



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الجبلاي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: قانون اداري

بإشراف: رواب جمال

اعداد الطالبة:

بن موسى عمر

قسول عفاف

لجنة المناقشة:

1) الأستاذ: سعوداوي صديق رئيسا.

2) الأستاذ: رواب جمال مشرفا و مقرا.

3) الأستاذ: بلغالم بلال مقرا.

السنة الجامعية: 2020/2019



شكر وتقدير



"كن عالماً... فان لم تستطع فكن متعلماً... فإن لم تستطع فأحب العلماء فان لم تستطع فلا تبغضهم"
بعد رحلة بحث واجتهاد تكلفت بإنجاز هذا البحث، نحمد الله عز وجل على نعمه التي من
بها علينا فهو العلي القدير، كما لا يسعنا إلا أن نخص بأسمى عبارات الشكر والتقدير
الأستاذ " رواب جمال " لما قدمه لنا من نصح وتوجيه.
كما نتوجه بالشكر الجزيل لكل من أسهم في تقديم يد العون، ونخص بالذكر أساتذتنا الكرام
بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة
كما لا ننسى أن نتقدم بأرق وأثمن عبارات الشكر والعرفان إلى كل من أسهم بشكل وفير
في تشجيعنا أثناء إنجاز هذا البحث العلمي.

اهداء



بسم الله الرحمن الرحيم
{ وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون } صدق الله العظيم
إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك ولا تطيب اللحظات إلا
بذكرك ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك ولا تطيب الجنة إلا برويتك "الله عز وجل".
إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة ونصح الأمة إلى نبي الرحمة ونور العالمين "سيدنا محمد صلى الله
عليه وسلم"
إلى من كلفه الله بالهبة والوقار إلى من علمني العطاء دون انتظار إلى من أحمل اسمه بكل
افتخار أرجو من الله أن يطيل في عمرك "والدي العزيز".
إلى ملاكي في الحياة.. إلى معنى الحب والحنان والتفاني إلى بسمه حياتي وسر الوجود إلى من كان
دعائها سر نجاحي "والدي الحبيبة".
إلى اخواتي شفيقة، نورة، فريدة، مهدية، شريفة
إلى أخي الغالي عبد الله
إلى ابناءهم أحباب قلبي الاء، عبد الجليل، أبرار، عبد الرزاق، عبد العالي، رياض، عبد الفتاح
إيلين، أنيس
إلى جدي الغالية أطال الله عمرها حليلة
إلى عمتي الوحيدة والغالية ميمونة
إلى ابن عمي مصطفى
إلى خالي بومدين وابنه حميد، و خالي عبد الله و ابناءه محمد ، أيوب، أكرام
إلى رفيقة الدرب و ورفيقة المستقبل "نوال"
إلى اصدقائي الاعزاء علي، أكرم، أمين، عبد الله، عبد الجليل



اهداء



بسم الله الرحمن الرحيم
{ وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون } صدق الله العظيم
لا تطيب الجنة إلا برؤية الله جل جلاله
إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة إلى نبي الرحمة ونور العالمين.

سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم

إلى من علماني العطاء بدون انتظار إلى من أحمل اسمها بكل افتخار أرجو من الله أن يطول عمركما لتريا ثمارا
قد حان قطافها بعد طول انتظار

وستبقى كلماتكما نجوما أهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد

والدي العزيزان

إلى من كان دعائهم سر نجاحي وحنانهم بلسم جراحي إلى أعلى الجباب إلى من هم أكبر وعليهم أعتمد إلى
شموع منتقدة تنير ظلمة حياتي إلى من بوجوده اكتسب قوة ومحبة لا حدود لها

إلى من عرفت معهم معنى الحياة اختي الغالية امينة، و اخوتي أيمن، محمد، حسام الدين

إلى ابناء هم احباب قلبي ينيس، منيب، لندن

إلى خالاتي ياسمين، فتيحة، ليلي، هجيرة، زهية

إلى ابن خالتي اسحاق

إلى زوج خالتي رشيد

إلى جدتي و جدي اطال الله في عمرهم

إلى أختي التي لم تلدها أمي إلى من تحملنا بالإخاء وتميزت بالوفاء والعطاء إلى ينايع الصديق الصافي إلى من
سعدت برفقتها في دروب الحياة الحلوة والحزينة سررت إلى من كانت معي على طريق النجاح والخير

إلى من عرفت كيف أجدها وعلمتني أن لا أضيعها صديقتي " نوال "

"عفاف"

مَقْدَمَةٌ

مقدمة:

يفتضي مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم السلطات إلى سلطة تشريعية تتكفل بوضع النصوص القانونية وتنظيم مختلف مجالات الحياة، وسلطة تنفيذية تتمتع بالامتيازات اللازمة لتنفيذ القوانين التي أصدرتها السلطة التشريعية لتأمين الحياة اللازمة للأفراد وتطبيقها في المجتمع، وسلطة قضائية تسهر على ضمان الحقوق فيها، ومراقبة التطبيق الجيد والسليم للقوانين لضمان حقوق المتقاضين.

كما يقضي مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية منح هذه الأخيرة من ممارسة الصلاحيات ذات الطبيعة التشريعية، غير أنه طرأت على هذا المبدأ عدة تطورات أين أصبح بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تشريعات تنافس التشريعات البرلمانية تسمى اللوائح التنفيذية المستقلة، أو ما يصطلح عليه بالسلطة التنظيمية.

تعد السلطة التنظيمية المستقلة وليدة سلسلة من الأحداث ، جعلتها على الشكل الذي هي عليه اليوم ، إذ أصبحت تمكن رئيس الجمهورية من الإستئثار بمجال تنظيمي مستقل واسع غير محدود ، في مقابل إقتصار البرلمان على التشريع في مجالات محدودة و واردة على سبيل الحصر ، و هذا بعد أن كانت قاعدة توزيع الاختصاص الدستوري بين القانون و التنظيم تقوم على إقتصار هذا الأخير على التنفيذ فقط ، مع تمكين الأول من الولاية العامة لتنظيم كل المجالات و الميادين .

على أنه بصدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 قلب كل الموازين ، بعدما مكن السلطة التنفيذية من اختصاص تنظيمي مستقل عن القانون ، بحيث لم تعد مقيدة ضمن حدود تنفيذ النصوص القانونية بل أصبح لها كذلك مجالا خاصا يضم مواضيع و ميادين مستقلة عن مجال القانون تمارس من خلالها سلطتها التنظيمية المستقلة .

ولم يكتف هذا الدستور بذلك ، بل أحدث ثورة في مجال توزيع الاختصاص بين القانون و اللائحة لما حصر مجال القانون و قيده بمجالات و ميادين محددة ، مقابل إطلاق اختصاص التنظيمات المستقلة بمجال واسع غير محدود .

و في الجزائر، فقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري ما جاء به الدستور الفرنسي في سنة 1958، و ذلك من خلال المادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 المعدل و المتمم، و المادة 143 الفقرة 01 من التعديل الدستوري 2016.

ومنه يعد رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة في الجزائر صاحب الاختصاص العام و الشامل في وضع القواعد العامة و المجردة ، مادام أن الفقرة الأولى من المادة 143 قد أقرت باختصاصه التنظيمي في كل المسائل ما عدا المخصصة لمجال القانون .

و في المقابل ، يعد مجال هذا الأخير واردا على سبيل الحصر طبقا لما جاء في احكام التعديل الدستوري بحيث لا يستطيع أن يتجاوزها ، و إذا قام بذلك يكون قد تعدى على المجال المستقل و الواسع لرئيس الجمهورية ، ما يتطلب خضوعه للرقابة الدستورية .

من هنا تدل المواد السابقة على تمكين رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة من منافسة البرلمان في إنتاج القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد، أو بمعنى أوضح منافسة البرلمان في صنع القانون بمعناه الواسع.

هذه المنافسة التي و إن كانت تقوم على مشاركة رئيس الجمهورية للبرلمان في تنظيم شؤون الأفراد ، إلا أنه و من خلال مختلف احكام الدستور قد أفرزت لنا واقعا جديدا و حديثا و هو إمكانية تفوق و امتياز رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة في عملية وضع القواعد القانونية العامة و المجردة.

أهمية موضوع الدراسة:

تظهر أهمية الموضوع في أن السلطة التنظيمية شكلت أحد العوامل المهمة في ظهور القانون الدستوري بشكل الحديث، وذلك لما لعبته من دور مهم في تراجع أو تغير تطبيق العديد من المبادئ الأساسية والأسس التقليدية التي كان القانون الدستوري يقوم ويرتكز عليها، فعلى سبيل المثال إذا كانت السلطة التشريعية بمقتضى مبدأ الفصل بين السلطات هي صاحبة الولاية العامة في التشريع، فإنه نتيجة لصعوبة تطبيق هذا المبدأ بشكل مطلق ظهرت هناك حاجة ماسة إلى ضرورة التخفيف من شدته، وخلق نوع من التعاون بين رئيس الجمهورية والبرلمان، وذلك بتمكين رئيس الجمهورية المساهمة في التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة.

اهداف موضوع الدراسة:

يهدف موضوع الدراسة الى :

- معرفة دور السلطة التنظيمية لرئيس الجمهوريو
- التمييز بين التنظيم و القانون
- نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
- القوة القانونية للسلطة التنظيمية
- الرقابة الدستورية على ممارسة السلطة التنظيمية

أسباب اختيار الموضوع:

تكمن اسباب اختيار الموضوع الى اسباب ذاتية و موضوعية

اسباب ذاتية:

- الرغبة في التعمق في عمل اجهزة السلطة في الجزائر
- يندرج ضمن اهم المواضيع في تخصصنا
- الرغبة فيما اتى به التعديل الدستوري فيما يخص السلطة التنظيمية

اسباب موضوعية:

- في البحث عن طبيعة موضوع السلطة التنظيمية كونها تنشأ وتعدل وتلغي قواعد قانونية عامة ومجردة وبيان أهمية وخطورة طبيعة عمل السلطة التنظيمية في تنظيم المجتمع والدولة.
- أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أنهت تلك الفكرة التي كانت سائدة لفترة طويلة من الزمن في الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، والتي مفادها أن التعبير عن الإرادة العامة لا يمكن أن يتم إلا من طرف السلطة التشريعية.

الاشكالية:

كيف عالج المؤسس الدستوري السلطة التنظيمية في ظل احكام الدستور؟

المنهج المتبع:

إذ أن استعمال المنهج التاريخي يعد من متطلبات البحث في السلطة التنظيمية موضوع الدراسة لأن نشأتها كانت عبر مراحل و أحقاب تاريخية، كما أن هناك أحداث تاريخية أثرت في وجودها و أخرجتها على الشكل التي هي عليه اليوم.

أما المنهج المقارن فتم الاعتماد عليه لتعرض الى مختلف احكام الصادرة في الدساتير السابقة و مقارنتها بما هو جديد و سائد في الدستور الحالي.

أما المنهج التحليلي فإنه ضروري لدراسة و تحليل و التعليق على النصوص الدستورية المتعلقة بالسلطة التنظيمية و بالحدود بين مجالها و بين مجال القانون، و كذلك على آراء و قرارات و اجتهادات المجلس الدستوري المتعلقة بذلك.

أما المنهج الوصفي فلأنه المنهج الأمثل:

- لجمع معلومات حقيقية و مفصلة عن السلطة محل موضوعنا

- المقارنة السلطة محل موضوعنا بغيرها من السلطات.

و من اجل الاجابة على الاشكالية المطروحة ارتأينا الى تقسيم الخطة تقسيم ثنائي، حيث

نستعرض في:

الفصل الأول: ماهية السلطة التنظيمية من خلال اعطاء مفهوم للسلطة التنظيمية في المبحث الأول الذي

يتضمن تعريفها و انواعها، اما المبحث الثاني فنتطرق فيه الى نطاق السلطة التنظيمية من خلال

التعرض الى ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التنظيمية و القوة القانونية لها.

الفصل الثاني: فنتناول فيه الرقابة الدستورية للسلطة التنظيمية، و نتطرق في المبحث الاول الى ان

السلطة التنظيمية مكفولة دستوريا، ثم عناصر الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية في المبحث

الثاني.

الفصل الأول:

ماهية السلطة التنظيمية

الفصل الأول: ماهية السلطة التنظيمية

تعد السلطة التنظيمية وليدة سلسلة من الأحداث جعلتها على الشكل الذي هي عليه اليوم، إذ أصبحت تمكن رئيس الجمهورية من الاستئثار بمجال تنظيمي واسع و غير محدود ، في مقابل اقتصار البرلمان على التشريع في مجالات محدودة وواردة على سبيل الحصر و هذا بعد أن كانت قاعدة توزيع الاختصاص الدستوري بين القانون و التنظيم يقوم على اقتصار هذا الأخير على التنظيم فقط، مع تمكين الأول من الولاية العامة لتنظيم في كل المجالات و الميادين.

يعتبر دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 دستورا متميزا، نظرا لتبنيه سياسة جديدة لم تكن سائدة في الأنظمة السياسية التي تلتها، حيث تبنى نظاما يقيد سلطة البرلمان في التشريع و التي كانت سلطته مطلقة، و يتجلى ذلك من خلال تحديد المجالات و الموضوعات التي بإمكانه التشريع فيها على سبيل الحصر فقط¹ ، و جعل ما يخرج عنها من اختصاص السلطة التنفيذية و الذي أصطلح عليه بالسلطة التنظيمية **Pouvoir réglementaire**.

