



جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

اللوائح التنظيمية في ظل دستور 1996

مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون
تخصص: دولة ومؤسسات عمومية

إشراف الأستاذة:

خلوفي خدوجة

إعداد الطالبة:

شعلال وفاء

لجنة المناقشة:

الأستاذة: حراش عفاف..... رئيسا

الأستاذة: خلوفي خدوجة..... مشرفا ومقررا

الأستاذة: أيت بن أحمد صونية..... ممتحنا

السنة الجامعية

2015-2014

الشكر

أحمد وأشكر المولى عز وجل الذي منحني الصحة و العافية لإنجاز هذا البحث.

وأقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذة الدكتورة المشرفة "خلوفي خديجة" على قبولها الإشراف على عملي هذا ولم تبخل عليا بالنصائح و التوجيهات فكانت لي الأستاذة المعينة و المشرفة و الناصحة.

وإلى كل من قدم لي يد المساعدة في إنجاز هذا العمل المتواضع، وأرجو أن يكون معيناً للطلبة في حياتهم العلمية.

وأشكر موظفي و أساتذة معهد الحقوق والعلوم السياسية بجامعة البويرة.

الإهداء

أهدي ثمرة عملي:

إلى اللذين أوصى الله بهما خيرا في القرآن الكريم والدي العزيزين
حفظهما الله وأطال في عمرهما.

وإلى أخي وأخواتي، وكل أفراد العائلة.

إلى خطيبي وعائلته الكريمة.

وإلى جميع الأصدقاء والأحباء.

وإلى كافة طلبة وأساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية.

مقدمة

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم السلطات إلى سلطة تشريعية تتكفل بوضع النصوص القانونية وتنظيم مختلف مجالات الحياة، وسلطة تنفيذية تتمتع بالامتيازات اللازمة لضمان الاستقرار للمجتمع وتأمين الحياة اللازمة للأفراد في المجتمع، وسلطة قضائية تسهر على ضمان الحقوق فيها.

كما يقضي مبدأ الفصل خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية منع هذه الأخيرة من ممارسة الصلاحيات ذات الطبيعة التشريعية غير أن هذا المبدأ قد طرأ عليه عدة تطورات أين أصبح بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تشريعات تنافس التشريعات البرلمانية تسمى باللوائح التنفيذية⁽¹⁾.

ظهرت اللوائح التنظيمية لأول مرة في فرنسا خلال عهد الملك " شارل التاسع " سنة 1564 على شكل براءات ملكية، ولم تكن هذه التنظيمات في تلك المرحلة تعتبر أعمال قانونية تشريعية كونها تظهر ضمن قوانين الملوك وبعد الثورة الفرنسية لم تنص الدساتير الفرنسية المتعاقبة على مجال التنظيم إلى غاية صدور دستور 1958.

بدأ نطاق التنظيمات المستقلة يتسع ويتحرر عن نطاق تطبيق وتنفيذ القوانين منذ أواخر القرن الثامن عشر، فأصدرت عدة لوائح تنظيمية مستقلة، في ظل الجمهورية الرابعة أغلبها تنظيمات المرافق العامة وهذا النوع من التنظيمات تم النص عليها صراحة في المادتين 21 و 37 من دستور 1958⁽²⁾، على غرار الدساتير الجزائرية التي تنص صراحة على هذه السلطة منذ أول دستور لها ومنحت لها أشكال مختلفة تبعا للسلطات المالكة لحق إصدارها⁽³⁾.

فبعد 1962 السلطة التنفيذية المؤقتة تولت مهام السلطة التنظيمية بموجب اتفاقيات إيفيان ومرسوم الحكومة الفرنسية، فتولت مهام تسيير الشؤون العامة الخاصة للجزائر والحفاظ على النظام العام .

¹ - مولود ذبيح، الفصل بين السلطات ، الحرية الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، 2002، ص 34.

² - الدستور الفرنسي 1958.

³ - عادل نوادي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية سنة 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق، جامعة باتنة،

2013، ص ص 7 - 8 .

وبعد الاعلان عن الاستقلال تم نقل السلطة التشريعية للسلطات الجزائرية أي السلطة التنفيذية، ثم بعد ذلك انتخبت جمعية تأسيسية مكلفة بممارسة السلطة التنظيمية. كما تم تحديد الجهة الممارسة للسلطة التنظيمية في كل من دستور 1963، وأمر 10 جويلية 1965، وكل من دستور 1976، 1989، وكذا دستور 1996.

بهذا فإن السلطة التنظيمية تبلورت من خلال تحويل فكرتين أساسيتين وهما: تحديد مجال القانون، وتبعية التنظيم للقانون والباقي مجسد من خلال التنظيمات الداخلية للمرافق العامة والضبط الإداري.

إذا السلطة التنظيمية هي سلطة تمارس بعض السلطات الإدارية في شكل قرار إداري يتضمن قواعد عامة ومجردة، موكلة لهيئات غير البرلمان حيث أنها تتسع لتشمل الجهات الإدارية المركزية والمحلية.

فالتنظيم لا يتعلق بشخص أو شيء أو حالة وإنما يتعلق بمسائل متجددة تحدد بأوصافها وشروطها، فهي تعتبر قوانين من الناحية المادية أو الموضوعية فهي قريبة من القانون مع وجود اختلاف من الناحية الشكلية⁽¹⁾.

