

ضوابط صياغة التشريع الفرعي وأثره على تحقيق الأمن القانوني في الجزائر Controls for drafting subsidiary legislation and its impact on achieving legal security in Algeria

تاريخ القبول: 2024/06/03

تاريخ الإرسال: 2024/04/06

التشريعي، مما قد يؤدي إلى المساس بمبدأ الأمن القانوني وزعزعة استقرار المراكز القانونية للمخاطبين بنصوصه. وعلى هذا الأساس فإن هذه الدراسة تهدف إلى معرفة أساس الدور التشريعي للهيئة التنفيذية من خلال الإحاطة بضوابطه وبالمشاكل والجزئيات التي تفرزها الممارسة العملية للقانون التنفيذي، ومدى تدخل الدستور في محاولة إعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وتأثير تذبذب صياغة التشريع الفرعي على نفاذ القانون. وقد خلُصت الدراسة إلى جملة من النتائج، كان أبرزها ضرورة مراعاة الهيئة التنفيذية للنظام الهرمي القانوني لمطابقة الدستور في إصدار التنظيمات، وعدم سن أي نصوص من شأنها المساس بالحقوق والحريات، مع توفير آليات الحماية القانونية اللازمة، لضمان فصل حقيقي بين السلطة التشريعية والتنفيذية دون الإخلال بالعلاقة

نعمة بوزكري*
Naima BOUZEKRI
جامعة باتنة 1

University of Batna1
مخبر الأبحاث والدراسات المتعدد التخصصات في
القانون، التراث والتاريخ
naima.bouzekri@univ-batna.dz

Miloud
BENABDELAZIZ
ميلود بن عبد العزيز
جامعة باتنة 1

University of Batna1
مخبر الحوكمة والقانون الاقتصادي
miloud.benabdelaziz@univ-batna.dz

ملخص:

تعد العملية التشريعية وسيلة الدولة في فرض هيمنتها وسلطتها، وآلية لتحقيق سيادة القانون وتجسيد وظائفها، وحفاظاً على توازن السلطات أوكل المشرع الدستوري مهمة سن التشريع للسلطة التشريعية كاختصاص أصيل، مع مشاركة السلطة التنفيذية في صناعة القانون الذي يعرف بالتشريع الفرعي كاختصاص استثنائي. غير أن التدخل المفرط للسلطة التنفيذية في وضع اللوائح أصبح ينافس ويكاد يحتكر العمل

* - المؤلف المراسل.

الكلمات المفتاحية: الصياغة القانونية؛ السلطة التنفيذية؛ التشريع الفرعي؛ الأمن القانوني.

Abstract:

The legislative process is the state's means of imposing its hegemony and authority, and a mechanism for achieving the rule of law and embodying its functions.

In order to preserve the balance of powers, the constitutional legislator entrusted the task of enacting legislation to the legislative authority as an inherent jurisdiction, with the participation of the executive authority in making the law, which is known as subsidiary legislation as an exceptional jurisdiction.

However, the excessive interference of the executive authority in setting regulations has begun to compete with and almost monopolize legislative work, which may lead to compromising the principle of legal security and destabilizing the legal positions of those addressed by its texts.

On this basis, this study aims to know the basis of the legislative role of the executive body through being aware of its controls and the problems and details that emerge

الوطيدة بين النص التشريعي والتنظيمي، وهذا تحقيقا لسيادة القانون وهيئته.

from the practical practice of executive law, and the extent of the intervention of the Constitution in an attempt to restore the balance between the legislative and executive powers in implementation of the principle of separation of powers, and the impact of fluctuations in the formulation of subsidiary legislation on Law enforcement. The study concluded with a number of results, the most prominent of which was the need for the executive body to take into account the legal hierarchical system to comply with the constitution in issuing regulations, and not to enact any texts that would affect rights and freedoms, while providing the necessary legal protection mechanisms, to ensure a real separation between the legislative and executive power without disturbing the relationship. The close relationship between the legislative and regulatory text, and this is to achieve the rule of law and its dominance.

Keywords: Legal drafting; executive power; subsidiary legislation; legal security.

مقدمة:

يعد التشريع من أهم الوظائف الدستورية التي تتميز بها النظم السياسية في الدول المعاصرة، حيث أقر الدستور لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية صنع القاعدة القانونية؛ فالأولى يعد من صميم اختصاصها والسلطة الثانية تنافسها كونها منفذ قانون



الدولة. وهذا ما عبر عنه الفقيه "Turgeon": بأن أي معرفة بشرية تنطوي على واجهتين؛ المبادئ والتطبيقات، فهناك صنفان من القانون؛ القانون الخالص والقانون المطبق، فالأول مثالي والثاني يرمي إلى حل المشكل⁽¹⁾. وتعود فكرة إمكانية الهيئة التنفيذية أن تصبح هيئة مُشرعة إلى الفيلسوف "مونتسكيو"، وتطورت الفكرة وتبلورت على يد الفقه الفرنسي إلى أن تم إقرار الاختصاص في مختلف الدول، والاعتراف للسلطة التنفيذية مشاركتها التشريع إلى جانب السلطة التشريعية⁽²⁾. فعملية توزيع الاختصاص بين السلطة التشريعية والتنفيذية في مجال صنع القاعدة القانونية العامة والمجردة، يأخذ قوته من الدستور تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث ميز المشرع الدستوري بين المسائل التي يمكن للمشرع أن يكتفي بوضع القواعد العامة والضوابط الأساسية لها، وترك للسلطة التنفيذية مهمة استكمال تنظيمها وتحديد إجراءاتها⁽³⁾.

وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2020، أين منح لكل سلطة اختصاصها وحدودها التشريعية سواء باقتراح القوانين أو صنعها. فاقترام السلطة التنفيذية المجال التشريعي دستورياً من شأنه وضع نوع من المشاركة الجماعية في اتخاذ القرارات الكبرى في مجال تسيير الشأن العام للدولة، وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم. ولضمان هذا الانسجام كان لا بد من وضع ضوابط قانونية تحكم الصياغة اللائحية للتشريع الفرعي بمختلف أنواعه تنفيذي أو لائحي، وعدم إطلاقها حفاظاً على المبادئ العامة المكرسة دستورياً⁽⁴⁾.

فالتميز الذي يخضع له النظام القانوني المعاصر، نتيجة تطوره واستقلالته في ظل الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في بناء قواعده يطرح إشكالية التجديد المستمر للتنظيم في مواجهة التحديات الاجتماعية والسياسية للمجتمع، ومدى قدرته على حماية حقوق الأفراد ومراكزهم⁽⁵⁾. حيث أن الممارسة العملية للتشريع اللائحي وكثرة الإحالة من التشريع للهيئة التنفيذية بوضع القانون أدى إلى التدخل الواسع والمفرط

للسلطة التنفيذية، مما نجم عنها العديد من الإشكالات التي مست بأمن القاعدة القانونية وعدم الاطمئنان لنصوصها، والتي نجدها عادة في حالات إلغاء التشريع والإبقاء على النصوص اللائحية من جهة، تعطل صدور النصوص التنظيمية وما يترتب من آثار على الحقوق المكتسبة للأفراد وحرمان المستفيدين مما منحهم القانون من حقوق، ومن جهة أخرى تأثيره على البناء القانوني للدولة فيما يصدر عن الهيئة التنفيذية من قواعد غير واضحة، وقد تكون متعارضة لا تخضع للهرم القانوني وتمس مبدأ مشروعية الصياغة القانونية للدولة.

وعلى ضوء ما تقدم، ونظرا لخصوصية الموضوع وأهميته تم توظيف مقارنة منهجية تكاملت فيها عدة مناهج بقصد إثراء الموضوع، من خلال المنهج الوصفي والتحليلي، وكذا بعض أدوات المقارنة بغية تحقيق الهدف من الدراسة.

وعليه، ستحاول هذه الورقة البحثية الإجابة على إشكالية أساسية حول:

دور التشريع الفرعي وأثره على الأمن القانوني؟

وتحقيقا لذلك، تم تقسيم موضوع الورقة البحثية إلى محورين أساسيين:

- المحور الأول: متطلبات صياغة التشريع الفرعي في الجزائر.