بالرجوع الى النظام الدستوري الجزائري نجده سلك نفس الطريق الذي انتهجه المؤسس الدستوري الفرنسي، حيث أنه بعد استقلال الجزائر و بمجرد استردادها لسيادتها قامت بإسناد السلطة التنظيمية و ممارستها الى رئيس الجمهورية، و هذا أن أول دستور جزائري منه حيث نصت المادة 53 من دستور 1963 على انه " **le pouvoir réglementaire est exercé par le président de la république**"² و المادة 111 فقرة 10 من دستور 1976 على أنه " **يضطلع رئيس الجمهورية**

¹ نوادي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013، ص23.

² Art53, de la constitution algérienne de 8 septembre 1963, journal officiel, N64, publié le 10 septembre 1963 p.888

بالسلطة التنظيمية¹ و نصت المادتين 116 فقرة 01 من دستور 1989 و المادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 على أنه " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"² و كذلك نصت المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"³، و من خلال هذا سنحاول ان نتناول ماهية السلطة التنظيمية في هذا الفصل وذلك بتحديد مفهوم السلطة التنظيمية في المبحث الأول و الى نطاق السلطة التنظيمية في المبحث الثاني .

المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية

الأصل أن البرلمان هو صاحب الولاية العامة في التشريع، غير أنه و استثناءا قد أجاز للسلطة التنفيذية حق التشريع في بعض المسائل عن طريق التشريع بأوامر، هذا ما يدعم مركز رئيس الجمهورية في المنظومة القانونية الجزائرية، والذي من خلاله يسمح له بمنافسة البرلمان في وضع القواعد العامة والمجردة والمنظمة لحياة الأفراد والمجتمع ككل، وبالتالي نظرا لأهمية السلطة التنظيمية المستقلة ودورها الفعال في التنظيم ووضع القواعد العامة والمجردة، و عليه سنتطرق في هذا المبحث الى تعريف السلطة التنظيمية في المطلب الأول، و عناصر السلطة التنظيمية في المطلب الثاني الى انواع السلطة التنظيمية في المطلب الثالث.

¹ المادة 111-11 من دستور 1976، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية العدد 96، الصادرة في 22 نوفمبر 1976.

² المادة 1-125 من دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-431، المؤرخ في 07-12-1996، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية العدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

³ المادة 143 من التعديل الدستوري بمقتضى قانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

المطلب الأول: تعريف السلطة التنظيمية

قصد بالسلطة التنظيمية، ذلك الاختصاص المنوط لهيئات السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق سن قواعد قانونية عامة ومجردة، لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، بحيث يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية.¹

كما تعرف السلطة التنظيمية أيضا، بأنها تلك النصوص أو القرارات التنظيمية العامة، والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم بهدف خلق أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية، وبالتالي فهو بمثابة نص تشريعي تختص بتشريع السلطة التنفيذية ووفقا لأحكام الدستور.²

كما عرفها بعض الفقهاء أيضا بأنها، صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم³، وبالعودة إلى نص المادة 125 من القانون الدستوري الجزائري القديم والمادة 143 الفقرة 01 من التعديل الدستوري 2016 والتي تنص على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"⁴.

نستنتج أن السلطة التنظيمية هي سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية يصدر بمقتضاها تنظيمات مستقلة تنظم المسائل والميادين غير المخصصة للقانون.

¹ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 94.
² بلحاج نسيم، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، مجلة الفكر البرلماني العدد 19 سنة 2008، ص 20.
³ قصير مزياي فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، 2001، ص 154.
⁴ المادة 143 الفقرة 01 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري..

الفرع الأول: التطور التاريخي للتنظيم

إن الاتجاه السابق على الدستور 1958 كان قائماً على أساس المبادئ المستقرة من أن القانون باعتباره كما يقول كاري مالبرغ التعبير عن إرادة الجماعة حيث يحتل القانون "البرلمان" المكان الاسمي و أن اللائحة التنظيمية في المكان التبعية، ومن ثم فإن مجال القانون لا يكاد يحدده قيد ومجال اللائحة محدود بطبيعته¹، أي أن المؤسس الدستوري الفرنسي قبل صدور الدستور 1958 كان يأخذ بالطريقة التقليدية غير أن التنظيم في مدلوله المعاصر يعتبر نتاج تطور تاريخي حتى اكتسب صفاته الحالية كما انه أثناء تطوره اكتسب قوة جعلت منه خطر حقيقياً اعتبر في حد ذاته السبب المنشأ لمبدأ الفصل بين مجال التنظيم ومجال القانون².

وباعتبار السلطة التنفيذية الجهاز الفني الذي يستطيع مواجهة المشاكل بسرعة وحزم استحدث الدستور 1958 مبدأً جديداً متمثلاً في تحديد مجال معين للقانون وجعل ما عاده من اختصاص السلطة التنظيمية فبذلك اخذ كجال التنظيم عدة أشكال تصنف ضمن صنفين:

1/تنظيمات مستقلة متحررة من سيطرة القانون

2/تنظيمات أو لوائح تنفيذية مرتبطة بتطبيق القانون.

من جهة أخرى إن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى سلطة واسعة وضخمة لرئيس الجمهورية في مجال التنظيم فتوسعت بذلك الدائرة المعيارية للرئيس³، ودون إن يتعرض الدستور في نصوصه إلى مجال نطاق السلطة التنظيمية فإن البرلمان يستطيع إن يشرع في جميع المجالات باعتباره ممثلاً عن

¹ دحنيم محمد طاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الجزائر، 2003، ص 20.
² كيوان قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 13.
³ سعاد بن سريفة، مركز رئيس الجمهورية لتعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص 157

الإرادة العامة¹ وتمثل هذه القاعدة الطريقة التي اخذ بها المؤسس الدستوري في دستور 1963 في تعداد مواضيع السلطة التنظيمية على سبيل الحصر مع إبقاء المجالات الأخرى محفوظة للتشريع²، وعلى خلاف ذلك قد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري ابتداء من دستور 1976 مروراً بدستور 1989 حتى دستور 1996 بمختلف تعديلاته وأخرها سنة 2016 بالطريقة الحديثة مسائراً في ذلك المؤسس الدستوري الفرنسي لدستور 1958 من خلال المادة 151 من دستور 1976، المادة 115 من دستور 1989، والمواد 141/140 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

فمجال السلطة التنظيمية مشار إليه في المادة 143 في فقرتها الأولى بنصها "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون"³ وتفيد هذه الطريقة الحديثة إنتاج نوعين من الاختصاصات وهم:

1/ اختصاص تشريعي مخول للبرلمان وسمته الأساسية اختصاص مقيد.

2/ اختصاص تنظيمي مخول للسلطة التنظيمية وهو اختصاص موسع وغير مقيد.

الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية

تتميز السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بمجموعة من الخصائص تتمثل في:

أولاً: السلطة التنظيمية سلطة أو اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية

تعد السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون وفقاً للمادة 143 فقرة 01 من

الدستور من اختصاص رئيس الجمهورية ولا يمكن تفويضه للوزير الأول، وهو ما يستتبع.

¹ سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية لتعديل 2008، المرجع السابق، ص 158.
² صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 51.
³ المادة 143 الفقرة 01 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

أن أهم ميزة تختص بها السلطة التنظيمية المستقلة، هو أنها تعد من سلطات أو اختصاصات رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري.

فقد حددت هذه المادة الجهة المختصة بممارسة هذه السلطة والمتمثلة في رئيس السلطة التنفيذية. ويعد هذا الاختصاص حكرا عليه ولصيقا بشخصيته، وربما يعد ذلك من نقاط قوة رئيس الجمهورية في منافسته للبرلمان في مجال التشريع، إذ لا يمكن للبرلمان أن يتدخل في هذا الاختصاص الرئاسي، أو أن يشرع في مجاله المستقل أو يشارك في وضع التنظيمات المستقلة الصادرة بمقتضاه، وهذا على عكس القانون الذي يستطيع رئيس الجمهورية مشاركة للبرلمان في مراحل صنعه، وفي المجالات والميادين المحصورة له وذلك عن طريق التشريع بالأوامر.

إن المؤسس الدستوري الجزائري جعل هذا الاختصاص حكرا على رئيس الجمهورية لأن مظاهر النظام الرئاسي التي تغطي على الدستور الجزائري¹، لا تحيد عن هذا الاتجاه فرئيس الجمهورية كما هو معلوم يستمد شرعيته من الشعب²، مثله مثل البرلمان، لذا فان وزن وثقل السلطة التنظيمية المستقلة لا يرضى بغير احتكار رئيس الجمهورية لها ولمجالها عموما دون أن يشاركه في ذلك البرلمان أو أي مؤسسة أخرى.

ثانيا: السلطة التنظيمية المستقلة ذات مجال خاص

إن رئيس الجمهورية وفقا للمادة 143 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، ومنه فان للسلطة التنظيمية المستقلة مجالا خاصا يعود لرئيس الجمهورية، يستطيع من خلاله تنظيم أي مسألة أو ميدان لا يدخل في اختصاص البرلمان الوارد على سبيل الحصر. و في حالة تعدي البرلمان على هذا المجال الخاص بالسلطة التنظيمية المستقلة، فان

¹ العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، الجزائر، 2002، ص 254.
² مولود منصور، محاضرات في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الودائع للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 284.

الرئيس الجمهورية أن يخطر المجلس الدستوري بهذا التجاوز، الذي قد يترتب عنه إلغاء القانون أو أحد نصوصه المتعدية.

ولما كان مجال السلطة التنظيمية المستقلة واسعاً غير محدد سوى بالمجالات التي تعود للقانون، فإن المركز التشريعي لرئيس الجمهورية يتدعم بهذه الآلية الدستورية المهمة التي تمكنه من منافسة البرلمان في عملية صنع القانون بالمفهوم الواسع، بل واحتلال الريادة في ذلك.

ثالثاً: ارتباط السلطة التنظيمية المستقلة لا تتعلق إلا بالتنظيمات

لا تستخدم جميع الأعمال القانونية التي تمارسها السلطة التنفيذية في مجال السلطة التنظيمية المستقلة، إذ لا تتعلق هذه الأخيرة إلا باللوائح العامة والمجردة أو بمعنى أدق بالتنظيمات المستقلة، أما دون ذلك لا يدخل في نطاق هذه السلطة كالقرارات أو العقود، إذ لا تنشئ هذه الأخيرة مثلاً مراكز قانونية عامة، بل هي تتعلق بمراكز قانونية فردية تخص أطرافه¹.

الفرع الثالث: تمييز النصوص التنظيمية عن النصوص التشريعية

مهما كان التنظيم يتمتع بأهمية، فإنه في مركز أدنى من القانون، ذلك أن التنظيم من صنع السلطة التنفيذية ومهمتها الأساسية تتمثل في تنفيذ القوانين، أما القانون فهو تعبير عن إرادة الأمة ممثلة في البرلمان.

للتمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية سنتطرق إلى توضيح أهمية التمييز بينهما أولاً، وكذا معيار التمييز بينهما ثانياً.

¹ رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة (دراسة مقارنة)، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص 174.

أولاً: أهمية التمييز بين النصوص التنظيمية و النصوص التشريعية

رغم تعدد آراء الفقه و اختلافها و تشابكها في كثير من الأحيان إلا أنها تتفق في مواطن أخرى و تتبنى الرأي ذاته، و من بين المواطن التي تتفق فيها الآراء الفقهية فكرة التشابه بين النص التنظيمي و النص التشريعي.

حيث اتفق الفقه على التشابه الكبير القائم بين كل من النص التنظيمي و النص التشريعي من خلال التأكيد على أن النص التنظيمي ما هو إلى تشريع موازي يصدر عن السلطة التنفيذية بدلا من السلطة التشريعية المعهود إليها التدخل التشريعي¹.

فالنصوص التنظيمية ما هي إلا اختصاص منوط ببعض الهيئات الإدارية "السلطة التنفيذية" ممارسته و الذي يتمثل في إصدار قواعد قانونية تتسم بالعمومية و التجريد في شكل قرارات تطبق على جميع الأفراد فهي لا تطبق على أفراد محددين بذواتهم إنما لصفاتهم أي أنه لا يهم عدد الأفراد والأشخاص الذين تنطبق عليهم القاعدة التنظيمية، المهم أن القاعدة لا تحدد أشخاصا بالذات².

بالرغم من التشابه الكبير بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية، وهي في حقيقتها تشريع يقوم إلى جانب التشريع البرلماني ولكنه يصدر عن السلطة التنفيذية، حيث أن مضمون النص التنظيمي هو نفسه مضمون التشريع، إذ يحتوي النص التنظيمي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة، فالأفراد الذين تشملهم القاعدة العامة التي يتضمنها النص التنظيمي غير محددين بذواتهم وإنما بصفاتهم³.

¹ طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر الطبعة الأولى، 2007، ص52.

² بلحاج نسيم، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، مرجع سابق، ص15

³ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص114

وإذا كانت التنظيمات تتفق مع النصوص التشريعية من حيث العمومية إلا أنها تختلف عن التشريعات البرلمانية من عدة جوانب يذكر منها:

1- من حيث سلطة الإصدار

تعطي الدساتير كأصل عام سلطة إصدار التنظيمات للسلطة التنفيذية، وتتيط بالسلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة مهمة إصدار النصوص التشريعية وفقا للإجراءات والمراحل المقررة لإصدار التشريع أو تعديله أو إلغائه.