باعتبار الدستور هو القانون الاسمي لا بد من التقيد به لتحقيق مبدأ المشروعية وذلك بخضوع كل من الحكام والمحكومين للقواعد القانونية والعمل بها، والتقيد بمبدأ تدرج القواعد القانونية حيث يخضع التشريع الأدنى للتشريع الأعلى منه درجة، كما لا يصح أن يتعارض تشريع فرعي صدر من سلطة تنفيذية مع تشريع عادي أو دستوري وبالتالي وجوب خضوع كل سلطة عند ممارستها لوظيفتها للرقابة من هيئات مختلفة أسندت لها مهمة الرقابة سواء الدستورية التي يضطلع بها المجلس الدستوري، أو القضائية التي يختص بها مجلس الدولة⁽²⁾.

¹ - صليحة بن نملة ، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2001، ص 5.

² - عطاء الله بوحميده، الرقابة الدستورية للنصوص القانونية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية العدد رقم 04، 2010، ص 40.

تعد عملية الرقابة بنوعها على النصوص التشريعية والتنظيمية من مقومات وضمانات دولة القانون، وتهدف هذه الرقابة إلى حماية حقوق وحرّيات الإنسان والمواطن والمصالح العامة من مخاطر انزلاقات واستبدادات السلطات في الدولة فيما تصادق عليه من تشريعات وما تصدر من نصوص تنظيمية وحماية مبدأ سمو الدستور، فلقد أصبحت هذه الرقابة نظاما دستوريا وقضائيا راسخا في الوجود⁽¹⁾.

ويتميز التشريع التنظيمي في طريق الأنظمة بصدورها عن السلطة التنفيذية على عكس التشريع العادي الذي يصدر عن البرلمان، واستنادا لهذا الرأي تكون الأعمال التشريعية على نوعين:

- أعمال تشريعية صادرة عن البرلمان وهي القوانين.
- أعمال تشريعية صادرة عن السلطة التنفيذية وهي اللوائح التنظيمية التي تعتبر عنصرا من عناصر البناء القانوني في الدولة ومصدرا من مصادر الشرعية وتنقسم إلى نوعين⁽²⁾ التنظيمات المستقلة أو القائمة بذاتها التي تنشأ قواعد قانونية لا تستند إلى قانون سابق إنما تستند مباشرة إلى الدستور الذي يحدد مجالها، طبقا للمادة 125 الفقرة الأولى التي تنص "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، التنظيمات التنفيذية هو الاختصاص الأصلي والتقليدي للسلطة التنفيذية والغرض منها هي تطبيق القواعد التشريعية التي تحدد وتوضح كفاءات العمل وتجسيد القانون وذلك طبقا للفقرة الثانية من المادة 125 من الدستور التي تنص " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول ويتم ذلك بالمراسيم التنظيمية والتنفيذية"⁽³⁾

على اعتبار أن الدستور هو القانون الأعلى والابد من التقيد به لتحقيق الشرعية فقد ارتأينا إلى طرح الإشكال التالي :

ما مكانة اللوائح التنظيمية في الهرم القانوني الجزائري ؟

¹ - سعاد بن سريّة ، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الأخير بموجب القانون رقم 08-19، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 126.

² - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص 20.

³ - الفقرة الأولى والثانية من المادة 125 من دستور 1996، الجريدة الرسمية عدد76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمنا الموضوع إلى فصلين، ندرس في الفصل الأول السلطة التنظيمية المستقلة اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية، وفيه نتطرق إلى تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي (المبحث الأول)، ثم توسيع مجال التنظيم المستقل إلى مجال التشريع البرلماني (المبحث الثاني)، فيم نخصص الفصل الثاني للسلطة التنظيمية المشتقة بين دستور 1996 وتعديل 2008، وفيه نتطرق إلى تمتع رئيس الحكومة بصلاحيات تنفيذ القوانين واللوائح التنظيمية المستقلة في دستور 1996 (المبحث الأول)، ثم تقييد المجال التنظيمي المشتق للوزير الأول بعد التعديل الدستوري 2008 (المبحث الثاني).

لقد شكلت اللوائح التنظيمية أحد العوامل المهمة في ظهور القانون الدستوري بشكله الحديث ذلك لما لعبه من دور مهم في تغيير العديد من المبادئ والأسس التقليدية التي كان القانون الدستوري يقوم عليها، كما تعتبر السلطة التنظيمية من ضمن العوامل المهمة في تحويل مبدأ الفصل بين السلطات من المفهوم المطلق إلى المفهوم النسبي المرن، وساعدت رئيس الجمهورية من المساهمة في التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة وعملت على تنظيم أوضاع ومراكز قانونية عامة، كما حدد مفهوم الرقابة الممارسة على اللوائح التنظيمية .

إضافة إلى الأهمية التي بها الموضوع هناك مجموعتين من الاعتبارات التي ساهمت في اختيارنا له تتمثل في البحث عن طبيعة موضوع السلطة التنظيمية أي اللوائح التنظيمية كونها تنشأ وتعديل وتلغي قواعد قانونية عامة ومجردة وبيان أهمية وخطورة طبيعة عمل السلطة التنظيمية في تنظيم المجتمع والدولة و الطابع المزدوج والمركب الذي يطبع التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية فهي تعتبر وفقا للمعيار الموضوعي عملا تشريعيا، ووفقا للمعيار العضوي عملا تنفيذيا كما أن اللوائح التنظيمية أنهت فكرة أن الإدارة العامة لا يمكن إن تمارس إلا من طرف السلطة التشريعية للبرلمان كون هذا الأخير ينتخب من طرف الشعب الذي يجعله الممثل الوحيد للدولة.

كما نسعى من خلال البحث في هذا الموضوع إلى التعريف بماهية السلطة التنظيمية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري وتعميق ثقافة دولة القانون والبحث على ضرورة تطبيق الرقابة الدستورية أو القضائية على اللوائح التنظيمية ومعرفة العلاقة التي

ترتبط بين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والسلطة التشريعية للبرلمان من جهة، والى معرفة ما لهذه السلطة وما عليها في النظام القانوني الجزائري من جهة أخرى.