- المحور الثاني: الأمن القانوني كضمانة لصياغة التشريع الفرعي.

المحور الأول: متطلبات صياغة التشريع الفرعي في الجزائر

تعتبر الجزائر من الدول التي عملت على إرساء مبدأ الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ضمن مختلف دساتيرها، حيث حدد المشرع الدستوري لكل سلطة صلاحياتها وهذا ضمانا لتحقيق دولة القانون. غير أن كثيرا ما تتوارى لدى الأذهان الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في صياغة التشريع الذي يعرف بالتشريع الفرعي، ومدى تأثير ذلك على هيمنة السلطة التشريعية في سن القانون.



وعليه، سنتناول في هذا المحور بيان ماهية صياغة التشريع الفرعي وأنواع صياغة التشريع الفرعي (أولاً)، ثم المبادئ التي يخضع لها العمل التشريعي التنفيذي (ثانياً)، وتبسيط الرقابة على صياغة التشريع الفرعي (ثالثاً).

أولاً- ماهية صياغة التشريع الفرعي:

إن إعداد القوانين من أدق الموضوعات التي أثارت اهتمام فقهاء القانون، وخاصة الفقه الدستوري والإداري في ظل المشاكل العملية التي يثيرها تعدد نشاطات الإدارة في المبادرة بالقوانين، وإعداد النصوص التنظيمية وتنفيذها، وسن التشريع الفرعي الذي وضعه الدستور بيد السلطة التنفيذية⁽⁶⁾.

1- تعريف الصياغة القانونية للتشريع الفرعي: إن تسيير شؤون المجتمع في مختلف المجالات يقتضي وجود مجموعة من القوانين تتنوع وتتفاوت في أهميتها وقوتها، حيث يقع التشريع الأساسي (الدستور) في قمة هذا التدرج، وتليها القوانين العادية (التشريع الرئيسي) وأدناها التشريع الفرعي، هذا الأخير الذي يصدر عن السلطة التنفيذية التي تشارك السلطة التشريعية في إصداره⁽⁷⁾.

1-1- تعريف الصياغة القانونية:

1-1-1- لغة: الصياغة هي العبارة المركزة التي تسمح بالاستنتاج والمنافسة والوسيلة التي يجري بمقتضاها نقل التفكير القانوني من الحيز الداخلي إلى الحيز الخارجي، للتعبير عن فكرة كامنة لتصبح حقيقة اجتماعية يتم التعامل على أساسها⁽⁸⁾.

1-1-2- اصطلاحاً: الصياغة القانونية تلك التي تحدد العلاقات بين الأطراف وتوضح الإجراءات المتفق عليها، حيث تركز أغلب الصيغ القانونية على إتباع نماذج سابقة يغلب على كتاباتها الإبداع الأصلي. وبشكل عام ينطوي تعريف الصياغة القانونية على شقين: الشق الأول هو قالب، والشق الثاني يتعلق بالأسلوب اللغوي⁽⁹⁾.

فالصياغة القانونية حسب الفقيه "ديكرسون" هي القانون الوقائي، ومهمة الصانع تكمن في إعداد الوثائق اللازمة تجهيزها وتصميمها لأن تحول دون حدوث المشكلات عن طريق التنبؤ بها ووضع الحلول لها⁽¹⁰⁾، فالصياغة ليست هدف في حد ذاتها للمشرع، وإنما هو تحقيق أهداف النظام القانوني في المجتمع وتسهيل عمل القضاء في حماية حقوق الأفراد⁽¹¹⁾، فهي المادة الأولية لإنشاء القواعد القانونية وتطبيقها وتفسيرها. ويضيف الفقيه "جيني" بأنها أحد الأدوات العامة للبناء الفني للقاعدة القانونية⁽¹²⁾.

2-1- تعريف التشريع الفرعي: هو أدنى أنواع التشريع ويعرف بالتشريع التفصيلي الذي تصدره السلطة التنفيذية بمالها من اختصاص أصيل منصوص عليه في الدستور، لتسهيل تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية أو لتنظيم المرافق العامة، أو للمحافظة على الأمن والصحة العامة⁽¹³⁾.

وعليه فالصياغة القانونية للتشريع الفرعي، يقصد بها تولى السلطة التنفيذية وضع قواعد عامة ومجردة تخضع لمبادئ الصياغة القانونية، ووضع مشاريع القوانين دون أن تخالف التشريع العادي، وهناك من الفقه من يصطلح على تسميتها بالأنظمة، اللوائح، المراسيم أو التنظيمات⁽¹⁴⁾.

والتشريع الجزائي مثل باقي التشريعات لم يتخذ تعريف لصياغة التشريع الفرعي وترك ذلك للفقه، الاجتهاد القضائي والممارسة الإدارية، وأكتف بتحديد السلطات المخولة لذلك، وإخضاعه لأحكام القواعد القانونية ورقابة كل من المحكمة الدستورية والقاضي الإداري⁽¹⁵⁾.

2- أنواع صياغة التشريع الفرعي: تنقسم صياغة التشريع الفرعي إلى صياغة باختصاص أصيل للسلطة التنفيذية، وإلى اختصاص استثنائي.

2-1- الاختصاص الأصيل للسلطة التنفيذية في صياغة التشريع: وهو ممارسة السلطة التنفيذية للتشريع بوجود السلطة التشريعية ولا يعلق على غياب هذه

الأخيرة، فهو أصيل يستمد قيمته القانونية من الدستور، وهذا ما أخذ به التشريع الجزائري في مختلف الدساتير بما فيها التعديل الدستوري لسنة 2020 في مادته 112⁽¹⁶⁾. ويعرف لدى الفقه القانوني بالتشريع اللائحي⁽¹⁷⁾. وينقسم حسب الغرض من سنه إلى ثلاثة أنواع:

1-1-2- اللوائح التنفيذية: وهي القواعد التفصيلية التي تسنها السلطة التنفيذية لتنفيذ تشريع صادر عن السلطة التشريعية، وهذا بحكم وظيفتها واتصالها بالجمهور فتكون أقدر على معرفة التفاصيل الخاصة بالتنفيذ وفقا لضرورات العمل وظروفه وتخفيفا لأعباء السلطة التشريعية التي تكثفي بوضع المبادئ العامة، وعلى هذا الأساس لا يجوز أن تتضمن اللوائح التنفيذية إلغاء أو تعديل أي قاعدة من قواعد التشريع العادي⁽¹⁸⁾، وتعرف لدى المشرع الجزائري بالمراسيم التي تصدر عن الحكومة ممثلة في الوزير الأول، ومثالها المرسوم التنفيذي رقم 20-107 المؤرخ في 30 أبريل 2020 الذي يحدد كيفية مواصلة النشاط بعد السن القانونية للتقاعد والذي جاء تنفيذا للمادة 2 من القانون رقم 16-15 المتعلق بالتقاعد.

1-2-2- اللوائح التنظيمية: هي قواعد عامة ومجردة تصدر لتنظيم المرافق العامة التي تديرها الدولة أو تشرف عليها وتنفرد السلطة التنفيذية بإصدارها مباشرة دون التقيد بتشريع سابق، فهي لوائح مستقلة تبقى مرتبطة بالتشريع الأساسي (الدستور)، وتباشر هذه المهمة عن طريق الوزراء المخولون سلطة إصدار اللائحة التنظيمية والولاية ورؤساء المجالس الشعبية ورؤساء المؤسسات العمومية لحسن سير الهيئات العمومية، ومصالح الحكومة وكثيرا ما نجدتها تصدر على شكل⁽¹⁹⁾:
أ- قرارات وزارية: تلك اللوائح التي تعبر عن الممارسة الفعلية للوظيفة التنفيذية في تنظيم القانون، ويحق للوزير استخدام كل الوسائل القانونية المناسبة؛ سواء على شكل قرارات تنظيمية إدارية أو على شكل توجيهات أو منشور وتكون واجبة التنفيذ لضمان حسن سير المرافق بانتظام⁽²⁰⁾.