2- من حيث تدرج القواعد القانونية

يعتبر النص التشريعي أعلى وأقوى درجة من النص التنظيمي، 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، وان كانت هناك تنظيمات استثنائية كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية ترقى إلى مرتبة التشريع فتستطيع تعديله أو إلغائه¹.

3- من حيث نطاق الاختصاص

يعتبر مجال التنظيم أوسع نطاق من مجال التشريع، و الموضوعات و المسائل التي تنظمها النصوص التشريعية محدودة و محددة على سبيل الحصر بنصوص دستورية على خلاف السلطة التنظيمية التي تملك اختصاصا عاما في التشريع وتمارس في نطاق ميدان التنظيم اختصاصا مطلقا².

¹ بلحاج نسيمه، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، مرجع سابق، ص16.
² عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر ص268.

4- من حيث الخضوع إلى رقابة القضاء

الثابت أن النصوص التنظيمية هي قرارات وفقا للمعيار الشكلي إذ تصدرها السلطات التنفيذية المختصة، ومن ثم فإن هذه النصوص التنظيمية تخضع لرقابة القضاء الإداري، فيما تعلق بالتفسير وفحص الشرعية والإلغاء والتعويض.

بينما لا تخضع النصوص التشريعية لرقابة القضاء إلا من حيث الرقابة على دستورية القوانين وتنظم هذه الرقابة إن وجدت بطرق مختلفة، فقد تكون سياسة إذا بوشرت بواسطة هيئة سياسية، وقد تكون قضائية إذا مارسها المحاكم¹.

ثانيا: معيار التمييز بين النصوص التنظيمية و النصوص التشريعية

ظهرت عدة معايير للترقية بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية، ويمكن ردها إلى ثلاث نظريات أساسية على النحو التالي:

أ- النظرية الموضوعية

تقوم هذه النظرية على أساس أن القانون هو القاعدة القانونية العامة التي تضع الأصول والمبادئ العامة²، أو هو كل قاعدة قانونية عامة، ويتزعم هذه النظرية الفقيه **DUGUIT** وأيده في ذلك غالبية الفقه أما النصوص التنظيمية فهي تلك القواعد القانونية التي تتعلق بتوفير الأحكام التفصيلية والملائمة اللازمة لتطبيق القانون.

يعاب على هذه النظرية أن القواعد القانونية العامة المجردة هي قواعد ينشئها التشريع لمعناه الضيق أي القانون، فإنها تنشأ عن طريق النصوص التنظيمية وتضع لها الأصول والمبادئ العامة.

¹ بلحاج نسيمه، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، مرجع سابق، ص16.

² عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص119.

و يعاب أيضا على هذه النظرية أنه يصعب التفريق بين ما يعتبر من الأصول والمبادئ العامة التي يتضمنها القانون وما يعتبر من القواعد الفرعية التي يتضمنها التنظيم وهذا ما يجعلها غير فعالة وغير عملية في هذا المجال.¹

ب-نظرية تدرج قواعد النظام القانوني.

حسب هذه النظرية فإن كل القواعد القانونية هي قواعد متسلسلة وتبعية، فكل قاعدة قانونية حسب هذه النظرية لا تكتسب قيمة قانونية إلا إذا كانت مستندة على قاعدة أعلى منها درجة، ومن خلال هذه النظرية فإن النصوص التشريعية تستمد قيمتها القانونية من الدستور، والنصوص التنظيمية تستمد قيمتها القانونية من النصوص التشريعية.

ما يعاب على هذه النظرية أنها أخلطت بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية من حيث المضمون، ولم تميز بشكل واضح و كامل بينهما.²

ج-النظرية العضوية الشكلية.

مضمون هذه النظرية، أنه للتمييز بين النص التنظيمي والنص التشريعي يكون عن طريق الهيئة التي تصدره، فالنص التشريعي هو الذي يصدر من السلطة التشريعية، والنص التنظيمي هو ما يصدر عن السلطة التنفيذية.

و منه و نظرا للتشابه الموجود بين التشريع والتنظيم من حيث الموضوع باشتراكهما لصفة العمومية، فإنه يتعذر التمييز بينهما على أساس المعيار الموضوعي، وهذا ما أدى إلى فشل النظرية الموضوعية.

¹ محمد محمود حافظ، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1975، ص117.

² بلحاج نسيمه، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، مرجع سابق، ص17

ومن خلال هذا نستنتج أن المعيار الراجح للتمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية هو المعيار الشكلي أو المعيار العضوي، وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري كأصل عام في تمييز النصوص التنظيمية والتشريعية¹.

المطلب الثاني: عناصر السلطة التنظيمية

يمارس رئيس الجمهورية العديد من السلطات و الصلاحيات يمنحها له الدستور و يلزمه باحترام ما خصص لها من قواعد تحكمها ، و يعد التزام الرئيس بما خصص له دستوريا احدى ضمانات إرساء دولة القانون ، بشرط أن يكون تحديد واضح لهذه السلطات ، و منها السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية و التي سنحاول من خلال هذا المطلب تحديد عناصرها .

الفرع الأول: سلطة قانونية

للقول بأن السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية سلطة تنظيمية يجب أن تكون سلطة قانونية يمارسها بقصد و إرادة إحداث أثر قانوني² ، أي أنها تهدف الى انشاء مركز قانوني عام و جديد ،أو تعديل مركز قانوني قائم بذاته ، أو إلغائه³.

و منه يشترط في التنظيمات الرئاسية ، الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، أن تكون ذات طابع نهائي و تنفيذي ،أي أن يكون من شأنها إحداث أثر قانوني أو ترتيب أذي بذاتها و من بين السلطات و الصلاحيات التي يختص رئيس الجمهورية بممارستها ،و لا تعد من قبيل السلطة التنظيمية سلطة التنسيق⁴ ، التي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق إصدار الأوامر و التوجيهات

¹ بلحاج نسيمه، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، مرجع سابق ، ص17
² بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا ، مطبوعات جامعة الكويت ، الطبعة الأولى ،1990،ص08.
³ عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، الطبعة الخامسة ، دمج ، الجزائر ، 2008 ، ص220.
⁴ عمار عوابدي نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ،المرجع السابق، ص 100.

و الإرشادات في شكل تعليمات ، أو منشورات وتهدف أساسا لتوضيح أسلوب عمل الذي يجب أن يسلكه و يتقيد به أشخاص و أجهزة الإدارة العمومية في الدولة ، و بالتالي لا تهدف إلى إحداث أثر قانوني .

الفرع الثاني: سلطة أصلية

إن النظام السياسي الجزائري كرس قاعدة إطلاق سلطات و اختصاصات رئيس الجمهورية التنظيمية إلى كل ما لا يدخل في مجال التشريع معترفا للتنظيم المستقل بمجال خصوصي، و ما يتميز به هذا المجال أنه مجال أصلي، يعني وجود سلطة أصلية، تلك السلطة التي تجد مصدرها و أصلها في ذاتها، فهي لا تتفرع عن سلطة أخرى و لا تستند إليها في وجودها، فهي تنشأ أحكامها مباشرة من الدستور، لأنه هو الذي يقرر وجودها دون الحاجة إلى الإسناد على أي تشريع قائم، و بالتالي فهي تشكل سلطة قائمة بذاتها و مستقلة و غير مشروطة¹ .

الفرع الثالث: سلطة منفردة

إن المقصود بسلطة الانفراد هو كون السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يمارسها بدون أن تشاركه سلطة أخرى هذا الاختصاص و هذا عكس اختصاص رئيس الجمهورية بإبرام معاهدات، حيث أن المؤسس الدستوري جعل سلطة إبرام المعاهدات الدولية و التصديق عليها سلطة أصلية لرئيس الجمهورية² و جعلها كذلك سلطة مشتركة، بما أنه اشترط استشارة و موافقة البرلمان الصريحة بشأن بعض أو كل المعاهدات التي يريد رئيس الجمهورية إبرامها و التصديق عليها³ ، و عليه فإن سلطة إبرام المعاهدات

¹ إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2010-2011، ص 86.

² المادة 91 الفقرة 9 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ المادة 111 و المادة 149 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

و التصديق عليها هي سلطة مشتركة سواء كلياً أو جزئياً، بينما السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي سلطة منفردة¹.

الفرع الرابع: سلطة تنظيم

إن مهمة رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور هي السهر على استمرارية الدولة والحفاظ على أركانها وعلى توفير كل الشروط اللازمة للتسيير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري وبالحفاظ على سلامة التراب الوطني، ووحدة الشعب، وحماية الحقوق والحريات.

ومما لا شك فيه أن كل هذه المهام لن تتجسد إلا بوجود تنظيم محكم يتم من خلاله ضبط الهيئات والمؤسسات من جهة والوظائف والمهام من جهة أخرى، وهذا من خلال استعراض وتوضيح مختلف الوظائف والمهام اللازمة للقيام بها، وتحليلها إلى عناصر بغية معرفة دور وأهميته في تحقيق الأهداف وإنجاز المهام المطلوبة، ومن أجل استبعاد كل ما هو غير ضروري من الأعمال والإجراءات. و تعتبر سلطة التعيين بمثابة الوسيلة اللازمة للتمكن من توزيع الوظائف والمهام، وهذا ما جعلها بمثابة النتيجة المنطقية لسلطة التنظيم بمفهومها العام².

المطلب الثالث: أنواع السلطة التنظيمية

تنقسم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بحسب الظروف التي تمارس فيها الى نوعين وهما :

الفرع الأول: السلطة التنظيمية العادية

فرئيس الجمهورية وفي سبيل المحافظة على الدولة وتجسيد السياسة العامة يقوم بالسلطة التنظيمية عادية من خلال تنظيم المصالح والمرافق العامة في الدولة، باعتباره اقدر سلطة على اختيار

¹ عادل الذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 20.
² بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1990، ص 238.

النظم القانونية الملائمة¹، وهنا يقوم رئيس الجمهورية بإصدار نوعين من اللوائح وهما لوائح المصالح العامة ولوائح الضبط والبوليس والتي هيا من وحي الدستور الفرنسي لعام 1958.²

تعرف لوائح المصالح العامة بأنها مجموعة القواعد اللازمة التي تصدرها السلطة التنفيذية من أجل تنظيم المصالح العامة ، فهنا يقوم رئيس الجمهورية بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها قصد إشباع الحاجيات العامة³.

أما لوائح الضبط والبوليس الإداري فتعرف على أنها اللوائح التي يتم من خلالها تحقيق متطلبات النظام العام وضمان حقوق وحرية الأفراد الذي يعد الأصل ، والاستثناء تقييد الحريات العامة ، كما يجب أن تكون وسائل الضبط الإداري مشروعة لا يترتب عنها تعطيل الحريات بشكل مطلق⁴.

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية الاستثنائية

السلطة التنظيمية الاستثنائية هي تلك السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في حالة وجود خطر داهم وجسيم وحال قد يمس بالدولة ومؤسساتها⁵، وبعبارة أخرى: "السلطة التنظيمية الاستثنائية هي تلك السلطة التي خول رئيس الجمهورية بممارستها فقط في سبيل مواجهة ما قد يطرأ على الدولة في ظروف استثنائية وغير عادية"⁶

¹ جعفر محمد السعيد، مدخل للعلوم القانونية ، الجزء الاول، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2011، ص162.

² عادل الذوايدي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص42.

³ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، دون بلد النشر، دون سنة النشر، ص197.

⁴ علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر ز التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012.

⁵ مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري" دراسة مقارنة"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، مدرسة الدكتوراه للقانون الاساسي و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011 ص80.

⁶ ذاودي عادل، المرجع نفسه، ص43.

و بالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري تولى تحديد الظروف والحالات التي تسمح لرئيس الجمهورية بممارسة سلطته التنظيمية الاستثنائية في ثلاث حالات متفاوتة فيما بينها من حيث درجة الخطورة¹، وهي كالاتي:

أولاً: حالة الطوارئ أو الحصار

نصت عليها المادة 105 من الدستور الجزائري لسنة 2016، حيث كانت سابقا المادة 91 في دستور 1996 و قد نصت على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكنه تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين

معا.²

نلاحظ من نص المادة أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يميز بين حالة الطوارئ وحالة الحصار، بل أخضعهما إلى نفس الشروط والإجراءات.

على خلاف ذلك نجد أن معظم الفقهاء والشراح يتفقون على اختلاف مفهوم وهدف كل حالة فحالة الطوارئ أقل خطورة وتضييقا على الحريات من حالة الحصار.

¹ عادل الذوايدي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص43.
² المادة 105 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

فإعلان حالة الطوارئ يترتب عليها تقوية صلاحيات كل من وزير الداخلية والولاية، بينما إعلان حالة الحصار التي تعتبر أكثر خطورة من حالة الطوارئ، يترتب على إعلانها انتقال الصلاحيات الأمنية إلى السلطات العسكرية¹.

لكن هناك فئة أخرى ترى أن حالة الحصار هي حالة قريبة جدا من حالة الطوارئ، ولذلك نص عليها المؤسس الدستوري الجزائري في مادة واحدة ولم يميز بينهما².
وسنوضح ذلك من خلال ما يلي:

1- من حيث السبب.

يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

2- من حيث الإجراءات

لصحة إعلان حالي الحصار والطوارئ لا بد من:

- إجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية لمناقشة الوضع وابداء الرأي حوله
- استشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية (غرفتي البرلمان، الوزير الأول، المجلس الدستوري)³.

¹ محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة بالنظامين المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014، ص80.

² عادل الذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، المرجع سابق، ص46.

³ راجع المادة 197 الفقرة 01 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

3- من حيث المدة.

نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هاتين الحالتين، فإن الدستور جعلهما مؤقتتين، أي لمدة محددة ومعينة تبين في المرسوم الرئاسي المعلن لكل منهما، كما لا يمكن تمديد أي منهما الا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه حماية لتلك الحريات¹.

ونظرا لأهميتها نصت المادة 106 من الدستور على أن "يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي"².

ثانيا: الحالة الاستثنائية

هي حالة يقرها رئيس الجمهورية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها³، وهذه الحالة من السلطات القوية والخطيرة التي يخولها الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية، حيث نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري تأثر بجميع ما جاء في المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، وذلك إبتداءا من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 2016.

تنص المادة 107 من دستور 2016 على " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها"⁴ من خلال نص المادة نجد أن الحالة الاستثنائية تعتبر أشد تهديدا وخطورة من حالتها الحصار والطوارئ لذلك خول لرئيس الجمهورية أن يتخذ إجراءات استثنائية من أجل المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

¹ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، مرجع سابق، ص79.

² المادة 106 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

³ عادل الذوايدي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص48.

⁴ المادة 107 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

ثالثا: حالة التعبئة العامة

نصت عليها المادة 108 من التعديل الدستوري 2016¹، وتقصّد بحالة التعبئة العامة، الحالة التي يدعو رئيس الجمهورية في ظلها إلى تجنيد كل قدرات الدولة، وذلك سواء على المستوى الداخلي والخارجي فعلى المستوى الداخلي يكون عن طريق تحول القوات المسلحة للجمهورية الجزائرية من حالة السلام إلى حالة التأهب والاستعداد وتجنيد كل من يقدر على حمل السلاح وتدريبهم.

أما على المستوى الخارجي يكون من خلال تفعيل السياسة الخارجية للدولة وعلاقتها بالدول وحشد الدعم الدولي.

رابعا: حالة الحرب

يتم إعلان حالة الحرب من طرف رئيس الجمهورية، في حالة وقوع عدوان فعلي مسلح أو وشيك الوقوع مثلا كالتحضيرات العسكرية، وحشد الجيش، وممارسة بعض الأعمال التخريبية من قوة خارجية² وهذا ما نصت عليه المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة: "ليس في هذا الميثاق، ما يضعف أو ينقص الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ الأمن والسلم الدولي"³.

وهذا ما كرسه أيضا المؤسس الدستوري الجزائري بناء على ما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة وذلك في المادة 109 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على ما يلي: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب"⁴.

¹ المادة 108 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016 " رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني".

² فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، 2008، ص 138.

³ ميثاق الأمم المتحدة، الموقع في 26 جويلية 1945، دخل حيز التنفيذ بتاريخ 34 أكتوبر 1945.

⁴ المادة 109 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

من خلال نص المادة نستنتج أن رئيس الجمهورية لا يعلن حالة الحرب إلا بعد:

• اجتماع مجلس الوزراء

• الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.

• استشارة رئيس المجلس الدستوري.

• اجتماع البرلمان وجوبا.

• توجيه خطابا للأمة يعلمها بحالة الحرب.

وفي خلال حالة الحرب فإن رئيس الجمهورية يتولى جميع السلطات، ويتمتع بكل الضمانات

وتعطى الصلاحيات للسلطات العسكرية وللمحاكم العسكرية¹.

ومن خلال هذا يمكننا القول أنه إذا كان الأصل في مصدر الحالة الاستثنائية أن يكون داخليا

فإن الأصل في حالة الحرب أن يكون مصدرها خارجيا.

المبحث الثاني: نطاق السلطة التنظيمية

بعد تطرقنا إلى المفهوم النظري للسلطة التنظيمية بصفة عامة في المبحث الأول، وهذا وفقا

للنظام الدستوري السياسي الجزائري، سوف نقوم في المبحث الثاني بدراسة مدى امتداد السلطة التنظيمية

لرئيس الجمهورية، من خلال التطرق إلى ممارسة السلطة التنظيمية في مطلب أول، سوف نوضح ونبين

اختصاص رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية، وهذا كاختصاص أصيل له فرع أول، كما

سنشير إلى المرسوم الرئاسي كأداة قانونية يمارس من خلالها السلطة التنظيمية في فرع ثاني الى جانب

هذا سنتناول الأساس القانوني او القوة الملزمة للسلطة التنظيمية في مطلب ثاني.

¹ أنظر المادة 110 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

المطلب الأول: ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

باعتبار أن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري من اختصاص رئيس الجمهورية بحيث أننا نجد أساسه القانوني والشرعي قائم وموجود في نص الدستور، وبالتالي فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق، دون مشاركة أي أحد، و قد ارتأينا في هذا المطلب إلى دراسة كيفية ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، الذي سنبين فيه اختصاص رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة فرع أول ثم سنتطرق إلى الإشارة للمرسوم الرئاسي كأداة قانونية يمارس من خلالها رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة فرع ثاني.

الفرع الأول: السلطة التنظيمية اختصاص رئيس الجمهورية

بالعودة إلى نص المادة 143 من الدستور فإن رئيس الجمهورية هو المختص في ممارسة السلطة التنظيمية، وهذا ما يجعله يحتل مركزا مهما ضمن العملية التشريعية، وأصبح ينافس البرلمان في وضع القواعد العامة والمجردة، وبالتالي فإن البرلمان لم يعد صاحب الولاية العامة في العملية التشريعية¹.

تعد السلطة التنظيمية بمثابة تشريع أصلي إلى جانب السلطة التنفيذية، وهذا دون الحاجة إلى إسناد قانون قائم، باعتبار السلطة التنظيمية تستند أحكامها من الدستور، فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال، وهذا زيادة على الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والقضائية الكبيرة التي يتمتع بها².

¹ بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015-2016، ص44-45.
² كيوان قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع سابق، ص24.

بناء على كل هذا فإن رئيس الجمهورية لا يعد مقيدا بممارسة اختصاصه التنظيمي المستقل، في ميدان معين أو في مجال معين، بل له أن يمارس اختصاصه التنظيمي المستقل في جميع الميادين ما عدا المجالات المخصصة للقانون، وهذا كي لا يتناقض مع الدستور¹.

الفرع الثاني: المرسوم الرئاسي كأداة للممارسة السلطة التنظيمية

بعد انهيار المبدأ المكرس لقاعدة عدم تقييد مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان الذي جعل دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع ينحصر في تنفيذ القوانين الموضوعة من طرف البرلمان، أصبح بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تنظيمات في المجالات غير المخصصة للقانون تشكل اختصاصا عاما لرئيس الجمهورية.

تعتبر المراسيم الرئاسية وسيلة دائمة للتشريع الرئاسي وهي تختلف عن المراسيم التنفيذية من حيث أنها لا تهدف إلى وضع القواعد القانونية موضع التنفيذ بل تنشئ قواعد قانونية جديدة لم تكن موجودة أي أنها مستقلة عن القانون وقائمة بذاتها وهي تستمد وجودها من الدستور.

تقضي المادة 143 فقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه : "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"²، فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق دون مشاركة أحد في ممارسة سلطة التنظيم المستقل³، ويمارسها باستعمال الأدوات والوسائل القانونية التي تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجهه السياسي من ضمنها تلك القرارات التي تصدر في شكل مراسيم رئاسية التي نصت عليها المادة 91 الفقرة 06 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يوقع

¹ كيوان قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع سابق، ص25.

² المادة 143 الفقرة من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016

³ محمد أومايوف، الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، التخصص القانون جامعة تيزي وزو، 2013، ص 253.

المراسيم الرئاسية¹ لهذا أخذ المؤسس الدستوري بأن سلطة إصدار القرارات التنظيمية العامة من اختصاص رئيس الجمهورية أي جعل إصدارها منوط بأعلى جهاز على رأس السلطة التنفيذية، فإشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة لا يجوز إلا بقرار جمهوري أي مرسوم رئاسي.

المطلب الثاني: القوة القانونية للسلطة التنظيمية

وبالعودة إلى الدساتير السابقة ابتداء من دستور 1963 إلى غاية الدستور الحالي نجد أن السلطة التنظيمية أقل مرتبة من القانون وذلك للاعتبارات التالية

إذا كانت السلطة التنظيمية في فرنسا تعقد للوزير الأول ففي الجزائر تعقد لرئيس الجمهورية وحده دون سواه حسب المادة 143 من الدستور.

نظرا لان الوزير الأول في فرنسا يعين من طرف رئيس الجمهورية فهو مسؤول أمام الجمعية الوطنية فانه يحتل مرتبة ادنى من مرتبة رئيس الجمهورية في الجزائر وإذا كان الدستور قد اقر حق الشعب في ممارسة السيادة مباشرة عن طريق ممثليه فانه اقر منافسة رئيس الجمهورية للبرلمان في تمثيله للشعب وهذا وفقا لنص المادتين 7 و 8 من الدستور الجزائري المعدل في 2016،² فالمادتين السابقتين دعمتا رئيس الجمهورية وخولت له الالتجاء للشعب مباشرة وكل هذا يقوي مركز الرئيس في النظام الدستوري الجزائري.

إذا كان الفقه يرى بأن العلاقة بين السلطة التنظيمية والقانون تتأثر بالعلاقة القائمة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فان رئيس الجمهورية من الناحية الدستورية يتساوى مع البرلمان في ممارسة

¹ المادة 91 الفقرة 06 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016.
² انظر المادة 07 و 08 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

السياسة وتمثيل الإرادة الشعبية العامة والتعبير عنها وهذا إن دل على شيء إنما يدل على المكانة التي منحها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية¹.

¹ عادل الذوايدي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص 80.

الفصل الثاني:

الرقابة الدستورية على ممارسة السلطة التنظيمية

الفصل الثاني: الرقابة الدستورية على ممارسة السلطة التنظيمية

تنص المادة 165 / 01 من تعديل دستور 1996 على "أن يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو، بقرار في الحالة العكسية..."، و التي تقابلها المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات"¹.

ومنه، فإن التنظيمات على غرار القانون تخضع للرقابة من طرف المجلس الدستوري، و هذا لضمان عدم مخالفتها للدستور، و عدم تعديها على المجال المخصص للبرلمان، و لما كانت التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية تخضع لهذا النوع من الرقابة في حالة تعديها على مجال القانون، كان لابد من التطرق الى الرقابة الدستورية للسلطة التنظيمية ، لكن قبل ذلك لابد من الإشارة الى أن السلطة التنظيمية مكفولة دستوري في مبحث أول، ثم التطرق الى عناصر و اجراءات الرقابة الدستورية في مبحث ثاني

¹ المادة 186 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016

المبحث الأول: السلطة التنظيمية مكفولة دستوريا

لقد عرف التنافس الكبير بين السلطة التنظيمية وبين السلطة التشريعية، إلى قيام المؤسس الدستوري ولاسيما في دستور 1996، باتخاذ مجموعة من الإجراءات ، والتي يمكن القول بأنها جاءت في صالح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وهذا من خلال دورها الكبير في منع البرلمان من توسيع حالة التشريع على حساب مجال التنظيم الرئاسي، وبالتالي فقد قام المؤسس الدستوري بتأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية دستوريا و هذا من سنعرض اليه في المطلب الأول، الى جانب القيود الوارد على السلطة التنظيمية في مطلب ثاني.

المطلب الأول: السلطة التنظيمية مؤمنة دستوريا

يعمل المجلس الدستوري على توفير الحماية الدستورية لمجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من أي تعدي محتمل من السلطة التشريعية معتمدا في ذلك على النصوص الدستورية و بالإعتماد أيضا على روح الدستور، من خلال تكريس مبدأ الفصل بين السلطات أثناء حمايته لمجال السلطة التنظيمية.

هذا ما سوف نقوم بتوضيحه من خلال تبيان تأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بواسطة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في فرع أول، بالإضافة إلى الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري في فرع

ثاني

الفرع الأول: السلطة التنظيمية مؤمنة بواسطة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية أساسا من نص المادة 136 من التعديل الدستوري الجديد،

بحيث تنص على ما يلي : "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"¹

¹ المادة 136 الفقرة 01 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون 20 نائبا أو عشرون 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد اخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة¹

بحيث نستنتج من هذه المادة أن مجلس الدولة يمثل بالنسبة للسلطة التنفيذية في مجال التشريع غرفة مشورة، بحيث إذا أرادت هذه الأخيرة تقديم مشروع معين فإنه يستوجب عليها أولا اللجوء إلى مجلس الدولة، من أجل أخذ رأيه بخصوص هذا المشروع².

إضافة إلى أنه ومن باب الاستشارة، فإن مشاريع القوانين محل الاستشارة، لا تستوجب أن تمس المجال الإداري فقط، حتى يتم طلب رأي مجلس الدولة، بل إن هذا الأخير مطلوب وبشكل وجوبي في كل مشاريع القوانين، أيا كان موضوعها، سواء تعلقت بالمجال المدني أو العقاري أو أي مجال آخر.