لقد تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي لجمع معلومات حقيقية ومفصلة عن السلطة التنظيمية، ولتحديد طبيعة العلاقة بين السلطة التنظيمية وغيرها من السلطات المشابهة بها والمنهج الاستدلالي لتأكيد أو نفي بعض المسائل المتعلقة بالسلطة التنظيمية والمنهج الاستقرائي لإدراك أو لمعرفة أن السلطة التنظيمية تخضع لجملة من القيود التي تعمل على ضبطها وتتمتع بمجموعة من الضمانات التي بإمكانها تأمينها، والمنهج المقارن للمقارنة بين اللوائح التنظيمية في دستور 1996 واللوائح التنظيمية بعد التعديل الدستوري لسنة 2008.

الفصل الأول:

السلطة التنظيمية المستقلة

اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية

إن النظام الدستوري خول لرئيس الجمهورية مجمل الوسائل التقليدية الممنوحة للملك وبالتالي فكل ما يصح في العصر الوسيط يمكن أن ينطبق كل الانطباق على العصر الحديث فقد مكن الرئيس من تفعيل أدوات أخرى فتوسع حجم السلطة الرئاسية وباتت التقنيات الرئاسية المستخدمة ذات فاعلية معتبرة سواء في مواجهة الحكومة أو البرلمان.

إن دستور 1996 قد استحدث مجالا للسلطة التنظيمية لكي يشرع في نطاقه رئيس الجمهورية بمراسيم، وهي قاعدة نجد مصدرها في الدستور الفرنسي، ومعنى ذلك أن تدخل الهيئة التنفيذية في جميع المجالات دون ممارسة البرلمان للتشريع في ميادين كثيرة، لأن التطور الدستوري كرس قاعدة تحدد المسائل والمواضيع التي يختص بها المجال القانوني ودون ذلك مرده المجال التنظيمي⁽¹⁾، ذلك ما نصت عليه المادة 125 من دستور 1996 أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" بمعنى أن رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون أي المسائل التي لم يدخلها الدستور في اختصاص البرلمان سواء كانت هذه السلطات مركزية أو محلية. ويختص بممارستها منفردا في شكل مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة مجردة.

سوف نحاول معرفة ذلك في المبحث الأول تحت عنوان تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي، وفي المبحث الثاني تقييد المجال التشريعي لصالح مجال التنظيم المستقل.

¹ عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 247.

المبحث الأول

تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي

حرص المؤسس الدستوري منذ الاستقلال على إعطاء حق إصدار سلطة التنظيم إلى رئيس الجمهورية وذلك ما نصت عليه المادة 53 من دستور 1963⁽¹⁾ كالأتي " تمارس السلطة التنظيمية من طرف رئيس الجمهورية " كذلك المادة 111 / 10 من دستور 1976⁽²⁾ على أن يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية " كما نصت المادة 116 من دستور 1989⁽³⁾

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" ونفس النص تضمنته المادة 125 من دستور 1996⁽⁴⁾ والمعدل بتاريخ 15 نوفمبر 2008.

من كل هذا نستنتج أن سلطة التنظيم المستقل أساسها القانوني والشرعي موجودا في نصوص أول دستور جزائري بمعنى استمدت مصدرها من أحكام الدستور⁽⁵⁾.

إسناد سلطة التنظيم تختلف حسب طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة ففي النظام الرئاسي فإن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة في نفس الوقت أي هو صاحب السلطة التنفيذية والرئيس الأعلى للجهاز الإداري مثل الولايات المتحدة الأمريكية ويختلف الوضع في فرنسا حيث يتقاسم السلطة التنظيمية كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول.

أما المؤسس الدستوري الجزائري تبنى مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية منذ دستور 1989 إلى غاية تعديل 2008 وإسناد السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية مع إسناد سلطة ضبط السياسة الحكومية وتنفيذها إلى رئيس الحكومة⁽⁶⁾.

1- المادة 53 من الدستور 1963 ، الجريدة الرسمية عدد 64 المؤرخة في 08 نوفمبر 1963

2- المادة 10/111 من دستور 1976 الجريدة الرسمية عدد 64 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976

3- المادة 116 من دستور 1989 الجريدة الرسمية عدد 09 ، المؤرخة في 01 مارس 1989

4- المادة 125 من الدستور 1996، المرجع السابق.

5- قديم كواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري 2008، رسالة لنبل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2012، ص 23.

6 - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص 340.

المطلب الأول

المرسوم الرئاسي أداة قانونية للسلطة التنظيمية المستقلة

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 125 الفقرة 01 من دستور 1996 بأن "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق دون مشاركة احد في ممارسة سلطة التنظيم المستقل⁽¹⁾، ويمارسها باستعمال الأدوات والوسائل القانونية التي تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجهه السياسي من ضمنها تلك القرارات التي تصدر في شكل مراسيم رئاسية كما نصت عليه المادة 77 الفقرة الثامنة من الدستور المعدل 2008 " يوقع رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية "لهذا اخذ المؤسس الدستوري بأن سلطة إصدار القرارات التنظيمية العامة من اختصاص رئيس الجمهورية أي جعل إصدارها منوط بأعلى جهاز على رأس السلطة التنفيذية، وإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة لا يجوز إلا بقرار جمهوري أي مرسوم رئاسي⁽²⁾.

وباعتبار اللوائح التنظيمية المستقلة تتناول مواضيع جديدة لم يتناولها القانون فهي إذا تشريع بآتم معنى الكلمة عملا بالمعيار الموضوعي، إلا أن الفقه اختلف بشأن مكانة هذه المراسيم الرئاسية فهناك من يعتبرها قرارات إدارية لا تختلف عن القرارات الإدارية الأخرى، في

¹ - محمد أومايوف، الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة تيزي وزو، 2013، ص 253.