ب- تعليقات إدارية عامة: هي نوع من القرارات التنظيمية، حيث تحتل هذه الوثيقة أهمية في تنفيذ القانون وتسيير المؤسسات العمومية والتأثير على مراكز الأفراد وخاصة في المجال الإداري، حيث تساهم بشكل واسع في تفسير القوانين وكذا التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية، وتصدر عادة من السلطة الإدارية كونها الأقرب للواقع المعاش وأكثر احتكاكا وتفاعلا مع المخاطبين بالقانون مما يستلزم التدخل عن طريق التعليقات⁽²¹⁾. مثالها التعليمة رقم 10 المؤرخة في 16 جانفي 2019 المتعلقة بكيفية تطبيق بعض الإجراءات الخاصة بالنظام التأديبي للموظفين وخاصة ما تعلق بتفسير المادة 173 والمادة 174 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

وقد اختلف الفقه حول الطابع القانوني للتعليمة رغم الأهمية التي تكتسبها، حيث جانب منهم يعتبرها ذات قوة إلزامية ومخالفتها ينتج عنها المساس بالمركز الشخصي للمخاطبين بها وخاصة الموظف ويوجب المسؤولية، غير أن جانب آخر من الفقه اعتبرها من قبيل الأعمال المادية للإدارة ودعوة إلى سلوك معين، فيكون دورها شرح أو تفسير أو تأكيد وضع قانوني⁽²²⁾.

2-1-3- لوائح الضبط أو البوليس الإداري: وتتضمن القواعد العامة اللازمة للمحافظة على الأمن العام والسكينة والصحة العامة وتكون مطابقة لنصوص الدستور مثل لوائح تنظيم المرور، مراقبة الأغذية، الباعة المتجولين وانتشار الأوبئة⁽²³⁾.

2-2- الاختصاص الاستثنائي للسلطة التنفيذية في التشريع: ويقصد بهذا الاختصاص حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في سن التشريع العادي والعضوي؛ والمخولة لرئيس الجمهورية إصدارها وفقا لمقتضيات الدستور للحفاظ على الأمن العام للدولة والعدوان والحماية من انتشار الأوبئة، وتعرف بالتشريع الاستثنائي يمارسها رئيس السلطة التنفيذية باعتباره حاكم الدولة ولسد الفراغ القانوني في



الظروف الاستثنائية ولها قوة القانون⁽²⁴⁾، وتمثل هذه التشريعات الاستثنائية في تشريع الضرورة وتشريع التفويض.

2-2-1- تشريع الضرورة: تصدر هذه التشريعات في ظروف تطراً على الدولة تتطلب العلاج السريع في حالة غياب السلطة التشريعية، بسبب عدم انعقادها بصفة دائمة أي حالة العطلة البرلمانية أو حالة شعور المجلس الوطني، حيث يترك تقدير الضرورة للسلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية في إصدار التشريع⁽²⁵⁾، وصفها المشرع الدستوري بالتشريع بأوامر طبقاً لنص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020، وفي هذه الحالة يشرع بعد أخذ رأي مجلس الدولة والمحكمة الدستورية وبعد صدوره يعرض على غرفتي البرلمان في دورته القادمة⁽²⁶⁾.

2-2-2- تشريع التفويض: هو تشريع عادي غير أنه يصدر في شكل قرارات ملزمة من طرف السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية بقصد توفير السرية والسرعة ومواجهة ظروف استثنائية⁽²⁷⁾، حيث يكون هذا التشريع مقصور على موضوع معين. وسن تشريع التفويض يقتضي توفر شروط معينة؛ وجود ضرورة ملحة، تحديد موضوع التشريع بدقة، مدة التفويض محددة وغير مطلقة، منح التفويض يكون بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، عدم مخالفة الدستور، وضرورة عرضه على السلطة التشريعية للمصادقة عليه⁽²⁸⁾، فإذا تم رفضها من قبل الهيئة المانحة للتفويض أو لم يتم عرضها على السلطة التشريعية في أول دورة لها لا تكتسب قوة التشريع وتعد مجرد قرارات عامة⁽²⁹⁾. ومن أهم المجالات التي يفوض للسلطة التنفيذية إصدار مثل هذه الأوامر؛ تعديل الرسوم الجمركية، اتخاذ إجراءات تتعلق بالميزانية وحماية العملة.

ثانياً- المبادئ الضابطة لصياغة التشريع الفرعي:

إن ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصها الدستوري التنفيذي والتنظيمي التي تمنح من خلاله أوضاعاً ومراكز قانونية، وحماية النظام العام من خلال الموازنة بين



مقتضيات المصلحة العامة والمصالح الخاصة للأفراد، يفرض على هذه الهيئة وهي بصدد ممارسة سلطتها في تطبيق القانون وتنفيذه، الأخذ بمقتضيات الصياغة القانونية ومبادئها، التي توجب على صانع القانون اللائحي احترامها. وتمثل هذه المبادئ في:

1- احترام مبدأ التدرج في التشريع: إن القواعد القانونية ليست صنفا واحدا ولا بقوة واحدة، تختلف قيمتها باختلاف الهيئة مصدرة النص القانوني وموضوعها، فضمن احترام السلطة التنفيذية للقانون يقتضي خضوع التشريع الأدنى إلى التشريع الأعلى، بحيث يسمو بعضها على البعض في تدرج هرمي تشريعي، وأن لا يخالف التشريع الأدنى التشريع الأعلى والدستور، فإذا تعارض التشريعان وجب ترجيح الأعلى⁽³⁰⁾. واحترام السلطة التنفيذية لمبدأ التدرج يقتضي الأخذ بالتدرج الشكلي والتدرج الموضوعي للتشريع.

1-1- التدرج الشكلي للتشريع الفرعي: يقصد به الهيئات التي لها السلطة الرسمية في وضع القواعد القانونية وليست في منزلة أو مرتبة واحدة، فهي تتدرج تنازليا في القيمة والمرتبة⁽³¹⁾.

فالتدرج الشكلي يتعلق بمرتبة السلطة التي أصدرت التشريع الفرعي، فالدستور أجاز للسلطة التنفيذية صياغة القانون وحدد الأشخاص المنوطة به، واختصاص كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في وضع التشريع، فلا يجوز أن يحل أحدهما الآخر فيما أوكل له من تشريع. فالتدرج القانوني يقتضي احترام الاختصاص حتى ضمن هيئات السلطة التنفيذية ذاتها، وإلا عد ذلك تجاوزا للسلطة⁽³²⁾.

2-1- التدرج الموضوعي للتشريع الفرعي: إن تفويض الدستور للسلطة التنفيذية سن القانون إنما هو حرصا منه على تخفيف العبء على السلطة التشريعية، وعلى اعتبار أن التفاصيل والجزئيات المتعلقة بالقانون تكون للهيئة التنفيذية القدرة أكثر على الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المخاطبين بها. فاعتراف المشرع للسلطة

التنفيذية بهذه الصلاحية يقضي احترام التدرج الموضوعي، ومسايرة التشريع الفرعي للقانون العادي في مقصوده ومضمونه وعدم إغائه، وإلا عد غير شرعي⁽³³⁾.

وبصفة جوهرية فإن التدرج الموضوعي للقانون يمتد أيضا للعلاقة بين اللوائح التنفيذية والتنظيمية ولوائح البوليس، وبين القرارات الإدارية الفردية الصادرة تنفيذا لها، فلا يجوز أن يخالف القرار الإداري الفردي القرار التنظيمي باعتباره قاعدة عامة ومجردة، وإلا عد قرار غير مشروع بصرف النظر عن الهيئة التنفيذية مصدرة القرار الإداري، ولا يمكن أن يصدر قرار إداري فردي دون أن يسبق ذلك قاعدة عامة تنظيمية ضمانا لتحقيق العدالة والمساواة في التطبيق⁽³⁴⁾.