يتمتع مجلس الدولة بأهمية كبيرة في العملية التشريعية، وهذا من خلال لفت انتباه الحكومة إلى كل الثغرات والنقائص التي لاحظها في مشاريع القوانين، التي قدمت إليه، كما أنه يساهم وفي بعض الأحيان وبشكل كبير في صناعة التشريع، وهذا من خلال كل ما يبديه ويقترحه من تعديلات والتي يراها ضرورية، هذا إلى جانب تمتع الأعضاء الموكل إليهم مهمة تقديم المشورة بقدرات قانونية أكيدة وثقافة واسعة، اكتسبها نتيجة الخبرة، أو بواسطة مؤهل دراسي عالي وهذا ما يساعدهم وبشكل كبير في أداء مهمتهم على أحسن وجه³.

¹ المادة 136 الفقرة 2 و3 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري 2016
² بوضياف عمار، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص300.
³ ذواوي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص129.

أما فيما يخص محل الإشارة التي يقدمها مجلس الدولة، فهي تتعلق بالمشروعية والملائمة، وذلك أن ملائمة النصوص وجدواها، وتحقيق الأهداف المرجوة منها، تخرج عن نطاق الوظيفة الاستشارية الموكلة إليه، فالدور الاستشاري لمجلس الدولة ينص في تقديرنا على التأكد أساسا على:

إذا كان هناك تعارض بين مشروع القانون المعروض عليه، وبين نصوص قانونية أخرى أم لا وإذا ما كان هناك تعارض بين أحكام ومواد المشروع ذاته، أو إذا كانت العبارات والمصطلحات المستعملة في مشروع القانون واضحة من حيث المعنى والصيغة القانونية أم لا.

الفرع الثاني: بواسطة الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري

لم يكتفي المؤسس الدستوري الجزائري بإسناد لرئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، بل قام بتعزيز هذه السلطة عن طريق تأمينها دستوريا من قبل المجلس الدستوري، وهذا من أجل مواجهة القانون وحماية المجال التنظيمي من الاعتداءات المحتملة¹.

وان كان تدخل البرلمان في المجال التنظيمي المستقل يشكل اعتداء مباشرا على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فإنه في الوقت ذاته يشكل إعتداء غير مباشر على الدستور وعدم احترامه ولتجنب حصول ذلك نصت كل من المادة 1/163 من دستور 1996 و المادة 182 من التعديل الدستوري على: المادة 1/163 "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور"²، و المادة

1/182: المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور"³

من خلال نص المادتين يمكننا القول بأن الوظيفة الأساسية التي أنشأ من أجلها المجلس

الدستوري هي الوظيفة الرقابية.

¹ عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع سابق، ص 313.

² المادة 163 الفقرة 01 من دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-431

³ المادة 182 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016

والشيء الإيجابي الذي جاء به الدستور الجزائري لسنة 2016 جعل هذا المجلس هيئة مستقلة مما يجعلها أكثر حيادا وشفافية من الناحية الشكلية.

ومن خلال هذا الفرع سنتطرق الى معرفة أساس الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري أولا والى ضوابط الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري ثانيا

أولا: أساس الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري

لمعرفة الأساس الذي اعتمده الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري في تأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من تدخلات المشرع في نطاقها ومجالها المخصص لها دستوريا، لابد لنا من العودة إلى تلك الآراء والقرارات التي صدرت بموجبها ونذكر منها:

-الرأي رقم 89/01 المؤرخ في 28 أوت 1989 والمتعلق بدستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 22 جويلية 1989 وعنوانه " قانون متضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، "الذي جاء فيه ما يلي " :نظرا لكون محرر الدستور، أقام مبدا الفصل بين السلطات باعتباره عنصرا أساسيا في تنظيم السلطات العمومية، ونظرا لكون مثل هذا الاختيار يترتب عليه أن كل سلطة لها صلاحية تنظيم عملها الداخلي وضبطه..."¹

-الرأي رقم 01/12 المتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان ، الذي جاء فيه: " و اعتبا ان المشرع ،طبقا للمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات ، مطالب ان يراعي كلما مارس صلاحية التشريع المجال المحدد في الدستور للنص المعروض عليه بحيث لا يدرج ضمنه أحكاما و مضامين تعود دستوريا لمجالات نصوص أخرى مما يستوجب استثنائها من النطاق الذي

¹ خنيش وحيد، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون الجماعات المحلية كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان بن ميرة، 2016-2017، ص59.

يعود لهذا القانون... فيما يخص الشرط الأخير من المادة 12 و المادة 29 من القانون موضوع الإخطار، مأخوذين مجتمعين لاتحادهما في الموضوع و العلة و المحررين كما يلي: "الشرط الأخير من المادة 12:.... ويحظى بالمرتبة التشريعية اللائقة و المرتبة بمهمته الوطنية ". "المادة 29:يستفيد عضو البرلمان في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريعات المرتبطة بصفته البرلمانية. يسافر عضو البرلمان في كل تنقلاته بالمكانة اللائقة التي يقرها له الدستور."

-اعتبارا أن المشرع أقر بمقتضى الشرط الأخير من المادة 12 والمادة 29 المذكوران أعلاه ان يحظى عضو البرلمان بالمرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بمهمته الوطنية واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريعات المرتبطة بصفته البرلمانية.

-واعتباره أنه يستنتج من الدستور لاسيما المادتين 122 و 123 أن المرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بالمهمة الوطنية لعضو البرلمان واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريعات المرتبطة بصفته البرلمانية مواضيع لا تندرج ضمن مجال القانون.

-واعتبارا أن المؤسس الدستوري ينص صراحة، بموجب الفقرة الأولى من المادة 217 من الدستور، أن المسائل غير المخصصة للقانون يعود الاختصاص فيها للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية،

-واعتبارا بالنتيجة أن المشرع حين أدرج المواضيع المذكورة أعلاه ضمن هذا القانون قد

خالف مبدأ الفصل بين السلطات¹.

¹ الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري، www.conseil-constitutionnel.dz

من خلال هذا الرأيين، لا يبقى في تقديرنا أي مجال للشك في أن الأساس الذي اعتمده واستندت إليه الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري في تأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من تدخلات المشرع في مجالها هو مبدأ الفصل بين السلطات¹.

ثانياً: ضوابط الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري

ينبغي أن يتخذ المجلس الدستوري في ممارسة وظيفته الرقابية موقفاً وسطاً بين الإفراط فيها الذي يؤدي إلى المساس باستقلالية البرلمان وسيادته القانونية، وبين التفريط، الذي يؤدي إلى انعدام جدوى وظيفته الرقابية².

لكي يمارس المجلس الدستوري وظيفته الرقابية كان واجباً عليه أن يراعي عدة أمور، و أن يخضع لعدة ضوابط وقيود، من بين أهمها نذكر ما يلي:

أ- وجود إخطار سابق من إحدى الجهات المختصة دستورياً بذلك: إن الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري تخضع للضابط الدستوري القاضي بالألا تمارس هذه الوظيفة إلا إذا تم تقديم طلب بذلك من قبل إحدى الجهات المحددة في الدستور، فالمادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت على أنه "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول"³، وذلك ما يتعلق الأمر بالمعاهدات و القوانين و التنظيمات أما لما يتعلق الأمر بالقوانين العضوية و النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، فإنه حسب المادة 186 الفقرة الثانية و الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2016، يتم الإخطار من طرف رئيس الجمهورية.

¹ نوادي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص 141

² عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، 1995، ص 96.

³ المادة 187 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016

من خلال هذه المواد نستنتج أن الإخطار المتعلق بالمعاهدات والقوانين والتنظيمات هو إخطار اختياري بحيث يمكن أن تمارسه إحدى السلطات المذكورة في المادة 187 من التعديل الدستوري 2016 في أي وقت تراه مناسباً وهذا ما يستتف من خلال نص المادة 186/2 من دستور 2016: "يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، أريه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان¹".

أما الإخطار المتعلق بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان هو الإخطار المتعلق بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان هو إخطار إجباري أو وجوبي وذلك أنه وبموجب الفقرتين الثانية والثالثة من نص المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن رئيس الجمهورية ملزم بإخطار المجلس الدستوري بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان وكذا التعديلات التي تطرأ عليها بعد أن يصادق عليها البرلمان، أي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ².

إن ما يعاب على هذا الضابط الدستوري أنه يمكن من إفلات تلك النصوص القانونية الخاضعة للإخطار الاختياري من الرقابة الدستورية، رغم ما قد يكون فيها من إخلال بالدستور.

ب- التزام الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري للإطار الدستوري المحدد لها حصراً: يبين المجلس الدستوري هذا الضابط من خلال الرأي رقم 11/04 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 و المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور من خلال قوله بأنه " :اعتباراً أن المؤسس الدستوري نص صراحة في المادة 166 من الدستور على إمكانية إخطار المجلس الدستوري من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة، و حدد مجال تدخل

¹ المادة 186 الفقرة 02 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016

² دهبه خالد، أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 14، الجزائر، 2006، ص44.

المجلس الدستوري في النصوص المتضمنة حصريا في المادة 165 من الدستور، واعتبارا أن المشرع في صياغته للفقرتين 2 و 3 من المادة 7 نص أنه في حالة عدم توصل مكتب الغرفة المعنية بتقرير وجود حالة تنافي يخطر المجلس الدستوري، دون تحديد جهة الإخطار بدقة، إذا كان المقصود بهذه الجهة رئيس الغرفة المعنية وفقا للمادة 166 من الدستور، ففي هذه الحالة يكون المشرع قد خوله أي المجلس الدستوري - صلاحية لا تتضمنها المادة 165 من الدستور، واعتبارا بالنتيجة، فإن المشرع بمنحه لرئيس الغرفة المعنية صلاحية إخطار المجلس الدستوري لإبداء أريه في إثبات حالة التنافي من عدمها، يكون قد تجاوز اختصاصه"¹

ج- عدم امتداد الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري إلى ملائمة القانون أو أهدافه وبواعثه: يجتمع معظم فقهاء القانون الدستوري إلى القول بأن الرقابة التي يمارسها القضاء الدستوري هي رقابة فنية ذات طابع قانوني مجرد، أي أنها رقابة يقتصر مداها فقط على المسائل الدستورية و لا يمتد إلى الاختصاص التقديري للسلطة المختصة بالتشريع، و لا إلى ما يتعلق لملائمة التشريع و لا بواعث إصداره أو ضرورته، لأنها من عناصر السياسة التشريعية التي يتمتع على جهات الرقابة التدخل فيها، وعليه فإن المجلس الدستوري مطالب بموجب مبدأ الفصل بين السلطات عند ممارسته وظيفته الرقابية التقيد بعدم التدخل في تلك المسائل وعدم التعرض لها، والا أعتبر متجاوزا لحدود اختصاصاته الدستورية، حيث نجد أن المجلس الدستوري الجزائري التزم بهذا الضابط و يظهر هذا من خلال الآراء التي صدرت عنه².

¹ الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري، مرجع سابق

² خنيش وحيد، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص 63.

المطلب الثاني: القيود الواردة على السلطة التنظيمية

باعتبار المجلس الدستوري في الجزائر هو المكلف برقابة احترام السلطات العمومية للقيود الدستورية المفروضة عليها، وهو المكلف أيضا بالرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وهذا ابتداء من دستور 1989 و وصولا إلى دستور 1996 وآخره التعديل الدستوري لسنة 2016 ومن خلال هذا المطلب قمنا بالتطرق إلى استقراء بعض اجتهادات المجلس الدستوري التي يطبقها عندما يفصل في مدى دستورية النصوص القانونية، فوجدنا أنه يفصلها من الناحية الشكلية و تتناولها في الفرع الاول، و من الناحية الموضوعية في فرع ثاني.

الفرع الأول: القيود الدستورية الشكلية

قيود الدستورية الشكلية المفروضة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يمكن تعريفها بأنها "تلك القواعد الدستورية التي عملت على تحديد المختص بممارسة السلطة التنظيمية، في المسائل غير المخصصة للقانون، وكذا على تحديد وسيلة وكيفية ممارستها"¹.

ومن خلال هذا التعريف يتبين لنا أن القيود الشكلية المتعلقة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تنقسم إلى قيود متعلقة باختصاص ممارستها (أولا)، وقيود وجوب احترام الإجراءات المحددة دستوريا ثانيا.