² - المادة 77 الفقرة الثامنة من تعديل 2008، المرجع السابق.

حين يعتبرها جانب آخر أن هذه المراسيم تكون في نفس المرتبة مع التشريع الذي يصدره البرلمان .

الفرع الأول: المرسوم الرئاسي قرار إداري.

هناك اتجاه يرفض منح المراسيم الرئاسية نفس مكانة التشريع البرلماني في النظام القانوني فهو يرى أن اللوائح المستقلة لا ترقى إلى مستوى القانون، ويكتب أحد المؤلفين في هذا الصدد أن " الجديد الذي جاء به الدستور الفرنسي سنة 1958 لم ينعكس في حقيقة الأمر على العلاقة بين القانون واللائحة حيث مازالت اللائحة تحتل مرتبة أدنى من القانون، ومن ثم لا تستطيع اللائحة التعرض للقانون بالتعديل أو المخالفة، وإلا تعرضت للإلغاء من جانب القضاء الإداري الفرنسي" (1).

كما يكتب البعض الآخر " اللوائح المستقلة في الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 لم ترق إلى مرتبة القانون ولم تكتسب صفاته ومميزاته بل استمرت على ما كانت عليه محتفظة بخصائصها المختلفة عن خصائص القانون والتي تجعلها في مرتبة أدنى منه "

ويعتبر الأستاذ Lfavoreu أن وحدة السلطة التنظيمية أصبحت اليوم معترف بها، لذلك يقتضي الأمر عدم التمييز بين اللوائح التنظيمية المستقلة واللوائح التنفيذية نظرا لعدم إمكانية التفرقة بين التنظيم المستقل والتنظيمات الأخرى لا من حيث النظام القانوني ولا من حيث المركز، وتعتبر اللائحة المستقلة قرارا إداريا يحتل نفس المرتبة مع القرارات الإدارية الأخرى (2).

الفرع الثاني: تمتع المرسوم الرئاسي بمكانة القانون

هناك اتجاه يعترف بتمتع المراسيم الرئاسية بمكانة القانون نفسها في النظام القانوني فيرى هذا الاتجاه أن اللوائح المستقلة المسماة في النظام الجزائري بالمراسيم الرئاسية ليست فعلا بقوانين بناء على المعيار الشكلي، باعتبارها لا تصدر عن مجال اختصاص البرلمان، غير

¹ - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 258.

² - ججيقة لونساي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري سنة 1996، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 216.

أنها تعد تشريعا يجد أساسه القانوني في الدستور، أي أنه لا يصدر بناء على نص تشريعي قصد تنفيذه، إنما يعتبر مستقلا عنه تمام الاستقلال يتخذ في جميع المواضيع التي لا تدخل في اختصاص البرلمان الذي تعد مجالا استثنائيا.

تصدر السلطة التنفيذية هذه اللوائح دون الاستناد إلى أي تشريع موجود، ولذلك سميت باللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها، فهي تعد تشريعا أصيلا بخلاف اللوائح التنفيذية فإنها تعد تشريعا ثانويا لا تصدر إلا لوضع الشروط اللازمة لتنفيذ تشريع قائم⁽¹⁾ وتتميز هذه اللوائح بعدة خصائص.

أولا : المرسوم الرئاسي سلطة مستقلة وأصيلة

يشترط في التنظيمات الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب السلطة التنظيمية أن تكون ذات طابع نهائي وتنفيذي من شأنها إحداث اثر قانوني بإنشاء مراكز قانونية عامة جديدة أو تعديل مراكز قائمة أو إلغائها⁽²⁾.

فهي سلطة قانونية أصيلة تستمد أصلها من ذاتها فقط، فلا تنفرع عن سلطة أخرى ولا تخضع لها ولا تستند إليها في وجودها، فلقد استطاعت أن تفرض نفسها على ارض الواقع بقوة ذلك لما كان لها من خصائص ومكانيات من الاستجابة والتعاضد مع جميع الظروف العادية منها وغير العادية التي تمر بها الدولة.

خير مثال على ذلك سلطة التنظيم المستقل التي تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص، المشرع فيعود لرئيس الجمهورية ويتولى مباشرته بمقتضى أدوات قانونية تدعى المراسيم الرئاسية.

يعني ذلك أن سلطة التنظيم المستقل لا تستمد مصدرها من القانون بل تستمد مباشرة من الدستور، فهي أصيلة وأصلية وغير مشروطة.

¹ - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 259.

² - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 14.

كما أنها سلطة قائمة بذاتها ومستقلة غير مقيدة في عملها بوجود مراعاة وجود قانون في المسألة المراد تنظيمها حيث تجد ما يحدها سوى المجال المخصص للقانون وترك ما دون ذلك في متناول رئيس الجمهورية بدون قيود.

تظهر هذه التدابير كأشكال قانونية جديدة موازية للتشريعات العادية من حيث النطاق الوظيفي فلا يمكن اعتبار قواعد مكملة للعمل التشريعي إنما يقتضي الاستعانة بها في كل مرة لسد الحاجات العملية.

وبالمقابل تشترك مع القانون من حيث كونها سلطة منشئة للقواعد القانونية ومصدرا لها كما أنها تمتاز بالثبات تماما مثل القوانين البرلمانية⁽¹⁾.