2- مبدأ المشروعية: يقصد به خضوع كل من الأفراد والسلطات الحاكمة في الدولة للقانون (السلطة التشريعية، التنفيذية والقضائية) وأحكامه، كونه الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم. وخضوع السلطة التنفيذية وفروعها لأحكام وقواعد المشروعية أمر لزومي، نظرا للدور التنفيذي والفعال الذي تلعبه الهيئات الإدارية لتجسيد سياسة الدولة ومشروعاتها وتسيير مرافقها، وكونه أخطر سلطة على الحقوق والحرريات لما تملكه من امتيازات السلطة العامة⁽³⁵⁾.

فسلطة إصدار اللوائح بمختلف أنواعها بما فيها اللوائح المستقلة تستمد من الدستور مما يقتضي عدم مخالفتها لأحكامه، سواء تعلق الأمر بتصرفات الإدارة المادية أو القانونية وأن تكون مبنية على قاعدة قانونية تجيزه، ومن ثم لا يجوز أن تتضمن اللائحة تعديلا أو تغييرا أو تفسيراً أو إجراء تطبيق نص قانوني أو الإعفاء منه وإن تضمنت ذلك عد باطلا⁽³⁶⁾.

3- مبدأ الفصل بين السلطات: يعود الفضل في ظهور هذا المبدأ للمفكر الفرنسي الشهير "مونتيسكيو"، وذلك ضمانة للتوازن بين مختلف السلطات في الدولة ومنع تركها في يد واحدة لإمكانية تقييم الأعمال بشكل مستمر، وضمان الحريات العامة

والحقوق الفردية. فهو وسيلة فعالة لاحترام القانون وتطبيقاته من مختلف السلطات وذلك لما يؤديه توزيع الوظائف والمهام بين السلطات الثلاث بدقة وإتقان⁽³⁷⁾. وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في مختلف الدساتير، أين أورد المبدأ في الديباجة وأكد أن الدستور يكفل الفصل بين السلطات والتوازن بينها، والملاحظ أن المشرع الدستوري في تعديله لسنة 2020 لم يعتمد الطريقة التقليدية لتقسيم السلطات (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية) على غرار باقي الدساتير. حيث بالرجوع إلى الباب الثالث والمعنون بـ: "تنظيم السلطات والفصل بينهما" أورد تنظيم جديد (رئيس الجمهورية، الحكومة، البرلمان، القضاء).

وفي طيات نصوصه أكد أن رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية بمساعدة الحكومة، البرلمان يمارس السلطة التشريعية والقضاء ممثل للسلطة القضائية. وإضافة عبارة "الفصل بينهما" تأكيداً منه على ضرورة احترام كل هيئة لاختصاصاتها، وعدم جواز صياغة القانون إلا فيما حدده الدستور من مجالات.

4- مبدأ الوضوح القانوني: إن صياغة التشريع فن في حد ذاته يقتضي الاهتمام بجميع جوانبه، فاحترام المبادئ الأساسية لسنة وحدها لا تكفي، فلا بد لصانع القانون الاهتمام بلغة التشريع شكلاً ومضموناً، وذلك من خلال استخدام الأسلوب التشريعي السليم، الدقة في التعبير عن الأحكام، احترام المصطلحات الدالة لإيصال المعنى، وتجنب استخدام المصطلحات الفقهية والإيجاز؛ فاللغة المعقدة تجعل القانون مغلقاً وغير دقيق، ويثير اللبس والإبهام في تفسيره⁽³⁸⁾.

فاشترك السلطة التنفيذية في العملية التشريعية؛ بالتبعية خضوع العمل التنفيذي لمبدأ الوضوح وسهولة فهم اللائحة. فيتعين على الهيئة التنفيذية حال إعدادها اللوائح أن تكون الصياغة واضحة وسهلة الفهم من المخاطبين بها، فلا تعتمد الحكومة إلى استعمال عبارات لا يعي معناها إلا المتخصصين، فدورها في اقتراح مشاريع القوانين وسن اللوائح ووضع التفاصيل اللازمة والإجراءات المحددة لما لها من إمكانيات بشرية



ومواد تقنية؛ فهي الأقرب للمخاطبين بالنص القانوني ولا يقتضي أن لا تتعدى الحدود المرسومة لها، وتحميل الأفراد عبء الخضوع لقواعد غير مفهومة توقع الوهم في نفوسهم، مما يؤدي إلى عدم الاطمئنان لها⁽³⁹⁾.

ثالثا- ممارسة الرقابة على صحة الصياغة القانونية للتشريع الفرعي:

مما لا شك فيه أن قاعدة التدرج التشريعي هي من أهم المبادئ التي تضمن للأفراد المخاطبين بالقانون حماية حقوقهم ومراكزهم القانونية، ولضمان عدم التعارض حرصت معظم التشريعات على فرض الرقابة على صحة صياغة التشريع الفرعي.

1- الرقابة الدستورية على صياغة التشريع الفرعي: أقر المشرع الجزائري في المادة 184 من الباب الرابع من التعديل الدستوري 2020؛ للمؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة؛ التحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور حفاظا على مبدأ سمو الدستور⁽⁴⁰⁾. فالمشرع الدستوري أوكل مهمة الرقابة على صحة التشريع الفرعي للمحكمة الدستورية مع تحديد الإجراءات الواجب اتخاذها في حالة عدم دستورية نص تنظيمي، حيث تفصل بقرار في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات وهذا من خلال إخطار المحكمة الدستورية في مدة لا تتجاوز شهر من تاريخ نشر التنظيمات⁽⁴¹⁾.

كما أضافت المادة 195؛ أن الإخطار بالدفع بعدم دستورية التنظيمات يكون بناءً على الإحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عند ادعاء أحد الأطراف في المحاكمة أمام الجهات القضائية بأن التنظيم الذي أدى إلى انتهاك حقوقه وحرياته لا يتطابق مع الدستور، فتصدر قرارها خلال 4 أشهر من الإخطار⁽⁴²⁾. فالنص التنظيمي الذي قررت المحكمة الدستورية عدم دستوريته يفقد أثره من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية، ويكون ملزما لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية⁽⁴³⁾.

غير أنه، وبالرجوع إلى رأي المحكمة الدستورية الصادر بتاريخ 16 جانفي 2024 في تفسيره لنص المادة 141 والمادة 195 فقد حدد نوع التنظيمات الخاضعة لرقابة المحكمة الدستورية؛ والمتمثلة في النصوص التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بينما الأحكام التنظيمية التنفيذية التي تختص بها الحكومة تخضع لرقابة القضاء الإداري⁽⁴⁴⁾.

2- الرقابة القضائية على صحة صياغة التشريع الفرعي: يتفق كل من الفقه والقضاء على أساس ممارسة السلطة القضائية الرقابة على صحة قوانينها سواء من القواعد الإجرائية أو الموضوعية، إذ لجأت بعض الدول إلى تخصيص قضاء إداري مستقل، يمارس الرقابة على اللوائح والغاءها أو الامتناع عن تطبيق القانون التنظيمي الذي يشوبه عيب سواء في الشكل أو المضمون مثل: مصر، لبنان، فرنسا، وذلك بطلب من صاحب المصلحة. أما في الجزائر؛ الرقابة الممارسة من طرف القضاء تكون بدعوى الإلغاء عن طريق المحاكم الإدارية والاستئنافية ومجلس الدولة دون إلغاء التشريع الفرعي الصادر، بل إلغاء القرارات المبنية عليه الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية، الولائية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وقرارات المؤسسات المستقلة⁽⁴⁵⁾.

وفي حالة وجود فراغ تشريعي يصادف المحاكم أثناء الفصل في القضايا المعروضة عليها يلجئ القاضي إلى الاجتهاد القضائي وفقا لما خوله الدستور ذلك، وهذا حفاظا على حقوق الأفراد وحررياتهم ومراعاة لمبدأ الفصل بين السلطات⁽⁴⁶⁾.

