال القانوني، ذلك أن الرقابة هنا تنصب ليس على احتمال تعدي القانون على اللائحة أو العكس، بل تنصب على مطابقة التنظيمات للدستور.

الفرع الأول: اختصاص المجلس الدستوري بالرقابة على التنظيمات

إن رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين هي رقابة سياسية تعني التحقق من عدم مخالفة القوانين والتنظيمات للدستور، وفي إطار هذه الرقابة نصت المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية التنظيمات.⁴¹

كما أن التنظيم المستقل يحظى بحماية قوية من أي تعد محتمل من البرلمان على مجاله، هذه الحماية يوفرها المجلس الدستوري بالخصوص عن طريق الرقابة السياسية الإلزامية السابقة على هذه الفئة من القوانين.⁴²

لكن يثور التساؤل، هل يمكن إخطار المجلس الدستوري بشأن المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية أم يخطر المجلس الدستوري لرقابة المراسيم الرئاسية فقط؟ إنَّ المجلس الدستوري مؤهل لمراقبة التنظيمات المستقلة لأنها عبارة عن دلائل لممارسة رئيس الجمهورية سلطته المستقلة بصفته يمثل السلطة التنفيذية⁴³، أمّا فيما يخص المراسيم الصادرة عن الوزير الأول، فالأمر هنا قابل للجدل فهي تصدر في إطار تطبيق القانون وتتعلق أكثر بمراقبة الشرعية أمام القضاء الإداري مما يتعلق بالرقابة الدستورية، وإن كان هناك مرسوم تنفيذي يحتوي على أحكام غير دستورية، فغالب الظن أنها تستمد مصدرها من صميم القانون موضوع التطبيق، وفي آخر الأمر فهذا القانون هو الذي ينبغي أن يكون محل رقابة دستورية بدلاً من المرسوم، ومع ذلك ليس هناك ما يبرر ما إذا كان المرسوم التنفيذي لا يتضمن أحكام دستورية في حدّ ذاته بدون أن تكون هذه اللادستورية من فعل تطبيق قانون معين، والحالات البارزة، هل يمكن أن تسمح مراقبة دستورية مرسوم تنفيذي بمعرفة ما إذا كانت اللادستورية هي من فعل القانون أم أنها من صميم المرسوم، وبالتالي حول رقابة الشرعية كبعد ضروري للرقابة الدستورية، في هذا المستوى يقتضي الحال انتظار ما ستسفر عنه عملية التطبيق من مواقف قد يلجأ المجلس الدستوري إلى اتخاذها في حالة إخطاره بخصوص مرسوم تنفيذي معين.⁴⁴

والمجلس الدستوري يراقب النص التنظيمي في حالة إخطاره من كافة الأوجه، وعلى رأسها احترام النص التنظيمي للشكليات والإجراءات الدستورية المقررة مثل إجراء احترام المواعيد المقررة دستورياً، لكن إن لم تخطر أي جهة من الهيئات المخولة لها حق إخطار المجلس الدستوري بأي نص تنظيمي الصادر عن السلطة التنفيذية ليفحص مدى دستوريته ومن الممكن أن تفلت من رقابة الدستورية، وعليه أليس من الصواب أن نأخذ من المجلس الدستوري رقابة التنظيمات ونحولها لمجلس الدولة كما هو الحال في لبنان، وبالتالي نسلم برقابة المجلس الدستوري أن تتناول فقط مسألة تعارض التنظيمات على مختلف الأشكال التي تصدرها أحكام الدستور.⁴⁵

الفرع الثاني: مدى نجاعة المجلس الدستوري في رقابة التنظيمات

إن المجلس الدستوري يقوم برقابة إلزامية وسابقة لمطابقة القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، كما يقوم بالفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، وهنا هذه الرقابة لا تكون إلا بعد إخطار المجلس الدستوري أي إخطار إختياري من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني،

الوزير الأول أو خمسون (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في البرلمان، ولم يحدد الدستور مواعيد الإخطار بدقة وإنما ترك المجال واسعا لأصحاب الحق في الإخطار فيمكن أن تحال على المجلس الدستوري التنظيمات قبل أو بعد صدورها ودخولها حيز النفاذ، فحسب المادة 186 والمادة 5 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الرقابة السابقة تكون بين فترتي مصادقة البرلمان على النص وقبل إصداره من رئيس الجمهورية الذي يصدر القانون في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه، أما الرقابة اللاحقة فتكون مفتوحة ابتداء من إصدار النص من قبل رئيس الجمهورية ودخوله حيز النفاذ.

إلا أن المجلس الدستوري منذ نشأته لم يمارس اختصاصاته في الرقابة على التنظيمات بسبب عدم قيام رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني بالإخطار، ومن المنطقي ألا يقوم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري لرقابة مرسوم رئاسي صادر عنه.

كما أنّ تشكيلة المجلس الدستوري له شأنه في وجود تقصير لرقابة دستورية التنظيمات، إذ أن لرئيس الجمهورية تعيين 4 أعضاء المجلس الدستوري بما فهم رئيس المجلس الدستوري ونائبه حسب نص المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فهذا التعيين يُبقي المجلس الدستوري في حالة تبعية لرئيس الجمهورية، وبالتالي عدم الرقابة على التنظيمات.