ثانيا: المرسوم الرئاسي سلطة ممتدة وغير محدودة

إن المرسوم الرئاسي يمتاز عن مجال القانون بسعة نطاقه وبمجاله الواسع بحيث يتدخل لتنظيم جميع المسائل باستثناء تلك المخصصة للقانون، وهي مسائل غير محددة وغير متناهية طالما أنها قابلة للتطور والامتداد أكثر، وذلك يوحى بالسلطة التقديرية الواسعة التي يملكها رئيس الجمهورية لتقييم هذه الظروف وتقدير حالات اللجوء إلي هذه الوثائق من أجل مواجهة الضرورات العملية .

ويرجع الفقهاء سبب إطلاق مجال التنظيم المستقل إلى اعتبارين أساسيين من جهة:

أن هذه التدابير يمكن مدها وبسطها باستمرار لتنظيم جميع الظواهر والحالات الجديدة التي قد تطرأ أو التي قد لا يتنبأ بها المؤسس الدستوري بدليل عدم إدراجها ضمن المجال التشريعي البرلماني وذلك يوحى بالمرونة الكبيرة التي تتمتع بها هذه النصوص⁽²⁾.

ومن جهة أخرى أن المجال المختلط هو كذلك من الاختصاص التنظيمي المستقل بحكم الدور التنفيذي لرئيس الجمهورية.

¹ - أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2006، ص 419.

² - أحسن رابحي، المرجع نفسه، ص ص 421-422.

لذا رفض بعض الفقهاء التدبير الثاني بحكم أنه يخلط بين التنظيمات ونظيرتها التنفيذية، لكن في المقابل أيد مجلس الدولة الفرنسي هذا التأسيس ورسخه بمقتضى عدة قرارات له قبل أن يلقى تأييدا واسعا له على الصعيد الفقهي.

وكأصل عام يشمل هذا المجال لوائح الضبط وكذا لوائح إنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة التي تكون على شكل قرار جمهوري أي مرسوم رئاسي لا يصح التدخل فيها بواسطة معايير قانونية أخرى ما عدا المراسيم التنفيذية التي تستهدف إنشاء أو تنظيم مرفق عام معين تطبيقا لقانون سابق⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الفرق بين اللائحة التنظيمية وغيرها من إصدارات السلطة التنفيذية

إن سلطة التنظيم تستند إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة حيث يمارسها رئيس الجمهورية بواسطة مراسيم رئاسية، أما تطبيق القوانين في المجال التنظيمي يعود لرئيس الحكومة يمارسها بواسطة مراسيم تنفيذية⁽²⁾.

ففي النظام الرئاسي يقوم على أساس استنثار رئيس الجمهورية بالوظيفة التنفيذية فهو يمارسها مباشرة بمعاونة أعضاء الحكومة فهو في ذات الوقت رئيس الدولة ورئيس الحكومة أما في النظام البرلماني فتحكمه قواعد محددة أهمها عدم مسؤولية رئيس الدولة والسلطة الحقيقية في يد رئيس الحكومة⁽³⁾.

¹ - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية والمعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1996، ص ص 458-459.

² - عز الدين بغدادلي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء، 2009، ص 109.

³ - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة النظرية العامة للدولة والدستور، الجزء الأول، الجزائر، 1992، ص ص 192-194.

في هذا النظام لتنفيذ توقيعات رئيس الجمهورية يجب أن تكون مصحوبة بتوقيعات الوزير الأول أو الوزراء المسؤولين بمعنى أن للسلطة التنفيذية سلطة إصدار النصوص التنظيمية التي يتقاسمها كل من رئيس الدولة والوزير الأول⁽¹⁾.

أما في النظام الرئاسي ينفرد رئيس الجمهورية بهذه السلطة، وتعتبر خاصية العمومية والتجريد من خصائص القاعدة التنظيمية حيث يمكن مبدئياً التمييز بينها وبين أنواع مختلفة من أعمال الإدارة مثل القرارات الداخلية لتنظيم المرافق العامة فالمنشور الداخلي لا يحتاج إلى قانون خاص ينظمه لأنه يصدر من السلطة الرئاسية التي تمتلكه على أساس سلطة الرئيس بالمرؤوسين، أما اللائحة التفسيرية فتستند عند صدورها إلى قانون من السلطة التنفيذية دون أن يتمتع مصدرها بالسلطة المستقلة⁽²⁾.

الفرع الأول: لوائح المصالح العامة

هي اللوائح الصادرة لتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة، وتصدر هذه اللوائح دون الحاجة إلى قانون قائم⁽³⁾

يقوم بإصدارها رئيس الجمهورية وحده دون إشراك لرئيس الحكومة أو الوزير الأول وتأخذ شكل مراسيم رئاسية حيث نصت المادة 77 الفقرة 08 من دستور تعديل 2008 على "يوقع رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية"⁽⁴⁾.

ومن أمثلة المراسيم التي يعود الاختصاص لرئيس الجمهورية بناء على نص المادة 120 الفقرة الأولى من دستور 1996 ما يلي :

- المرسوم الرئاسي رقم 99 - 203 المؤرخ في جماد الأول عام 1420 الموافق ل 21 غشت سنة 1999، يتضمن تحويل معهد الطيران إلى مدرسة تحضيرية لدراسة الطيران⁽⁵⁾.

¹ - قديم كواني، المرجع السابق، ص 18.

² - سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 08.

³ - عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 160.

⁴ - الفقرة 08 من المادة 77 من تعديل دستور 2008، المرجع السابق.

⁵ - مرسوم رئاسي رقم 99-203 يتضمن تحويل معهد الطيران إلى مدرسة تحضيرية لدراسة الطيران، المؤرخ في 21 غشت سنة 1999.

- المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 المؤرخ في 26 شعبان عام 1421 الموافق ل 22 نوفمبر 2000، يتضمن إحداث لجنة الدولة ومهامها⁽¹⁾.