المحور الثاني: الأمن القانوني كضمانة لصياغة التشريع الفرعي

تنطوي صياغة التشريع الفرعي على أهمية كبيرة في الرقي بالنظام القانوني للدولة وتنفيذ سياستها، وفقا لقواعد مضبوطة لتنظيم سلوك معين وحماية حقوق الأفراد والحفاظ على أمن القاعدة القانونية. غير أن صياغة القانون الفرعي قد تشوبه معيقات فيجيد عن الهدف المرجو من وضعه، وهذا ما يجعل القانون في حالة اللإستقرار



وعدم الاطمئنان لنصوصه، مما يؤثر على الأمن القانوني للتشريع⁽⁴⁷⁾. هذا الأخير الذي يعد الضمانة الأساسية ضد اعتباط السلطة وميزاجيتها، ورسم الحدود بين السلطة التنفيذية والتشريعية من خلال إعلاء مبادئ ضبط الصياغة القانونية الفرعية، والأخذ بمقتضيات الحماية والحفاظ على أمن القاعدة القانونية التي لا بد الالتزام بها سواء من الفرد، السلطة والقضاء. حيث يشترط في التشريعات المختلفة المنظمة للنشاط الإنساني ومرافق الدولة نوع من الثبات والاستقرار، وعدم تعريض المراكز القانونية للأفراد إلى الاهتزاز⁽⁴⁸⁾.

لذا، كان من الضروري أن نعرض في هذا المحور لمفهوم الأمن القانوني (أولا)، وتأثير معوقات صياغة التشريع الفرعي على الأمن القانوني (ثانيا).

أولا- مفهوم الأمن القانوني:

يعتبر الأمن القانوني من أهم مرتكزات دولة القانون، وضرورة لالتزام السلطات الإدارية لفرض الأمن والطمأنينة في النظام القانوني والعلاقات القانونية. وهذا المصطلح الذي يربطه الفقه بمفهوم اليقين القانوني والحماية المقررة للقانون، تعددت تعاريفه بالنظر إلى الوجهة والأساس الذي يأخذ به الفقه، وكذا اعتبارات ثلاث تتمثل: في تحقيق سلامة النص القانوني وإمكانية الوصول إليه والتنبؤ بما يمكن تغييره من قوانين، وكذا استقرار القانون⁽⁴⁹⁾.

1- تعريف الأمن القانوني: اعتمد الفقه الفرنسي في تعريفه للأمن القانوني على توضيح مدلول مكوناته المتمثلة في⁽⁵⁰⁾:

1-1- إمكانية الوصول إلى القانون: والتي يقصد بها الوصول الفكري والمادي للقانون؛ أي فهم معنى النص القانوني فكلمها كان النص واضحا متماسكا ومتسقا مع بنوده، كلما أدى ذلك إلى وصول المعنى للمخاطبين به، أما تحقق الوصول المادي فيكون من خلال نشر القانون في مختلف المجالات المتاحة لذلك.

1-2- استقرار القانون: يقصد به ضمان القانون استقرار الحقوق الذاتية للأفراد المخاطبين به من خلال دوام تنفيذه وعدم تغييره باستمرار، وقد يكون استقرار في شكل القانون حيث يتم إصداره في شكل معين تعود عليه المخاطبين بنصوصه. واستقرار المضمون ويقصد منح الاختصاص التشريعي لهيئة محددة، وعدم الأخذ بالسابقة القضائية التي تمنح التغيير المستمر للقانون.

وعلى هذا الأساس، يمكن تعريف الأمن القانوني على أنه تلك الضمانة التي يقدمها النظام القانوني للأفراد بعيدا عن المباغتة والمفاجئة في التشريع والذي يضمن للمواطن فهم القانون، والاطمئنان لأحكامه مع قابلية النص للتوقع ومعرفة فحواه قبل تطبيقه مما يمنح القانون الثقة للمخاطبين به. وأمن القاعدة القانونية لا يكون مقتصرًا على النصوص القانونية التشريعية، بل يتعدى إلى كل الهرم القانوني من الدستور إلى كل السلطات التنفيذية بما فيها الاجتهاد القضائي لخلق التوازن بين القانون والعلاقات التي ينظمها عامة كانت أو خاصة، وبعث الثقة بالدولة ومؤسساتها ومنظومتها القانونية⁽⁵¹⁾.

وعلى اعتبار أن الدستور هو أسمى مرجع للأنظمة القانونية، فتحقيق هذا المبدأ يقتضي دسترته، وهذا ما أخذت به العديد من الدساتير بما فيها التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ضمن المبادئ العامة التي كفلها الدستور في ديباجته، وأقر في المادة 34 منه على ضرورة احترام الأمن القانوني عند وضع التشريع، وضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره.

2- خصائص الأمن القانوني: تتجلى أهم الخصائص التي يقوم عليها الأمن القانوني في⁽⁵²⁾.

- خلو القاعدة القانونية من التناقضات، وتضمينها حماية القيم الاجتماعية واستقرار العلاقات التعاقدية.

- وضوح معالم النصوص القانونية وسهولة فهمها من المخاطبين بها، وقابلية للتوقع من طرف الأفراد.
- مواكبة الأمن القانوني للتحويلات حتى لا تصبح القوانين مسنة أو عاجزة مع عدم رجعية النصوص القانونية.
- إعلام المخاطبين بالقاعدة القانونية بأي تعديل قانوني عن طريق النشر حتى يتسنى العلم بها حيث لا يكون حكرا على أشخاص معينين، سواء النشر المادي أو عن طريق النشر الفكري.

ثانيا- أثر معوقات صياغة التشريع الفرعي على الأمن القانوني:

أدى عدم الاعتدال في سن التشريع الفرعي وتوظيفه إلى انتشار العديد من الممارسات القانونية التي تمس بأمن القاعدة القانونية، سواء من ناحية التأخر في إصدار التنظيمات أو تعدد التفسيرات المتاحة لنفس النص القانوني العادي، أو انعدام التنظيم بعد إحالة التشريع عليه، أو عدم وضوح القاعدة القانونية التنفيذية.

1- أثر التراخي في إصدار التشريع الفرعي على الأمن القانوني: درجت الدساتير على تحويل السلطة التنفيذية وضع أحكام تنظيمية لازمة لتنفيذ القوانين، وهذا ما أخذ به التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 في نص المادة 109 و 112 منه⁽⁵³⁾، فقد يحدد القانون تاريخ إصدار اللائحة وقد يسكت عن ذلك أو يجيل في إحدى بنوده على التنظيم، فعند دعوة القانون السلطة التنفيذية لإصدار اللائحة حسب الفكر القانوني هي مجرد تأكيد على الإذن الصريح الذي منحه الدستور لها، فهذه الأخيرة ليست بحاجة إلى تضمين القانون دعوة لسن التشريع اللائحي من السلطة التشريعية، فهي وظيفة أصلية دستوريا تدخل ضمن صلاحياتها في تنظيم الدولة والحفاظ على استقرارها⁽⁵⁴⁾.

وسلطة الجهاز التنفيذي في صنع القانون لا بد أن تكون مقيدة بمتطلبات أمن القاعدة القانونية، والحفاظ على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة للأفراد الناشئة

عن تصرفات الإدارة وغير معرضة للمفاجآت⁽⁵⁵⁾. وعلى هذا الأساس فإن التراخي في صدور النص التنظيمي قد يؤدي إلى استحالة تنفيذ القانون التشريعي واستبعاد تطبيقه، وإفراغه من قيمته وحرمان المخاطبين به من حقوقهم.

وبهذا الصدد يثور إشكال مدى شرعية القانون عند التراخي في إصدار القرارات التنظيمية اللازمة لتنفيذ القانون، وخاصة إذا كانت هذه النصوص غير قابلة للتنفيذ بذاتها وسواء حدد ميعاد التنفيذ أو لم يحدد⁽⁵⁶⁾، فعملية تنفيذ القوانين لا تقتصر فقط في تنفيذ القانون العادي، بل تشمل أيضا تنفيذ التنظيمات والتي تبقى معلقة إلى غاية صدور إجراءات وآليات تنفيذها، فهي تخرجها من الجانب النظري إلى الجانب التطبيقي⁽⁵⁷⁾. ولقد اختلف الفقه في ضرورة تحديد أجل سن التنظيم من عدمه، كون السلطة التنفيذية لها سلطة تقديرية في سنه، فلقد عهد المشرع الفرنسي إلى منح السلطة 5 سنوات متى كانت الظروف مهيئة للإصدار، غير أن المشرع الجزائري نادرا ما يمنح الهيئة التنفيذية مدة لإصدار اللائحة بالنظر إلى طبيعة النص القانوني المحدد للمبادئ العامة والمقتضيات والآليات المحددة للتنفيذ، وتطور المعطيات السياسية والاجتماعية والقانونية للدولة⁽⁵⁸⁾.