أولا: القيود المتعلقة باختصاص ممارستها

حسب المادة 1/143 من التعديل الدستوري 2016²، فإن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون و منه فإن التنظيمات الصادرة بموجب هذه السلطة تعد حكرا على رئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية، و في حالة صدور هذه التنظيمات من جهة أخرى

¹ نوادي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص 97

² انظر المادة 143 الفقرة 01 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

غير رئيس الجمهورية، فإن لجهات الإخطار الحق في الطعن أمام المجلس الدستوري على أساس عدم احترام قواعد الاختصاص، و كذلك أيضا رئيس الجمهورية عند ممارسته للسلطة التنظيمية فإنه مقيد باحترام اختصاصه و عدم الاعتداء عن طريق التنظيمات على مجال القانون المحدد في المادة 140 و 141 و مواد أخرى متفرقة في الدستور، ففي حالة مخالفته لقواعد الاختصاص فإن لجهات الإخطار كذلك الحق في الطعن أمام المجلس الدستوري على أساس عدم احترام قواعد الاختصاص، و نجد أن المجلس الدستوري من خلال مراقبته لمدى دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، قام بتفسير مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بشكل سلبي أي بعدم اختصاصه بإنشاء المحاكم ضمن المجالس القضائية حيث قام المجلس الدستوري بتفسيرها أنها تدخل في مجال اختصاص القانون¹، وهذا بمقتضى المادة 122 / 6 وذلك من خلال رأيه رقم 04 المؤرخ في 19/02/1997 والمتعلق بمدى دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير 1997.²

ثانيا: قيد وجوب احترام الأشكال والإجراءات المحددة دستوريا

تتعلق سلامة النصوص التنظيمية من الناحية الدستورية، بمدى مراعاة القواعد الشكلية والإجرائية المحددة في الدستور.

فبالنسبة للقانون فقد اشترط المؤسس الدستوري أن تتم عملية وضعه بموجب مجموعة من الإجراءات، وبمجموعة من الأشكال والمراحل المعينة التي حددتها مواد الدستور، كمرحلة الاقتراح وهذا حسب نص المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 ومرحلة الفحص والتصويت حسب نص المادة

¹ رمضان فاطمة الزهراء، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2004-2005، ص139.
² راجع الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري، مرجع سابق.

138 من التعديل الدستوري 2016 و ثم بعد ذلك تأتي مرحلة التصديق وهذا حسب المادة 144 و 145 من التعديل الدستوري 2016¹.

وبالتالي فإنه في حالة عدم احترام البرلمان للمراحل والإجراءات الدستورية السابقة يكون القانون غير دستوري، مما يستوجب تدخل المجلس الدستوري بعد إخطاره، مما يعني خضوعه للرقابة السياسية من طرف المجلس الدستوري.

أما فيما يخص خضوع التنظيمات المستقلة للرقابة السياسية، فإنه يقتضي منا الأمر البحث في مدى تحديد الدستور للشكل والإجراءات والمراحل المعينة لوضع التنظيم المستقل، حيث أن تنظيم الدستور لهذه المسألة يجعل التنظيمات المستقلة معرضة للرقابة السياسية، فمخالفة هذه المراحل يعني مخالفة الأحكام الدستورية، مما يضيف على التنظيم صفة الغير دستوري².

وبالرجوع إلى نص المادة 143 فقرة 1 من التعديل الدستوري 2016 نجد أنها حددت الجهة المكلفة بإصدار هذا النوع من التنظيمات والمتمثلة في رئيس الجمهورية، كما أنها حددت الوسيلة الدستورية التي يمارس من خلالها هذا الاختصاص

وعلى خلاف ذلك لم يحدد الدستور الإجراءات أو المراحل التي يتعين على رئيس الجمهورية إتباعها، من أجل إصدار المرسوم التنظيمي المستقل، وهذا على عكس القانون، مما يعني أن المرسوم الرئاسي يدخل حيز التنفيذ مباشرة بعد توقيعه و إصداره من طرف رئيس الجمهورية، ولم يوجب الدستور أيضا عرض أو اتخاذ المراسيم الرئاسية في مجلس الوزراء، بالرغم من ترأسه من طرف رئيس الجمهورية ولم يوجب أيضا ضرورة عرض المرسوم الرئاسي كمشروع على مجلس الدولة، لإبداء الرأي فيه على غرار مشاريع القوانين، وبالتالي فإن عدم تحديد المؤسس الدستوري لهذا النوع من الإجراءات و المراحل

¹ راجع المواد 137، 138، 144، 145، من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016
² خنيش وحيد، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص70.

و التنظيمات المستقلة، فان الجهة المخطرة لا تستطيع أن تضمن في رسالة الأخطار أوجه مخالفة التنظيم لهذه المراحل و الإجراءات، لأنه لا وجود أصلا لأحكام دستورية في هذا المجال¹، حيث أنه من غير المعقول القول بمخالفة الشيء إذا لم يكن ذلك الشيء موجود

أصلا، وهذا ما يعطي رئيس الجمهورية قدر كبير من الحرية و التقدير في ممارسة السلطة التنظيمية عكس البرلمان الذي يقيد بمجموعة من الإجراءات أثناء وضع القانون، و التي تمكن رئيس الجمهورية

من مواجهته في كل المراحل عن طريق إخطار المجلس الدستوري، و كل هذه الامتيازات التي يحتكرها رئيس الجمهورية تبقى و تخص فقط ممارسته للسلطة التنظيمية في الحالات العادية.

أما فيما يخص ممارسة السلطة في الحالات الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية، فهو يخضع لمجموعة من الإجراءات، بحيث يترتب على مخالفتها عدم دستورية المرسوم الرئاسي، وهذا كله يرجع إلى خطورة ممارسة السلطة التنظيمية الاستثنائية، وما يترتب عليها من آثار خاصة تلك المتعلقة بالحقوق والحرية العامة، بحيث قام المؤسس الدستوري بإبراز كيفية ممارستها وضرورة التقيد بها واحترامها، وهذا ما نجده في حالات الطوارئ والحصار، والتي لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقررها لوحده، بالإضافة إلى حالات التبعية وحالة الحرب².

الفرع الثاني: القيود الدستورية الموضوعية

على غرار ضرورة سلامة شكل التنظيمات الصارة من طرف رئيس الجمهورية يستوجب الأمر أيضا أن يكون مضمون هذه الأخيرة مراعيًا و محترمًا لأحكام الدستور.

¹ بن مالك بشير، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1998-1999، ص231.
² بوضياف عمار، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص08.

كما يجب عليه أن يحترم المبادئ العامة الدستورية المستنبطة منه، وعلى رأسها مبدأ الفصل بين السلطات¹.

فأي مخالفة أو خروج عن روح ومقتضى الدستور يترتب عليه مباشرة إخطار المجلس الدستوري بدعوى عدم دستورية التنظيمات المستقلة من الناحية الموضوعية، وذلك أن المجلس الدستوري أثناء مراقبته لعدم اعتداء رئيس الجمهورية بتنظيمه المستقل على اختصاص البرلمان يستند في ذلك على مبدأ الفصل بين السلطات، و مثال عن ذلك نجد أري المجلس الدستوري الجزائري رقم 04 المؤرخ في 19/02/1997 و الذي ينص من خلاله على أن "... اعتبارا أن المؤسس الدستوري، باعتماده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منهما، و التي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات و وفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة.."².

المبحث الثاني: عناصر الرقابة الدستورية و إجراءاتها

إن مجال السلطة التنظيمية محمي من طرف المجلس الدستوري من خلال الرقابة على دستورية القوانين العضوية و القوانين العادية المتعدية و المتجاوزة لحدودها المرسومة دستوريا.

كما يعد مجال القانون الوارد على سبيل الحصر محميا من المجلس الدستوري من خلال الرقابة الدستورية على التنظيمات المتعدية لمجالها، بتنظيم المسائل المخصصة للقانون وفقا للمادتين 122 و 123 من دستور 1996 و التي تقابلها المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

¹ خنيش وحيد، ناصر جودي، مرجع سابق، ص71.
² الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري، مرجع سابق.

و عليه فان التنظيمات المتعدية على مجال القانون تخضع لرقابة المجلس الدستوري الامر الذي يتطلب منا الوقوف عند عناصر هذه الرقابة و اجراءتها، و عليه سنستعرض عناصر الرقابة الدستورية في مطلب اول ، و الى اجراءتها في مطلب ثاني.

المطلب الأول: عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات

تتضمن عملية الرقابة على التنظيمات في حالة مخالفتها للدستور بشكل عام و في حالة تعديلها على مجال القانون بشكل خاص، مجموعة من العناصر تتمحور فيما يلي:

الفرع الأول: المصدر الدستوري للرقابة على التنظيمات

امتدادا لاستقلالية التنظيمات على القانون، فإن عملية الرقابة على أي تعدي منها على مجال القانون لن تكون مستمدة من هذا الأخير، بل من الدستور مباشرة. هذا الدستور الذي يقرر عملية الرقابة هاته من خلال تحديد الهيئة المكلفة بممارسته ، ألا و هو المجلس الدستوري.

كما يحدد طريقة عمل هذه الرقابة عن طريق إخطار من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المجلس الدستوري، هذا في ظل تعديل دستور 1996، أما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد توسع الإخطار فيمكن إخطاره من خمسين 50 نائبا أو ثلاثين 30 عضوا في مجلس الأمة¹.

لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين السابقتين إلى الإخطار بالدفع بعدم الدستورية المبينة في المادة 188 "يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم

¹ راجع المادة 187 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور"¹، و جزئها و موضوعها و شكلها.

الفرع الثاني: الطابع الموضوعي للرقابة على التنظيمات

إن الرقابة على التنظيمات من أي تعدي محتمل منها على مجال القانون هي رقابة موضوعية بمعنى أنها تستهدف التنظيمات في حد ذاتها و لا تستهدف الجهة المصدرة لها، و عليه فإن المجلس الدستوري إذا فصل بعدم دستورية أي تنظيم، فإن ذلك لا يترد أبدا إلى رئيس الجمهورية المخول دستوريا بممارسة هذا الاختصاص².

الفرع الثالث : مشروطة و محدودية الرقابة على التنظيمات

إن هذه الرقابة تعد مشروطة من جهة، و محدودة من جهة أخرى. فهي مشروطة بإخطار المجلس الدستوري³ حول أي تعدي محتمل من التنظيمات على مجال القانون كون أن المجلس الدستوري ليس بإمكانه ممارسة هذه الرقابة من تلقاء نفسه.

كما أن هذه الرقابة محدودة بجهات معينة تحتكر عملية الإخطار⁴ هذه بمقتضى المادة 166 من

دستور 1996 و التي تقابلها المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016

¹ المادة 188 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري 2016

² بن مالك بشير، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996، مرجع سابق، ص228.

³ عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري، العدد رقم 01، سنة، 2013، ص67.

⁴ عطاء الله بوحميده ، الرقابة الدستورية للنصوص القانونية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 04 كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2010، ص40

الفرع الرابع: جوازية و ازدواجية الرقابة على التنظيمات

إن الرقابة على التنظيمات تعد جوازية ، بمعنى أن إخطار المجلس الدستوري بشأن تعدي أي مرسوم مستقل على مجال القانون هو مسألة جوازية بالإمكان ممارستها أو الإحجام عنها، و هذا على عكس الرقابة على دستورية القوانين العضوية المتجاوزة لمجالها و المتعدية على مجال السلطة التنظيمية بحيث تعد في هذه الحالة إلزامية.

و تعد هذه الرقابة كذلك مزدوجة، أي أن المرسوم المستقل يخضع لنوعين من الرقابة، إما رقابة سابقة يصدر من خلالها المجلس الدستوري رأياً، و إما رقابة لاحقة يصدر من خلالها قرار بشأن التنظيم موضوع الإخطار¹.

المطلب الثاني: إجراءات الرقابة الدستورية و جزاؤها

بعد أن انتهينا من الحديث عن مميزات و مظاهر رقابة المجلس الدستوري على التنظيمات الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، جاء الدور الآن للبحث في إجراءات هذه الرقابة . و ذلك من أجل معرفة كل المراحل المتبعة أمام المجلس الدستوري في حالة الطعن ضد مرسوم رئاسي مستقل معتدي على مجال القانون المحدد وفقاً للدستور.

على أن هذه الرقابة تخضع لنفس الإجراءات التي تخضع لها باقي النصوص القانونية أمام المجلس الدستوري² . و بعد التطرق إلى الإجراءات المتعلقة بهذه الرقابة ،لابد من التعرف على الجزاء المترتب عنها، هذا الجزاء الذي يثير إشكالات قانونية كثيرة و مهمة في نفس الوقت.

¹ عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، المرجع سابق، ص71
² بن مالك بشير، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996، مرجع سابق، ص233.

و عليه سنتناول في هذا المطلب الإجراءات الرقابة على التنظيمات في فرع أول ، ثم التعرض لجزء هذه الرقابة في فرع ثاني.

الفرع الأول : إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات

تم تحديد هذه الإجراءات وفق النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري و المتمثلة فيما يلي:

أولاً: الإخطار حول المرسوم الرئاسي

في حالة وجود تنظيم مستقل متعدي على مجال القانون، تقوم جهات الإخطار المعنية بإرسال رسالة إخطار إلى رئيس المجلس الدستوري و لابد أن تحتوي هذه الرسالة على موضوع الإخطار¹ عن طريق تحديد دقيق للنص أو النصوص التي يحتويها المرسوم المستقل و التي تعدي على مجال القانون كما لابد من إرفاق المرسوم الرئاسي موضوع الإخطار بهذه الرسالة.

و بعد ذلك يتم تسجيل رسالة الإخطار هذه في سجل الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري، وتسلم الجهة المخطرة إشعاراً بذلك

و يتضمن هذا الإشعار التاريخ الذي يبدأ منه سريان الأجل أو المدة المحددة لإصدار رأي أو قرار المجلس الدستوري. قد و حدد هذا الأجل وفقاً للمادة 167 من تعديل دستور 1996 و هو 20 يوماً أما في المادة 189 من التعديل الدستوري لسنة 2016 هو 30 يوماً من تاريخ الإخطار².