- المرسوم الرئاسي رقم 22 - 254 مؤرخ في 6 شعبان عام 1420 الموافق 14 نوفمبر 1999 يتضمن يتضمن تسمية أنبوب الغاز مغرب أوربا (GME)⁽²⁾.

الفرع الثاني: لوائح الضبط الإداري

لم ينص دستور 1996 وما قبله على هذه اللوائح كاختصاص مخول للسلطة التنفيذية إلا أن الفقه الإداري يقر ذلك، حيث أعطى للسلطة التنفيذية الحق في إصدار لوائح الضبط الإداري ولم يتضمن الدستور نصا يجيز⁽³⁾ ذلك لأن السلطة التنفيذية قادرة على تنظيم أمور الضبط والنظام العام منعا للفوضى وحفاظا على سلامة وأمن المجتمع.

بما أنها مستقلة بذاتها لا تستند إلى قانون من شأنها وضع قيود على حريات الأفراد من أجل الحفاظ على النظام العام، فهي تصدرها بواسطة مراسيم رئاسية في المجال الوطني من طرف رئيس الجمهورية بالرغم من عدم وجود نص دستوري يخوله ذلك.

ومن أمثلة هذه اللوائح :

- لوائح المرور.

- اللوائح الخاصة بالمحلات الخطرة والمقلقة للراحة.

- اللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية والمحافظة على الصحة العمومية عند ظهور أمراض الطاعون والكوليرا وغيرها من الأمراض الخطرة⁽⁴⁾.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 2000-372، يتضمن إحداث لجنة الدولة ومهامها، الصادر في 22 نوفمبر 2000.

² - مرسوم رئاسي رقم 99-254، يتضمن تسمية أنبوب الغاز مغرب أوربا (GME)، الصادر في 14 نوفمبر 1999.

³ - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 49.

⁴ - عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 161.

هذا النوع من اللوائح يخضع لمراقبة القاضي الإداري الذي لا يقتصر دوره العادي من كونه قاضي مشروعية بل يصبح قاضي ملائمة، لكن الحقيقة غير ذلك فمزال القاضي الإداري قاضي مشروعية لا ملائمة، لأن ملائمة الوسيلة في هذه الحالة هي من عناصر المشروعية كون سلطات البوليس هي باستمرار سلطات مقيدة لا يمكن أن تكون تقديرية ولا يلجأ إلى استعمال القوة إلا إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة لأداء الواجب.

والقاضي الإداري يمارس رقابته إما عن طريق الدعوى الأصلية أما عن طريق الدفع الفرعي⁽¹⁾.

الفرع الثالث: اللوائح التنفيذية

تنص المادة 02/85 من دستور 1996 على ما يلي "يسهر رئيس الحكومة على تنفيذ القوانين والتنظيمات"، فتسند هذه المادة لرئيس الحكومة مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان وكذا اللوائح التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية.

فاللوائح التنفيذية تتضمن الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذها وهي خاصة بالوزير الأول الذي يوقع المراسيم فهي قاعدة تنفيذية⁽²⁾.

إنما المشرع الدستوري حسب المادة 125 من الدستور يعتبرها تنظيمات لكنها غير مستقلة رغم أن بعض الفقه يرفض التسليم بذلك ويعتبرها سلطة لتنفيذ القوانين دون أن ترقى لدرجة السلطات التنظيم الحقيقية⁽³⁾.

وقد أصبحت المراسيم التنفيذية التي تصدر عن الوزير الأول بعد التعديل الدستوري 2008 تخضع للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية بما فيها مراسيم التعيين، ويعتبر شرط التأشير

¹ - صليحة بن نملة، المرجع السابق، ص 129.

² - المادة 85 / 02 من دستور 1996 المرجع السابق .

³ - المادة 125 من دستور 1996 المرجع السابق.

أو الموافقة المسبقة قيدا على صلاحية الوزير الأول لأن من شأنها عدم إصدار المرسوم التنفيذي⁽¹⁾ ويتم تأكيد ذلك بالمقارنة مع المراسيم التنفيذية الصادرة قبل وبعد التعديل مثل.

1- المرسوم التنفيذي رقم 08 / 157 المؤرخ في 28/05/2008 لم ترد فيه عبارة بعد موافقة رئيس الجمهورية⁽²⁾.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 07 / 125 المؤرخ في 05/05/2007⁽³⁾.

¹ - المادة 85 من دستور 1996، المرجع السابق.

² - مرسوم تنفيذي رقم 08/157 المؤرخ في 28/05/2008 يتضمن إنشاء الحظيرة الثقافية للأطلس الصحراوي وتعيين حدودها، الجريدة الرسمية العدد 28 المؤرخ في 01 يونيو 2008.

³ - مرسوم تنفيذي 07/125 المؤرخ في 05/05/2007 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 98/236 المؤرخ في 22 فبراير 1998 والمتضمن القانون الأساسي لدور الثقافة، الجريدة الرسمية عدد 29 مؤرخ في 06 مايو 2007.

المبحث الثاني

تقييد المجال التشريعي لصالح مجال التنظيم المستقل

إن الدستور لا يمنع على اختصاص ممارسة البرلمان للسلطة التشريعية ولكن يقتضي بتحديد دائرة ممارسة هذا الاختصاص لأنه يخول للبرلمان مباشرته في نطاق مسائل معينة بالذات وبتعبير أدق يشرع البرلمان في مواضيع واردة على سبيل الحصر في الدستور وكل ما يخرج عن نطاق البرلمان يرجع بالأساس إلى مجال التنظيم⁽¹⁾، الذي يمارس بمقتضى المراسيم الرئاسية التي تشكل تشريعا موازيا للتشريع البرلماني وتنافس في اختصاصاته الدستورية، كما أنها لا تخضع للرقابة البرلمانية .