1-1- الدعوة الصريحة للقانون بإصدار التنظيم: في هذه الحالة يكون التنفيذ مقيدا بسن التشريع اللائحي عن طريق الإحالة على التنظيم أو ما يعرف بتشريع الإحالة⁽⁵⁹⁾. فحسب ما جاء في قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 04-139 المؤرخ في 20-05-2003، أن المدة المعقولة لإصدار المراسيم التنفيذية 3 أشهر، فتأخر السلطة التنفيذية في الإصدار يعد رفضا غير مبرر، ويحلل على أنه تجاوز السلطة. فالسلطة التقديرية للهيئة التنفيذية تكون مقيدة، ولا يجب عليها التأخر في التنفيذ⁽⁶⁰⁾.

2-1- الدعوة غير صريحة للقانون بإصدار التنظيم: بالرجوع إلى الدستور نجد أنه لم يقيد الهيئة التنفيذية في ممارسة سلطتها التنظيمية بإذن من المشرع، وهذا ما يمنح لها السلطة التقديرية في تحديد زمن إصدار التنظيم، فهنا رغم عدم تقييد السلطة



بزم معين فهي مقيدة باعتبارات أخرى تكمن في الضرورة الملحة لإصدار التشريع اللائحي، كون النص القانوني قد يفقد قيمته، ولا يمكن تنفيذه إلا بوجود التشريع الفرعي وإلا أدى إلى انتهاك حقوق المخاطبين بالنص هذا من جهة، من جهة أخرى يخضع إلى اعتبارات احترام تدرج النصوص القانونية. فالسلطة التقديرية ليست تلقائية، وإنما تدخل ضمن وظيفتها التابعة لصدور القوانين ولا يجوز لها التعذر بعدم النص التشريعي على إصدار اللائحة، وذلك لتحقيق أمن القانون واستجابة لتوقعات الأفراد⁽⁶¹⁾.

3-1- تحديد مسؤولية السلطة التنفيذية في التراخي عن إصدار اللوائح: اعتبر

القضاء الفرنسي التأخر في إصدار التنظيم تقاعسا وخطأ مرفقيا اتجاه المخاطبين بالقانون، غير أنه تراجع عن ذلك لاعتبارات الإعداد الجيد للتنظيم الذي يؤدي إلى ضرورة التراخي في إصداره، ومن ثمة فتحدد المدة أو عدم تحديدها بعد توجيه من القانون لا يترتب أي مسؤولية على الهيئة التنظيمية⁽⁶²⁾. فظهرت بعدها المسؤولية على أساس المخاطر ومدى تحميل السلطة التنفيذية جبر الضرر، وفقا لفكرة تحمل الهيئة التنفيذية العبء العام عن فوات الآجال بإصدار التنظيم المسبب للضرر، مما يستوجب التعويض للمتضرر الحرمان من الحقوق المحددة في التشريع. وبالنسبة للمشرع الجزائري نجد أنه لم يتطرق إلى تحديد المسؤولية في حالة التراخي، واعتبرها تجاوزا للسلطة⁽⁶³⁾.

فالمشرع يهدف من وراء تحديد أجل؛ إلى الإسراع بإجراءات اتخاذ التنظيم بغض النظر عن الآجال المحددة، وعلى هذا الأساس فإن انقضاء الأجل لا يؤدي إلى إبطال التشريع⁽⁶⁴⁾.

2- التعارض بين النص التنظيمي والنص التشريعي: تنص مختلف النصوص

القانونية على دور الجهاز التنفيذي في السهر على تطبيق القانون وتنفيذه، حيث تقوم الهيئة التنفيذية بجميع الإجراءات والترتيبات لإخراج القانون اللائحي الذي قضى

النص التشريعي تنظيمه، غير أن الملاحظ أن كثيرا ما تقع إشكالات في تنفيذ النص التشريعي عند عدم صدور التشريع الفرعي؛ سواء بسبب تغير التشريع العادي، أو وجود تعارض بين النص التشريعي والنص التنظيمي، أو إلغاء النص التشريعي.

1-2- حالة التعارض الضمني للنصوص القانونية: إن حركة النصوص القانونية داخل الهرم القانوني تقتضي مساهمتها للتطورات والتغيرات الحاصلة في الدولة وتنظيم مؤسساتها، مما قد يلجئ المشرع إلى تغيير القانون واستبداله بنص آخر ما يثير إشكالية تطبيق النص التنظيمي السابق أو إصدار نصوص تنظيمية جديدة تتماشى والنص الحديث⁽⁶⁵⁾.

حيث اتجه جانب من الفقه إلى اعتبار أن إلغاء القانون المانح للحق لم يعد يرتب آثارا قانونية، فبالضرورة كل التنظيمات السائدة المفسرة والمطبقة له تلغى تلقائيا. أما جانب آخر منه فيرى أن التنظيمات السائدة في الدولة تبقى سارية المفعول رغم إلغاء النص القانوني العادي، ما لم تكن اللوائح تتعارض مع التشريع الحالي.

أما المشرع الجزائري كثيرا ما ينص في التشريعات الجديدة الملغية لسابقتها الإبقاء على النص التنظيمي الساري المفعول إلى غاية صدور نصوص تنظيمية جديدة حفاظا على استمرارية المرافق العمومية، وهذا أخذا بمبدأ الفصل بين السلطات وتوزيع الاختصاص بين السلطتين وحصر المشرع الدستوري الاختصاص لكل سلطة. فالإلغاء نص تشريعي لا يؤدي إلى إلغاء نص تنظيمي والعكس صحيح إلا عد النص مشوبا بعيب عدم الاختصاص⁽⁶⁶⁾. وفي هذا نجد أن توجه المشرع الجزائري يتماشى مع مقتضيات الأمن القانوني، فصدور تشريع جديد ضمانا لتطبيق القانون وحماية لمراكز الأفراد وعدم التهرب من تطبيقه، يقضي الإبقاء على النصوص التنظيمية السابقة إلى غاية صدور تنظيمات جديدة ما لم تتعارض مع النص القانوني الجديد⁽⁶⁷⁾.

2-2- حالة التعارض الكلي للنصوص القانونية: إن صدور نصوص قانونية جديدة تقتضي اتخاذ إجراءات وتدابير عملية جديدة، يفرض على السلطة التنفيذية التدخل



بالتنظيم والإسراع في إخراج القانون للتطبيق في ظل ما تحتاجه الهيئة التنفيذية من مهلة ووقت لصدوره، يضع المؤسسات الإدارية في حرج بين الاستمرار في تطبيق اللائحة أو انتظار صدور النص التنظيمي الجديد، مما يؤدي إلى فراغ قانوني يمس بالمراكز القانونية للأفراد، ويفسح المجال لتدخل السلطة التقديرية مما يشكل خطرا على الحقوق والحريات.

في هذا الصدد أقر مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 18 جويلية 1913 بحكمه في القضية التي شلت حركة القطارات بشمال فرنسا بسبب عدم وجود النص التنظيمي، إلى الإقرار للهيئات الإدارية إصدار قرارات تتضمن التطبيق الفوري للقانون إلى غاية صدور اللوائح التنظيمية حفاظا على حقوق الأفراد، وعدم نفاذ القانون الصادر بتاريخ 13-03-1979 الذي اشترط لنفاذه صدور المراسيم⁽⁶⁸⁾.

كما أن عدول الإدارة عن تطبيق التنظيم باعتبارها الهيئة التي تقع في أدنى الهرم القانوني والمعنية بتنفيذ القواعد القانونية والتنظيمية، يؤدي إلى عدم الثقة والمساس بالحقوق المكتسبة، ويحمل الإدارة المسؤولية ويعرض أعمالها للإلغاء من طرف القضاء لما يرتبه عدم التطبيق من أضرار على المعنيين بالقانون والتنظيم⁽⁶⁹⁾.