إن هذه المدة قد تعد غير كافية مقارنة بالعمل المهم و الحساس الذي يؤديه المجلس الدستوري بشأن حماية المجالين.

¹ صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص322.
² فريجة سفيان، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون العام المعمق، كلية الحقوق جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، 2015-2016، ص61.

خاصة و أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لم يحدد ما إذا كان لازما أن تذكر الرسالة أسباب الإخطار.

و لعل واقع عمل المجلس الدستوري أثبت لا أنه يتم تسبب رسائل الإخطار الموجهة إليه من جهات الإخطار، إذ يتم طلب النظر في مدى دستورية النص القانوني دون تحديد أسباب عدم دستوريته الشيء الذي جعل المجلس الدستوري في كل مرة يقوم ببحث مضني حول أسباب عدم دستورية النص المعروض عليه¹، و هذا ما يؤكد عدم كفاية المدة السابقة 20 يوما في ظل تعديل دستور، 1996 أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد استبدل المدة السابقة 20 يوما بمدة ثلاثين يوما الموالية لتاريخ الإخطار للفصل في أمر دستورية التنظيمات المستقلة المتعدية على مجال القانون . و ما هو سينعكس سلبيا على عملية إصدار آراء و قرارات سليمة حول دستورية النصوص بشكل و ، عام حول حماية مجالي القانون و التنظيم المستقل بشكل خاص.

ثانيا : التحقيق في المرسوم الرئاسي

بعد تسجيل رسالة الإخطار وفقا للإجراءات السابقة ، يقوم رئيس المجلس الدستوري بتعيين مقرر من بين أعضاء المجلس، تكون مهمته الأساسية هي التحقيق في ملف الإخطار، و إعداد مشروع رأي أو قرار حسب الحالة، أي حسب ما إذا كانت رقابة سابقة أو لاحقة. و للعضو المقرر في سبيل ذلك جميع الصلاحيات الدستورية التي تمكنه من أداء مهمته ، و بذلك له الحق في جمع كل الوثائق و المعلومات المتعلقة بموضوع الإخطار، والاستعانة بخبير إذا اقتضى الأمر ذلك².

على أن تكون مهمته في التحقيق و إعداد مشروع الرأي أو القرار في حدود المدة السابقة التي

أقرتها المادة 167 من تعديل دستور. 1996.

¹ فريد علواش ، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية ، دار الجامعة الجديدة ، مصر، 2010، ص205.
² فريجة سفيان، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري مرجع سابق، ص62.

و بعد الإنهاء من مهمته، يقوم المقرر بتسليم نسخة من ملف الإخطار مرفقا بالتقرير و بمشروع القرار أو الرأي إلى رئيس المجلس الدستوري و إلى كل عضو من أعضائه.

من هنا نلاحظ الدور الأساسي و الفعال الذي يؤديه العضو المقرر، على اعتبار أن المرحلة القاعدية و الأساسية للرأي و القرار قام بإعدادها و تحضيرها هذا العضو، و يكون على أعضاء المجلس المناقشة و التصويت.

هؤلاء الأعضاء الذين قد تبلغ ثقتهم في المقرر حدود التصويت على مشروع الرأي أو القرار دون تعديل أو إضافة، مادام أن المقرر أعلم منهم بحيثيات الملف موضوع الإخطار، و هذا بمقتضى صلاحياته المحددة قانوناً¹.

و هذا يجدر الذكر أن رئيس المجلس الدستوري في تعيينه للعضو المقرر، غير مقيد بأية معايير موضوعية عليه الالتزام بها في عملية التعيين هاته ، الشيء الذي يجعلنا نبحث في معايير و أسس هذا الاختيار ، فلا نجد أقرب من معيار الولاء ، الذي يلعب دورا كبيرا في عملية التعيين داخل النظام الدستوري الجزائري.

و منه فليس هناك ما يمنع رئيس المجلس الدستوري من تعيين عضو مقرر من بين أعضاء المجلس وفقا لدرجة الولاء إليه وإلى رئيس الجمهورية مصدر التعيين لهما معا، و قد ما هو يكون ضروريا خاصة في حالة وجود اختلافات و تباينات بين أعضاء المجلس الممثلين للسلطات الثلاث في الدولة².

¹ عزيز جمام، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، تخصص تحولات الدولة كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي ، وزو، بدون سنة، ص20.
² فريجة سفيان، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص63.

هذا ما يبرز بلا شك و قوة أهمية المستوى التمثيلي لرئيس الجمهورية داخل المجلس الدستوري
 فزيادة على قوة مستواه التمثيلي من الناحية الكمية أو العددية، فإنه قوي كذلك من الناحية النوعية إذ له
 حق تعيين رئيس المجلس الدستوري، صاحب سلطة تعيين العضو المقرر ذو الصلاحيات المهمة.

ثالثا: الاجتماعات حول المرسوم الرئاسي

بعد الإجراءات السابقة، ينعقد اجتماع تحت رئاسة رئيس المجلس الدستوري من أجل دراسة
 و مناقشة ملف الإخطار من طرف العضو المقرر، و في حالة وجود مانع للرئيس بإمكانه اختيار عضو
 ينوب عنه.

و تنتهي أشغال هذا الاجتماع بصدور رأي أو قرار حسب الحالة بشأن المرسوم الرئاسي المستقل
 موضوع الإخطار، مع العلم أن الاجتماع السابق لا يصح انعقاده إلا بحضور 07 أعضاء من المجلس
 الدستوري على الأقل و لا تكون مداولاته سليمة إلا إذا كانت في جلسة مغلقة.

و يصدر الرأي أو القرار بأغلبية الأعضاء، و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس
 المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة في حالة الإنابة مرجحا.¹

من هنا نلاحظ أن الطابع المرجح لصوت الرئيس هو مظهر إيجابي يدل على أهمية المستوى
 التمثيلي لرئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية داخل المجلس الدستوري على اعتبار أن رئيس
 المجلس الدستوري هو من ضمن الأعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية ، هذا التعيين الذي يقوم على
 الاعتبارات الشخصية و السياسية.²

¹ صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، مرجع سابق، ص323.
² مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص113.

و امتدادا لذلك نادى فقهاء القانون الدستوري بجعل انتخاب رئيس المجلس الدستوري من بين أعضائه، على اعتبار أن الصوت الترجيحي لا تكون له مصداقية إلا إذا كان صاحبه مستقلا.

و بعد اتخاذ الرأي أو القرار يقوم الأمين العام للمجلس الدستوري باعتباره قلم جلسات المجلس مع الأعضاء الحاضرين بتوقيع محاضر جلسات المجلس الدستوري، و يقوم رئيس الجلسة و الأعضاء الحاضرون بتوقيع آراء و قرارات المجلس الدستوري هذه الآراء و القرارات لا بد و أن تصدر معللة و باللغة العربية خلال المدة المحددة الموالية لتاريخ رسالة الإخطار.

و بعد ذلك يقوم الأمين العام للمجلس بتسجيل هذه الآراء و القرارات و يقوم بإدراجها في الأرشيف¹ و يتم تبليغها إلى رئيس الجمهورية، كما تبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار صادرا منهما²، كما يتم تبليغها كذلك إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية³.

الفرع الثاني: جزاء الرقابة الدستورية على التنظيمات

لقد وضع المؤسس الدستوري الجزائري نوعين من الرقابة الدستورية على التنظيم المستقل من تعديه على مجال القانون و ذلك بالنظر إلى نوع الرقابة، هل هي رقابة سابقة على صدور هذا النوع من التنظيمات أو هي رقابة لاحقة على صدورها وذلك على الشكل التالي:

¹ المادة 19 الفقرة 02 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، 2012-04-16.
² تنص المادة 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري 2012-04-16، على أن " يبلغ الرأي أو القرار الى رئيس الجمهورية كما يبلغ الى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار قد من صدر أحدهما"
³ فريجة سفيان، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص66.

أولاً: الجزء المترتب على الرقابة السابقة

تكون الرقابة السابقة من المجلس الدستوري على المرسوم الرئاسي قبل صدوره. أي أن هذا المرسوم محل الإخطار لم يدخل مرحلة التنفيذ بعد، و يصدر المجلس في هذه الحالة رأياً بدستورية أو عدم دستورية هذا المرسوم¹.

و هو ما قد يطرح تساؤل مهم حول القوة القانونية لهذا " الرأي " الذي قد يوحي استعمال المؤسس الدستوري له إلى اعتباره غير ملزم عكس القرار الصادر بناء على الرقابة اللاحقة.

و ما هذا يدفعنا للتساؤل: هل يعد الرأي الذي نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 165 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016² بشأن الرقابة السابقة ملزماً أم غير ملزم ؟ و إذا كان غير ملزم ، فهل من الضروري على رئيس الجمهورية التقيد به في حالة الرقابة السابقة على تنظيمه المستقل؟

الحقيقة و أنه على الرغم مما يوحي به استعمال المؤسس الدستوري لمصطلح "الرأي" على أن الرقابة السابقة هي رقابة استشارية غير ملزمة، إلا أن رقابة المجلس الدستوري هي رقابة ملزمة سواء كانت على شكل رأي أو قرار، و إلا ما الداعي لوجودها أصلاً.

كما أن المؤسس الدستوري كان بإمكانه تجنب مثل هذا الإشكال بتوحيد الجزاء بين الرقابة السابقة و اللاحقة بقرار مادام أن لهما نفس الأثر القانوني الملزم للجهة المصدرة للنص القانوني غير الدستوري.

¹ صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص325.
² أنظر المادة 165 من تعديل دستور سنة 1996 ، التي تقابلها المادة 186 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

و بالتالي فإن المؤسس الدستوري لم يميز بين الرأي و القرار في إطار عمل المجلس الدستوري من حيث الحجية وإنما من حيث توقيت الرقابة، إذ يكون الرأي مرتبطا بالرقابة السابقة، أما القرار فيرتبط بالرقابة اللاحقة¹.

لهذا يمكن القول أن آراء المجلس الدستوري ملزمة مقترنة بجزء ضمني معنوي مستمد من المهمة الأساسية الموكلة للمجلس الدستوري في ضمان احترام الدستور، هذه المهمة التي تمنحه سلطة حماية إرادة المؤسس الدستوري من أي مخالفة أو اعتداء² و حتى لو كان ذلك من طرف رئيس الجمهورية، الذي يبقى مؤسسة من المؤسسات الدستورية التي لا يمكن في أي حال من الأحوال أن تعلو على الدستور باعتبارها تستمد وجودها و صلاحياتها منه

إلا أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري أزال كل اللغظ حول إلزامية رأي المجلس الدستوري، و لم يجعله مقترنا بجزء ضمني معنوي فقط يفهم من سياق النصوص و بل من خلال صريح المادة 54 منه قام بالتأكيد على قوته الإلزامية للكافة، بحيث تنص هذه المادة على أن : " آراء و قرارات المجلس الدستوري نهائية و ملزمة للكافة"³.

و عليه تكون آراء المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات في الدولة بما فيها رئيس الجمهورية الذي يلتزم بها في حالة تعدي مرسومه المستقل على مجال القانون تم و إخطار المجلس الدستوري بشأنه قبل أن يدخل حيز التنفيذ.

¹ عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مرجع سابق، ص 82-83
² بن مالك بشير، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996، مرجع سابق، ص 238
³ المادة من 54 النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

ثانيا : الجزء المترتب على الرقابة اللاحقة

إن مهمة المجلس الدستوري الأساسية هي حماية الدستور و ذلك باستهداف كل النصوص القانونية المخالفة لمبادئه و مواده فإذا ما صدر مرسوم رئاسي و دخل حيز التنفيذ وكان مخالفا لقواعد الاختصاص بتعديده على المجال الخصب المخصص للقانون، يتدخل المجلس الدستوري في هذه الحالة عن طريق رقابة لاحقة بقرار، ما هو نصت عليه المادة 165 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

و يكون هذا القرار نهائي غير قابل للطعن، كما يعد ملزما لكافة السلطات العمومية و القضائية و الإدارية بما فيها رئيس الجمهورية في حالة صدور قرار منه بعدم دستورية مرسوم رئاسي مستقل متعدي على اختصاص و مجال القانون.

و مادام أن الرقابة اللاحقة تستهدف المرسوم المستقل بعد دخوله حيز التنفيذ، فمن الطبيعي أن يكون هذا المرسوم قد رتب آثارا قانونية لهذا و احتراما للحقوق المكتسبة، أقر المؤسس الدستوري الجزائري من خلال المادة 169 من تعديل دستور 1996 و التي تقابلها المادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹، على أن يسري قرار المجلس الدستوري بأثر فوري منذ تاريخ صدوره و بالتالي تبقى الحقوق و الآثار السابقة على صدور هذا القرار صحيحة و منه فإن قرار المجلس الدستوري لا يسري بأثر رجعي بل بأثر فوري مباشر².

هذا و قد نصت المادتان 06 و 07 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على حالتين يتم فيهما إعادة النص التنظيمي المستقل غير الدستوري أو المتعدي إلى الجهة المخطرة.

¹ تنص المادة 169 من دستور سنة 1996 و التي تقابلها المادة 191 من قانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري على أن "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس"
² عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مرجع سابق، ص85.