فغالبية الدساتير المعاصرة التي تبنت مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية تحمل الحكومة المسؤولية بحجة التوقيع المجاور للمراسيم الرئاسية الموقعة من قبل رئيس الجمهورية وكذا رئيس الحكومة أو الوزير المختص أو عدد من الوزراء المعنيين بمضمون هذه النصوص، والدليل أنها طبقت من طرف المؤسسات المؤقتة لسنة 1962 فكانت الأعمال ذات الطبيعة التنظيمية تخضع لتوقيع رئيس الحكومة وكذا الوزير المختص معا.

ويتبنى الدساتير الليبرالية الجزائرية لازدواجية السلطة التنفيذية عن طريق استحداث منصب رئيس الحكومة أين أصبحت المسؤولية السياسية محدودة في شخص رئيس الحكومة دون رئيس الجمهورية لكن ذلك لم يغير شيئا وبقيت المراسيم الرئاسية خالية من إجراء التوقيع الحكومي المجاور والغرض من ذلك يكمن في⁽²⁾التقليص من رقابة البرلمان على الحكومة لاعتبار أن الرئيس غير مسؤول أمام البرلمان رغم أن المجال التنظيمي في مأمّن من الرقابة البرلمانية. وبالتالي يمكن للحكومة تنفيذ برنامجها بمقتضى المراسيم الرئاسية دون أن تسمح للبرلمان بمساءلتها طالما أنها لا تحمل التوقيع الحكومي المجاور، حماية الاختصاص التنظيمي

¹ - لونا مزياني، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 229.

² - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص ص 415 - 416.

المخول لرئيس الجمهورية وضع أي منافسة أو مشاركة له في ممارسة هذا الاختصاص من قبل رئيس الحكومة أو الوزراء حتى وإن كان لا يتعدى حدود التوقيع الموازي أو المجاور.

والغرض من هذا هو إخراج رئيس الجمهورية من المعركة السياسية القائمة بين الحكومة والبرلمان والعمل على تحقيق توازن مؤسساتي داخل السلطة التنفيذية، حيث تسند السلطة إلى رئيس الجمهورية، أما المسؤولية فتباشرها الحكومة وحدها⁽¹⁾، فرغم أن اختصاص البرلمان في الميادين التشريعية متعددة ومعتبرة، ذلك يؤدي إلى تقليص المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية، الذي يتمتع بوسائل قانونية تسمح له بالتشريع في كل الميادين دون الحاجة لتمديد مجاله التشريعي إلى مجال اختصاص البرلمان.

إلا أن المجلس الدستوري قد قدم اجتهاد في سنة 2000 من شأنه توسيع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، ذلك عندما تم إخطاره من طرف رئيس الجمهورية بشأن التجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين⁽²⁾.

فطلب رئيس الجمهورية من المجلس الدستوري بمقتضى الإخطار لتفسير الأحكام الدستورية المتعلقة بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة واستحلافهم، فأصدر المجلس مذكرة تفسيرية قضى فيها بضرورة التفرقة بين الأحكام المتعلقة بالتجديد الجزئي والأحكام المتعلقة بالاستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة، كأول المؤسس أخضع كلتا الحالتين للقانون العضوي.

غير أن القوانين العضوية التي صدرت من أجل تطبيق بعض الأحكام الدستورية لاسيما القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، في مواد 150، 151 و 152.

لم يضع القواعد المتعلقة بانتخاب مجلس الأمة المنتخبين و كيفية استخلافهم دون التعرض لحالة الأعضاء المعينين⁽³⁾.

¹ - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص ص 416 - 417.

² - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 266.

³ - الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

هكذا يكون البرلمان قد تخلى بصفة غير مباشرة عن سلطته في تنظيم إجراءات استخلاف المقاعد الشاغرة لأعضاء مجلس الأمة المعينين، وهو الوضع الذي استغله المجلس الدستوري لإدخال هذا الاختصاص التشريعي في المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية وبالتالي فسح المجال لرئيس الجمهورية لضم هذا الاختصاص إليه، وبالتالي توسع مجاله التنظيمي على حساب مجال اختصاص البرلمان دون إخطار من طرف من طرف رؤس الغرفتين البرلمانيتين، حتى ولو أن الواقع السياسي لا يسمح لهما بإخطار المجلس بشأن عدم دستورية المرسوم الرئاسي لتبقيتهما للأغلبية البرلمانية المساندة له من جهة وعدم تمتع الأقلية البرلمانية بحق إخطار المجلس من جهة أخرى منه.

هكذا فإن رئيس الجمهورية لا يتمتع بمجال تشريعي واسع موازي لمجال البرلمان فحسب، بل يخضع لرقابة المشروعية وللرقابة الدستورية عملا بنص المادة 165 من دستور 1996 والمادة 9 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله⁽¹⁾.

المطلب الأول

الأزمة التشريعية التنظيمية

يعتبر التطور الذي عرفه مدلول التنظيمات المعاصرة السبب في إنتاج تنظيمات قوية بدأت تتدخل في المجال التشريعي مؤكدة بذلك قوة السلطة التنفيذية وهيمنتها وبذلك حدثت أزمة بينها وبين التشريع ويهدده في مجاله الأصيل، لهذا ظهر مبدأ الفصل بين التشريع والتنظيم لحماية مجال التشريع، لكنه انقلب إلى وسيلة لتدعيم قوة التنظيمات، فقاعدة الفصل أتى بها المؤسس الفرنسي وسار على نهجه التشريع الجزائري.

¹ - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 55.

فمبدأ الفصل المعياري بين التنظيم والتشريع يتطلب قواعد يتأسس عليها، وهذه القواعد لا يمكن استخلاصها للقواعد المشتركة بين المجالين، بل تجعل من هذا المبدأ مبدأ نسبياً إلى حد ما يجد تبريره بالنظر إلى عدة اعتبارات اجتهد الفقه الدستوري في تفسيرها.