ومن الملاحظ أن المشرع الجزائري أخذ بهذا التوجه ضمنا دون اجتهاد قضائي من خلال الممارسة العملية لتنفيذ القوانين، فكثيرا ما تصدر قرارات وزارية ومناشير تطبيقية وتعليقات لأهمية وخاصة من هيئات الوظيفة العمومية لضمان تنفيذ القانون إلى غاية صدور المراسيم التنظيمية والتنفيذية، ورفع اللبس عن كيفية تنفيذ القانون، والحفاظ على الحقوق المستمدة من القانون الجديد.

وعلى ما تقدم يتضح أن المشرع الجزائري في مسألة إلغاء القوانين أخذ بمبدأ تدرج القوانين، وعدم إمكانية إلغاء قاعدة قانونية إلا بقاعدة تساويها في القوة أو أعلى منها فمن خلال نص المادة 2 الفقرة 2، 3 من القانون المدني الجزائري، فلا يجوز إلغاء القانون إلا بقانون لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء، وقد يكون الإلغاء ضمنا

إذا تضمن القانون الجديد نصا يتعارض مع نص القانون القديم أو نظم من جديد موضوعا سبق أن قرر قواعده ذلك القانون القديم⁽⁷⁰⁾.

3- خرق النص التنظيمي في تفسير التشريع: إن من أخطر الممارسات لتنفيذ القانون والتي تمس بمشروعية القانون والتنظيم بمختلف مصادره وما يصدر عنها من قرارات إدارية؛ خرق النص التنظيمي للنص التشريعي سواء من خلال سوء التفسير أو تعدد التفسيرات التنظيمية لنفس القانون ومن عدة هيئات تنفيذية مما يؤدي إلى زعزعة القانون⁽⁷¹⁾.

فكثرة النصوص التنظيمية التي تنظم نفس النص القانوني، سواء كانت مكدسة أو متكررة بتفسيرات مختلفة أو متعارضة فيما بينها، والتي تعرف بالتضخم اللائحي ينجم عنها التعارض والاستقرار القانوني⁽⁷²⁾.

ويرجع الفقه أن سبب التعارض وتعدد التفسيرات التنظيمية والتي قد تصل إلى حد إعطاء حقوق لم يمنحها القانون إلى اتساع مجال التنظيم وتعدد هيئاته التنفيذية، والتفسيرات الوزارية التي تتخذها كل هيئة بما يتماشى مع متطلبات القطاع، إضافة إلى الإلغاء غير الصريح للنصوص القانونية⁽⁷³⁾. حيث أجاز المشرع الفرنسي إمكانية تعديل القانون من خلال القانون المؤرخ في 16 ديسمبر 1999، إذ يسمح للحكومة عن طريق المراسيم إدخال ما قد يلزم من تعديلات لضمان الامتثال للتسلسل الهرمي للقواعد، واتساق صياغة النصوص ضمانا لتحقيق اليقين القانوني⁽⁷⁴⁾.

إن الخروج عن أحكام مبدأ المشروعية يؤدي إلى اعتبار العمل والتصرف غير مشروع ويرتب عن ذلك جزاءات، فكلما خرجت الإدارة عن إطار المشروعية كانت أعمالها عرضة لرقابة القضاء الإداري. فسلطة الهيئة التنفيذية في إصدار المراسيم مقيدة بضرورة عدم إضافة أحكام أو تعديل أو إلغاء نص قانوني، إضافة إلى ضرورة مطابقة النص التنظيمي في الغرض من إصدار التشريع المراد تنفيذه⁽⁷⁵⁾. فلا يجوز دستوريا للهيئة التنفيذية أن تفسر ما لم تفصح عنه الهيئة التشريعية

فالتقص الموجود في النص القانوني لا يعالجه إلا نص قانوني مماثل، إلا فيما يقتضي استكمال هدف النص القانوني، فلا يمكن لها تعطيل تنفيذ القانون أو الإعفاء منه، أو إضافة قاعدة تحيد عن مقصوده⁽⁷⁶⁾.

خاتمة:

إن توسع مجال السلطة التنفيذية في صنع القاعدة القانونية أدى إلى تغيير المفاهيم وتداخلها وتغول بعض السلطات على أخرى داخل الدولة، حيث أصبح التشريع هو الاستثناء بعدما كان اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، فلم تعد السلطة التنفيذية تهيمن في اقتراح التشريع فحسب، بل تعدى إلى اللجوء المستمر لوضع التشريع الفرعي، وخاصة ما تعلق باللوائح المستقلة. فالتقيد الذي تخضع له الهيئة التنفيذية يكون في مجال احترام النص التشريعي وعدم معارضة نصوصه والحفاظ على حقوق الأفراد ومراكزهم، في حين أن الإجراءات المتخذة لتنفيذ القانون فلها السلطة التقديرية في تاريخ إصدار التنظيم وكيفية تنفيذ النصوص التطبيقية للقانون، وهذا ما أدخل التشريع الفرعي في دائرة التناقض والتضخم والتعارض مع القانون، واللااستقرار للنصوص القانونية.

فهذا النوع من التنظيمات جاء ليضمن تنفيذ القانون، وعلى هذا الأساس يلزم صدور اللائحة بالقدر الضروري لنفاذ القانون وتطبيق أحكامه وفي حدود اللزوم، وإلا عد ذلك خروجاً للتنظيم عن مجاله إلى اختصاص السلطة التشريعية، فلا يجوز أن تضيف اللائحة ما يتعارض مع أحكام القانون سواء ضمناً أو صراحة.

وعليه، من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى استخلاص جملة من النتائج والمقترحات الأساسية التالية:

أولاً- النتائج:

1- إن دور السلطة التنفيذية في وضع النصوص القانونية أساسي في المسار

القانوني لأي دولة، حيث رغم اختلاف أنماط الحكم، فكل دولة تتوفر على مسارين قانونيين؛ تشريعي وتنظيمي. فالتشريع الفرعي مكمل للتشريع العادي وفقا للأسس القانونية لإصداره.

2- المشرع الدستوري الجزائري لسنة 2020، على غرار دستور 1996، أضفى الرقابة على دستورية التنظيمات في عدد من مواد مؤكدا على ضرورة الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وهذا لإعادة موازين القوى التشريعية بين السلطتين وكبح السلطة التقديرية في إصدار المراسيم التنظيمية حفاظا على مشروعيتها وأعمالها وتحقيقا لاستقرار وأمن القاعدة القانونية.

3- إن اعتراف المشرع الجزائري بالأمن القانوني دستوريا يعد ضمانا قانونية تستوجب خضوع التشريعات الفرعية لمبادئه ووضوحها واستقرارها.

4- رقابة القضاء الإداري على صدور التشريع الفرعي أكثر ضمانا لحماية حقوق الأفراد ضد ما تتخذه السلطات العامة من تصرفات قانونية تؤدي إلى تعديل، إلغاء، تغيير القواعد القانونية المقررة.

5- وضوح التشريع الفرعي يؤدي إلى التطبيق السليم للقانون والاطمئنان لنصوصه، كما أن الحفاظ على قيمة النص القانوني بعد إلغائه يتطلب إبقاء العمل بالنصوص التنظيمية إلى غاية صور التشريع الفرعي الجديد.

6- تعدد سلطات الهيئات التنفيذية المصدرة للتشريع الفرعي يؤدي إلى تعدد التنظيم وتضخمه وتناقض تفسير النصوص القانونية.

ثانيا- المقترحات:

1- ضرورة إعطاء السلطة التشريعية آليات أكثر لتفعيل الدور التشريعي، ما يؤدي إلى تقليل الإحالة على التنظيم وترك تدخل التشريع الفرعي في حدود معينة.

2- توسيع الرقابة الدستورية على التنظيمات بما فيها الصادرة عن الحكومة والوزراء وتفعيل تحميل المسؤولية على الضرر الذي ينجم عن التراخي أو عدم إصدار



التنظيم، وهذا لضمان نفاذ القانون وحماية المراكز القانونية للأفراد وتحقيق الأمن القانوني.