فبالنسبة للمادة 106¹ عالجت حالة ما تم إذا الحكم من طرف المجلس الدستوري بعدم دستورية مادة أو نص من مرسوم رئاسي مستقل متعدي، و كان هذا النص ليس بالإمكان فصله عن بقية أحكام ذلك المرسوم المستقل محل الإخطار في هذه الحالة يعاد النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني إلى الجهة التي قامت بالإخطار.

أما المادة 207² فقد عالجت حالة ما إذا تطلب أمر الحكم في دستورية نص من مرسوم تنظيمي مستقل متعد على مجال القانون، التصدي إلى نصوص أخرى لها علاقة بالمرسوم محل الإخطار أو الأحكام التي تصدى لها، و لم تقم جهات الإخطار بإخطار المجلس الدستوري بشأنها ، و كانت عملية فصلها عن النص من شأنها أن تمس بنيته كاملة في هذه الحالة يتم إعادة النص إلى الجهة التي قامت بالإخطار.³

¹ تنص المادة 6 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري 16 أبريل 2012، على أن " إذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه وكان هذا الحكم في نفس الوقت، غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المخاطر بشأنه، فإن النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى الجهة المخطرة ."

² تنص المادة 7 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري 16 أبريل 2012 ، على أن " إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم التصدي لأحكام أخرى لم يخطر المجلس الدستوري بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أو تصدى لها وترتب عن فصلها عن بقية النص المساس ببنيته كاملة، يؤدي في هذه الحالة إلى إعادة النص إلى الجهة المخطرة."

³ فريجة سفيان، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق، ص70.

خاتمة

خاتمة:

بعد دراستنا لموضوع السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري، يمكننا القول أن السلطة التنظيمية في الجزائر تعد أسمى عملية في الدولة كون المشرف عليها هو حامي الدستور ممثلاً في رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يحظى بامتياز كبير على البرلمان من خلال مساهمته في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد، كما تتمتع السلطة التنظيمية بمكانة هامة في النظام السياسي الجزائري و ذلك لاستلائها على مجالات كانت حكرًا على البرلمان هذا ما تأكد لنا جراء إطلاق المؤسس الدستوري الجزائري المجال السلطة التنظيمية المستقلة في جميع الميادين غير المخصصة للقانون وفقاً لنص المادة 143 من التعديل الدستوري 2016، ما جعلها تستقطب كل الميادين، بينما حصر اختصاص البرلمان بمجالات معينة يتقيد بها ولا يستطيع الخروج منها.

السلطة التنظيمية هي سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية يصدر بموجبها تنظيمات تنظم المجالات و المسائل غير المخصصة للبرلمان تستأثر بمجال واسع غير محدود، ينفرد بممارسته رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة للقانون، وبناء على هذا التعريف للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فإنها تقوم على مجموعة من العناصر والمتمثلة في أنها سلطة قانونية تهدف إلى ترتيب أثار قانونية، سلطة أصلية بحيث تمارس مهامها دون الرجوع إلى هيئة أخرى قصد الحصول على الموافقة أو الترخيص أو أن ممارستها معلقة على إجراء أو شرط معين، سلطة منفردة لرئيس الجمهورية ينفرد بممارستها دون إشراك أي هيئة أو شخص آخر، أما سلطة تنظيم فيقصد بها أن رئيس الجمهورية يصدرها في شكل مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة، تتميز هذه السلطة بمجموعة من الخصائص والمتمثلة في أنها سلطة رئاسية بمعنى هي اختصاص ينفرد رئيس الجمهورية بممارستها سلطة عامة تطبق على جميع المسائل الخارجة عن مجال القانون وعلى كافة التراب الوطني، سلطة

مستقلة تستمد وجودها من روح ونص الدستور مباشرة، إلى جانب ذلك تنقسم هذه السلطة إلى نوعين من السلطات، فهناك سلطة تنظيمية يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف العادية، و سلطة تنظيمية يمارسها في الظروف الاستثنائية

تخضع السلطة التنظيمية الى الرقابة الدستورية عن طريق المجلس الدستوري والتي تكون بناءا على الإخطار من السلطات الدستورية المخولة بذلك فيفصل المجلس الدستوري فيها، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية.

رغم ان السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مكفولة دستوريا ،و أن امتياز رئيس الجمهورية من خلال سلطته التنظيمية المستقلة وتفوقه بها على البرلمان في صنع القواعد القانونية العامة والمجردة، لا يجب أن يتعداه إلى سيطرته وهيمنته على صنع القانون حتى بمعناه الضيق.

النتائج :

- تنافس بين السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية و السلطة التشريعية في مجال التشريع الامر الذي قد يؤدي الى تجاوز السلطة و احيانا الى التداخل في الصلاحيات .
- انفراد رئيس الجمهورية باصدار التنظيمات في الظروف العادية دون خضوعه الى الرقابة البرلمانية قدي يؤدي الى تصادم بين السلطتين
- كما أن خضوع النصوص القانونية بما فيها القانون والتنظيمات المستقلة إلى الرقابة الدستورية أمر لازم وضروري من اجل احترام الدستور، لذا لا يمكن تقبل الواقع الضعيف الرقابة المجلس الدستوري في مواجهة المراسيم الرئاسية على العموم والمستقلة منها على الخصوص، بسبب عدم ممارسة جهات الإخطار لدورها في ذلك.

- هذا الواقع المؤسف الذي امتد إلى رقابة مجلس الدولة الجزائري باعتباره صاحب الاختصاص في مواجهة القرارات الإدارية ذات الطابع المركزي، إذن، يجب أن تكون السلطة التنظيمية المستقلة آلية دستورية فعالة لتحريك العجلة القانونية ودفعها نحو الأحسن والأفضل، وليس مجرد آلية تخدم مبدأ تركيز وشخصنة السلطة، ما يعود بشكل سلبي على الحياة القانونية في البلاد.

الاقتراحات و التوصيات:

ضرورة تفعيل الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية والمتعدية على مجال القانون.

- تقرير مراحل دستورية لوضع المراسيم الرئاسية الصادرة بموجبها، حتى تخضع للرقابة الدستورية في حالة مخالفتها هذه المراحل كما هو الشأن بالنسبة للقانون.

- ضرورة إقرار الرقابة الإجبارية على التنظيمات المستقلة، واعتبار أنها شخصية وغير مقيدة ومنافسة للقانون في صنع القواعد العامة والمجردة، هذه الإلزامية التي ستحول دون إفلات التنظيمات من الرقابة الدستورية، لأنها ستتم بشكل إجباري دون أن تكون حبيسة إرادة الجهة المخطرة، وهو ما سيعود في الأخير بالإيجاب على مجال البرلمان بتوفير حماية قوية

- تجسيد جهات الإخطار المقترحة في الدستور الجديد، و لا يكفي أن يكون من حيث النصوص فقط بل يجب أن تكون تجسيدا فعليا وعمليا كذلك، لأنه في ظل اكتساح وسيطرة أحزاب السلطة المؤيدة والمساندة للرئيس، وفي ظل الوجود المجهري لأحزاب ونواب المعارضة من حيث الكم والكيف، قد لا تتمكن جهات الإخطار المقترحة من النجاح في تحسين الأداء الرقابي على التنظيمات، ما سينعكس في الأخير بالسلب على مجال البرلمان.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

1- باللغة العربية:

1- الكتب:

- 1- العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، الجزائر، 2002.
- 2- بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا ، مطبوعات جامعة الكويت ، الطبعة الأولى، 1990.
- 3- بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1990.
- 4- بوضياف عمار، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 5- بوضياف عمار، القرار الاداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2007.
- 6- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 7- جعفر محمد السعيد، مدخل للعلوم القانونية ، الجزء الاول ، الطبعة الأولى ، دار هومة، الجزائر 2011، ص162.
- 8- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة دار الخلدونية، الجزائر الطبعة الأولى، 2007.
- 9- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
- 10- مولود منصور، محاضرات في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الودائع للنشر والتوزيع الجزائر، 2009.

- 11- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة بالنظامين المصري والفرنسي) ، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014.
- 12- محمد محمود حافظ، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1975.
- 13- سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية لتعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010.
- 14- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر.
- 15- عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، 1995
- 16- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة الجزائر، 2012.
- 17- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة الجزائر، 1999.
- 18- عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، الطبعة الخامسة ، دمج ، الجزائر ، 2008.
- 19- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، 2008.
- 20- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، دون بلد النشر، دون سنة النشر.
- 21- فريد علوش ، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية ، دار الجامعة الجديدة ، مصر، 2010.
- 22- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010.
- 23- قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، 2001.

24- رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة (دراسة مقارنة)، دون طبعة، دار النهضة العربية مصر، 1994.

2- الاطروحات و المذكرات:

أ- اطروحات دكتوراه:

1- بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كألية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015
2016.

2- محمد أومايوف، الطبيعة الرئاساوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم التخصص القانون جامعة تيزي وزو، 2013.

ب- رسائل الماجستير:

1- إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2010-2011.

2- بن مالك بشير، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1998-1999.

3- دحنيم محمد طاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الجزائر 2003.

- 4- كيوان قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2011-2012 .
- 5- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري" دراسة مقارنة"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، مدرسة الدكتوراه للقانون الاساسي و العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011.
- 6- عزيز جمام، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر ، مذكرة ماجستير في القانون العام تخصص تحولات الدولة كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو، بدون سنة.
- 7- رمضان فاطمة الزهراء، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2004-2005.
- 8- ذواوي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2012.

ج- مذكرات ماستر:

- 1- فريجة سفيان، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون العام المعمق، كلية الحقوق جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، 2015-2016.
- 2- خنيش وحيد، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون الجماعات المحلية كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان بن ميرة 2016-2017.

3- النصوص القانونية:

أ- المواثيق:

1- ميثاق الأمم المتحدة، الموقع في 26 جويلية 1945، دخل حيز التنفيذ بتاريخ 34 أكتوبر 1945.

ب- الدساتير:

1- دستور 1976، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976

الجريدة الرسمية العدد 96، الصادرة في 22 نوفمبر 1976.

2- دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-431، المؤرخ في 07-12-1996

المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية العدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

ج- القوانين:

1- قانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد

14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

4- المقالات:

1- بلحاج نسيمه، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، مجلة الفكر البرلماني العدد 19 سنة

2008.

2- دهبينه خالد، أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية"

مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 14، الجزائر، 2006.

3- عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس

الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري، العدد رقم 01، سنة، 2013.

4- عطاء الله بوحميده ، الرقابة الدستورية للنصوص القانونية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 04 كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2010.

5- المواقع الالكترونية:

1- الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري، www.conseil-constitutionnel.dz

II- باللغة الفرنسية:

1- النصوص القانونية:

1-la constitution algérienne de 8 septembre 1963, journal officiel, N64,
publié le 10 septembre 1963 p.888

الفهرس

رقم الصفحة	العنوان
أ	مقدمة
06	الفصل الأول: ماهية السلطة التنظيمية
07	المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية
08	المطلب الأول: تعريف السلطة التنظيمية
09	الفرع الأول: التطور التاريخي للتنظيم
10	الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية
12	الفرع الثالث: تمييز النصوص التنظيمية عن النصوص التشريعية
17	المطلب الثاني: عناصر السلطة التنظيمية
17	الفرع الأول: سلطة قانونية
18	الفرع الثاني: سلطة أصلية
18	الفرع الثالث: سلطة منفردة
19	الفرع الرابع: سلطة تنظيم
19	المطلب الثالث: انواع السلطة التنظيمية
19	الفرع الأول: السلطة التنظيمية العادية
20	الفرع الثاني: السلطة التنظيمية الاستثنائية
25	المبحث الثاني: نطاق السلطة التنظيمية
26	المطلب الأول: ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
26	الفرع الأول: السلطة التنظيمية اختصاص رئيس الجمهورية
27	الفرع الثاني: المرسوم الرئاسي كأداة للممارسة السلطة التنظيمية
28	المطلب الثاني: القوة القانونية للسلطة التنظيمية
30	الفصل الثاني: الرقابة الدستورية على ممارسة السلطة التنظيمية
31	المبحث الأول: السلطة التنظيمية مكفولة دستوريا

31	المطلب الأول: السلطة التنظيمية مؤمنة دستوريا
31	الفرع الأول: السلطة التنظيمية مؤمنة بواسطة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة
33	الفرع الثاني: بواسطة الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري
39	المطلب الثاني: القيود الواردة على السلطة التنظيمية
39	الفرع الأول: القيود الدستورية الشكلية
42	الفرع الثاني: القيود الدستورية الموضوعية
43	المبحث الثاني: عناصر الرقابة الدستورية و إجراءاتها
44	المطلب الأول: عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات
44	الفرع الأول: المصدر الدستوري للرقابة على التنظيمات
45	الفرع الثاني: الطابع الموضوعي للرقابة على التنظيمات
45	الفرع الثالث : مشروعية و محدودية الرقابة على التنظيمات
46	الفرع الرابع: جوازية و ازدواجية الرقابة على التنظيمات
46	المطلب الثاني: إجراءات الرقابة الدستورية و جزاؤها
47	الفرع الأول : إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات
51	الفرع الثاني: جزاء الرقابة الدستورية على التنظيمات
56	الخاتمة
59	قائمة المراجع
65	الفهرس