الخاتمة:

نستخلص بالقول مما سبق انفراد رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة فقد احتفظ المؤسس الدستوري في تعديله سنة 2016 بما كان عليه دستور 1996، وبقي رئيس الجمهورية يحتفظ بهذه السلطة ويمارسها بواسطة مراسيم رئاسية تمتد إلى جميع الأمور التي لم يحجزها المشرع صراحة للقانون، كما يتمتع الوزير الأول في الجزائر بسلطة تنظيمية، يمارسها عن طريق المراسيم التنفيذية وهي إما لوائح تنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان وإما لوائح لتنفيذ اللوائح التنظيمية المستقلة وفي كلتا الحالتين عاد المؤسس الدستوري الجزائري سنة 2016 إلى ما كان عليه دستور 1996 إذ لم يعد يقيد المراسيم التنفيذية للوزير الأول بموافقة رئيس الجمهورية، بعدما كان التعديل الدستوري لسنة 2008 يوجب موافقة هذا الأخير على المراسيم التنفيذية، وهذا في رأينا لا يعبر عن استقلالية الوزير الأول أو إعطائه مكانة توازي مركز وصلاحيات رئيس الجمهورية وإنما هو مجرد تسهيل للعمل الإداري الذي يقوم به الوزير الأول.

كما انه بالنسبة للرقابة على التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية أو عن الوزير الأول فالمؤسس الدستوري في تعديله لسنة 2016 لم يأت بالجديد في هذا الشأن سواء للرقابة السياسية أو الرقابة القضائية .

ولسد هذه الثغرة نأمل في التعديلات الدستورية المقبلة إعطاء سلطة تنظيمية فعلية للوزير الأول، مثلما هو موجود في الدستور الفرنسي، كما نأمل أن يتم تفعيل رقابة المجلس الدستوري على التنظيم الصادر عن رئيس الجمهورية و الوزير الأول.

الهوامش :

- ¹ أديمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 49.
- ² المادة 143 من القانون 01/16 المؤرخ في 7 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 2016.
- ³ عمرو أحمد حسبو، السلطة اللاتحجية في دول الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص- ص 13-14.
- ⁴ زوادي عادل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013/2012، ص 28.
- ⁵ كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2011، ص 25.
- ⁶ المادة 6/91 من القانون 01/16، المؤرخ في 01/16/03/06، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخ في 2016/03/07.
- ⁷ كيواني قديم، مرجع سابق، ص 25.
- ⁸ بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية ، رسالة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007/2006، ص 14.
- ⁹ عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، طبعة 1999، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 111.
- ¹⁰ الطماوي سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، دون سنة نشر، ص 162.
- ¹¹ الحلوماجد راغب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الأردن، 2003، ص 289.
- ¹² المادة 1/20 من القانون 01/16، سالف الذكر.
- ¹³ المواد 2/21 و 1/22 و 4/194 من القانون 01/16، سالف الذكر.
- ¹⁴ كيواني قديم، مرجع سابق، ص 30.
- ¹⁵ قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 108.
- ¹⁶ رفعت محمد عبد الوهاب ، رقابة دستورية القوانين، المبادئ، النظرية والتنظيمات الجوهرية، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 32.
- ¹⁷ المادة 2/99 و 4 من القانون 01/16، سالف الذكر.

- 18 المادة 2/85 و3 من القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد - لسنة 2008.
- 19 أدحيمن محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 62.
- 20 كيواني قديم، مرجع سابق، ص 45.
- 21 بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص 165.
- 22 أدحيمن محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 66.
- 23 الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، مصر، 1984، ص 444.
- 24 المادة 5/91 من القانون 01/16، سالف الذكر.
- 25 أدحيمن محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 68.
- 26 قاوي إبراهيم، مرجع سابق، ص 114.
- 27 بسيوني عبد الغني، القانون الإداري، الدار الجامعية، مصر، 1996، ص 127.
- 28 بن سرية سعاد، مرجع سابق، ص 165.
- 29 الكيلاني زيد أحمد توفيق، الطعن في دستورية القوانين، رسالة لاستكمال متطلبات درجة الماجستير في القانون العام بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، 2012، ص 14.
- 30 المادة 161 من القانون 01/16، سالف الذكر.
- 31 المادة 9 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- 32 المادة 901 من القانون 09/08 المؤرخ في 25/02/2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21 المؤرخ في 23/04/2008.
- 33 بلحاج نسيم، مرجع سابق، ص 269.
- 34 خالد عبد الفتاح محمد، دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الكتب القانونية للنشر، مصر، 2008، ص 57.
- 35 المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سالف الذكر.
- 36 بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 100.
- 37 الجوهري عبد العزيز، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 20.
- 38 قريمس إسماعيل، محل دعوى الإلغاء، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
- 39 المادة 142 من القانون 01/16، سالف الذكر.
- 40 المادة 04 من القانون العضوي 02/18، المؤرخ في 04/03/2018، يعدل ويتم القانون عضوي رقم 01/98، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 15.
- 41 المادة 186 من القانون 01/16، سالف الذكر.
- 42 بن دحو نور الدين، حماية المجال التنظيمي المستقل عن طريق الرقابة على دستورية القوانين العضوية، دراسة في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة سيدي بلعباس، العدد 04، جوان 2015، ص 153.
- 43 بوحميده عطاء الله، الرقابة الدستورية للنصوص القانونية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 04، سنة 2010، ص 51.
- 44 كيواني قديم، مرجع سابق، ص 76.
- 45 جوادي الياس، رقابة دستورية التنظيمات، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تامنراست، المجلد 08، العدد 04، سنة 2019، ص 46.