3- ضرورة مراجعة مختلف القوانين قصد توحيد قواعدها والتخفيف من التعارض بين النص التشريعي والتنظيمي المؤدي إلى سوء التطبيق والمساس بالمراكز القانونية للمخاطبين بها.

الهوامش والمراجع:

- (1)- زهير نعيم، القانون والتنظيم المجتمعي، "جدلية التقني والقيمي في القاعدة القانونية"، المجلة المغربية للقوانين الإفريقية والمقارنة، المغرب، المجلد 1، الرقم 1، سنة 2021، ص 1-2. نقلا عن:
-TURGEON.CH,L'utilite d'une aggregation es-sciences economiques,Revue internationale de l'enseignement,1895,2,t xxx, P. 215-216.
- (2)- 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 250-251.
- (3)- عزاوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظرية العامة، دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللوائح، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزء 1، وهران، سنة 2009، ص 206-207.
- (4)- المرجع نفسه، ص 290-295.
- (5)- Gunther Tenbner,Droit et reflexivite," L.auto- reference en droit et dans L.organisation", la pansee juridique moderne, librairie générale de droit et de jurisprudence, paris,1996,pp3-5.
- (6)- مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، "القوانين، الأوامر، المراسيم، القرارات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط 5، سنة 2014، ص 5-11.
- (7)- أحمد سي علي، مدخل للعلوم القانونية، النظرية والتطبيق في القوانين الجزائرية، الفصل الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2009، ص 236-238.
- (8)- حيدر أدهم عبد الهادي، أصول الصياغة القانونية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، سنة 2009، ص 64.
- (9)- محمود محمد علي صبرة، أصول الصياغة القانونية، دار الكتب القانونية، مصر، سنة 2003، ص 20.
- (10)- المرجع نفسه، ص 21.
- (11)- حيدر أدهم عبد الهادي، المرجع السابق، ص 69.

- (28)- أحمد سي علي، المرجع السابق، ص 147-149.
- (29)- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 152.
- (30)- غالب علي الداودي، المرجع السابق، ص 145، 146.
- (31)- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2007، ص 72.
- (32)- عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 143-147.
- (33)- ميمنة بيران، صناعة التشريع على ضوء تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه "م د"، تخصص القانون العام المعق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، السنة الجامعية 2019-2020، ص 275-276.
- (34)- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 78-81.
- (35)- المرجع نفسه، ص 17.
- (36)- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، "مبدأ المشروعية-دعوى الإلغاء-دراسة مقارنة"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2009، ص 15-31.
- (37)- عمار كوسة، أبحاث في القانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ديسمبر 2018، ص 57-66.
- (38)- عبد القادر الشبخلي، الصياغة القانونية، "تشريعا، فقها، قضاء، محاماة"، المرجع السابق، ص 86-90.
- (39)- رفعت عبد السيد، مبدأ الأمن القانوني، "دراسة تحليلية في ضوء أحكام القضاء الإداري والدستوري"، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2011، ص 199-207.
- (40)- المادة 184: "تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور...".
- (41)- المادة 190: "... تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات... يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها...."
- (42)- المادة 195: " يمكن إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور.
- عندما تخطر المحكمة الدستورية على أساس الفقرة أعلاه، فإن قرارها يصدر خلال الأشهر الأربعة 4 التي تلي تاريخ إخطارها. ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة أشهر، بناء على قرار مسبب من المحكمة ويبلغ إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار".
- (43)- المادة 198: "... إذا قررت المحكمة الدستورية أن نفا تشريعا أو تنظيميا غير دستوري على أساس المادة 195 أعلاه، يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المحكمة الدستورية وتكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية".

- (44)- رأي رقم 01 / م.د / ت.د / 24 مؤرخ في 4 رجب عام 1445 الموافق 16 جانفي سنة 2024، الصادر عن المحكمة الدستورية، يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195 وفي المادة 141 من الدستور.
- (45)- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 161-162.
- (46)- أحمد سي علي، المرجع السابق، ص 244.
- (47)- مولاي بلقاسم، الصياغة القانونية ودورها في تحقيق فكرة الأمن القانوني، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحى أحمد، النعامة، المجلد 8، العدد 1، سنة 2022، ص 11-12.
- (48)- خرشي الهام، بن عثمان فوزية، أعمال الملتقى الوطني حول الأمن القانوني كمنهوم معياري لدولة الحق والقانون، "المقاربات النظرية وآليات التجسيد"، مؤلف جماعي، الجزء الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سطيف 2، سنة 2021، ص 3-4.
- (49)- Thomas Piazzon, La sécurité juridique, tom 35, doctorat et notarien, edition defennois, lextenso, france, 2009, pp15-17.
- (50)- Thomas Piazzon, La securite juridique, tom 35, doctorat et notarien, edition defennois, Lextenso, france, 2009, pp3218-.
- (51)- مجدوب نوال وهاملي محمد، العوائق والتحديات التي تعرقل تحقق كل من الأمن القانوني والأمن القضائي، ضمن الاكثتاب الجماعي، "الأمن القانوني وتحقيق التنمية"، مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، المسيلة، سبتمبر 2019، ص 178-179.
- (52)- مجدوب نوال وهاملي محمد، المرجع السابق، ص 179-180.
- (53)- المادة 109: "... ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني...".
- المادة 112: "... يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات التالية: يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات،... يوقع المراسم التنفيذية.... يسهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية...".
- (54)- عليوة محمد فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، "سن التشريعات"، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، الجزء 1، مصر، سنة 2012، ص 589-691.
- (55)- ديكان ديار أبو بكر، دور القضاء الإداري في تكريس مبدأ الأمن القانوني، "دراسة تحليلية مقارنة"، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر، مصر، سنة 2022، ص 81-84.
- (56)- عليوة محمد فتح الباب، المرجع السابق، ص 592.
- (57)- رحاتي حماد بن علي حميد، التنظيم المستقل والتنظيم التنفيذي في المنظومة القانونية الجزائرية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجلفة، مجلد 12، العدد 3، جويلية 2020، ص 726.
- (58)- حلول دراجي، موقع اللائحة في النظام القانوني الجزائري بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجلفة، مجلد 9، العدد 4، سنة 2016، ص 443.



- (59)- بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، منشورات دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2018، ص 88.
- (60)- حول الدراجي، المرجع السابق، ص 444.
- (61)- هريش سهام، التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، المجلد 1، العدد 8، سنة 2017، ص 111.
- (62)- رحاجي حماد وبن عليّة حميد، المرجع السابق، ص 725-729.
- (63)- بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، سنة 2006، ص 137-139.
- (64)- مبروك حسين، المرجع السابق، ص 347.
- (65)- بلحاج نسيم، المرجع السابق، ص 165.
- (66)- مبروك حسين، المرجع السابق، ص 346-347.
- (67)- بلحاج نسيم، المرجع السابق، ص 168.
- (68)- اساعيل البدوي، المرجع السابق، ص 438-440.
- (69)- Thomas Piazzon, La securite juridique, tom 35, doctorat et notarien, edition defennois, lextenso, France, 2009, pp1920-.
- (70)- الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 والمعدل والمتمم بقانون رقم 01-83 والقانون 14-88 والقانون 01-89 والقانون 10-05 والقانون 05-07 والمتضمن القانون المدني، ج ر العدد 78، المادة 2: "لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي ولا يجوز إلغاء القانون إلا بقانون لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء. وقد يكون الإلغاء ضمنيا إذا تضمن القانون الجديد نصا يتعارض مع نص القانون القديم أو نظم من جديد موضوعا سبق أن قرر قواعده ذلك القانون القديم".
- (71)- بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 82-84.
- (72)- مجدوب نوال وهاملي محمد، المرجع السابق، ص 183.
- (73)- بلخير محمد آيت عودية، المرجع السابق، ص 85-87.
- (74)- Thomas Piazzon, La sécurité juridique, tom 35, doctorat et notarien, edition defennois, Lextenso, France, 2009, p 29.
- (75)- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 161-162.
- (76)- اساعيل بدوي، المرجع السابق، ص 440.