يقتضي منطق سلطة السيادة امتداد سلطة البرلمان إلى كامل اختصاصه التشريعي، وذلك يعني عدم قابلية سلطته في هذا المجال لأي تحديد، لكن القاعدة التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية تسبب في تجزئة الاختصاص التشريعي البرلماني لتطور التنظيمات وطغيانها على المعايير التشريعية، مما أحدث أزمة بين المعيارين، ومن هنا تتحدد أهمية مبدأ الفصل الذي يتمثل بالتحديد بين المجالين عن طريق الحصر أو التعداد للمعيارين⁽¹⁾، المعيار الشكلي الذي يتولى النظر إلى الجهاز أو الهيئة المصدرة لكل من التشريع والتنظيم، والمعيار الموضوعي الذي يعتمد على التحديد الحصري والسلبى لمجال القانون أو التشريع بمسائل يتقيد بها البرلمان.

كما لجأ المؤسس الدستوري إلى تقنيات أخرى مكملة للفصل بين المعيارين التشريعي والتنظيمي عن طريق القانون العضوي المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة، والذي لم يساهم إلا بقليل في تكملة هذه التقنية قبل أن يتولى تعميم الرقابة الموضوعية بواسطة كل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة.

كما ذهب الفقه الدستوري إلى اعتبار أن التمييز المطلق بين مجال القانون والتنظيم غير موجود عملياً، وهذا يفيد نسبياً مبدأ الفصل بحكم وجود قواعد مشتركة تنفي الفصل المطلق دون أن تسمح بحدوث تداخل، هذا يؤكد امتداد الاختصاص التنظيمي إلى مجال القانون، لكن هذا الامتداد لا يكون صريحاً، ذلك أن المجالات المخصصة للتنظيم هي في الأصل مجالات

¹ - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 326.

مخصصة للقانون، إنما ادرجت في الميدان التنظيمي نظرا لعدم أهميتها والتخفيف على الهيئة التشريعية التي لا تستطيع استعاب كل هذه الميادين⁽¹⁾.

هذه القاعدة هي التأسيس الذي يسمح بعدم اعتبار التنظيمات تشريعات لقاعدة العامة، لذا فإن ادراج أية قاعدة في المجال المخصص للقانون لا يعني عدم تدخل الهيئة التنفيذية في هذا المجال وذلك بحكم المجال الواسع والممتد في السلطة التنظيمية وتطورها المعاصر الذي جعلها تغطي على التشريع العادي⁽²⁾.

الفرع الأول: المحاولات الفقهية لتحديد مجال اللوائح والقانون

ويقصد بتحديد مجال ونطاق السلطة التنظيمية العامة والقانون تحديد المسائل والموضوعات التي تستقل بتنظيم أحكامها السلطة التنظيمية العامة والمسائل والموضوعات التي يستقل القانون بتنظيمها.

فالفقه الدستوري والقانون الإداري حاول إيجاد أسس ومعايير تقوم عليها عملية تحديد نطاق ومجال كل من اللائحة التنظيمية والقانون، وذلك من أجل حماية الأفراد من تعسف الهيئة الحاكمة، هناك عدة محاولات⁽³⁾.

أولاً: النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية

ذهب أنصار هذا الاتجاه من بينهم الفقيه " مورييس هوريو " إلى محاولة وضع حد فاصل بين مجال كل من القانون الممثل للقواعد العامة المتعلقة بالمراكز القانونية للأفراد والسلطة التنظيمية فكل ما شأنه المساس بحقوق وحريات الأفراد أو بأموالهم وتحديد طرق وكيفية ممارستها و ضمانات حمايتها يجب أن يصدر بها قانون على أن تستقل القرارات الإدارية العامة بوضع القواعد التي تتعلق بتنفيذ القانون.

¹ - سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص ص 126-127.

² - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 329.

³ - قديم كيواني، المرجع السابق، ص 25.

وهذه المحاولات الفقهية تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، فيكون مجال القانون القواعد العامة المتعلقة بالمراكز القانونية للأفراد ومجال السلطة التنظيمية محدد بصيغة خاصة لإدارة المرافق العامة وتنظيم سيرها فكل مساس بالحالة القانونية للأفراد تكون من اختصاص القانون على أن يترك للائحة التنظيمية وضع القواعد لتنفيذ القانون⁽¹⁾.

غير أن هذه النظرية تعرضت لانتقادات شديدة منها :

- 1- تقييد السلطة التنفيذية أي منع السلطة التنظيمية من الاعتداء على مجال القانون لكنه لم يمنع المشرع من الاعتداء على مجال اللائحة.
- 2- أنها غير جامعة مانعة لتحديد مجال كل من القانون واللائحة التنظيمية، أي هناك بعض اللوائح التنظيمية تتدخل في موضوعات ومسائل تدخل في الإطار المخصص للقانون مثل: لوائح الضبط الإداري التي تمس حقوق وحرريات الأفراد⁽²⁾.

2- نظرية هدم حواجز بين مجال القانون واللوائح التنظيمية .

ذهب فريق من الفقهاء إلى هدم كل حد يفصل بين القانون والسلطة التنظيمية على أساس سمو القانون على اللائحة التنظيمية رغم أن القانون والسلطة التنظيمية لا اختلاف بينهما من حيث مضمونهما، ولا يوجد نطاق خاص بهما، بل ما يميز بين القانون والسلطة التنظيمية هو اختلاف المصدر.

فكلما كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في سن القوانين فهي أسمى من السلطة التنظيمية فيصبح أسمى من اللائحة، والسلطة التنظيمية في موضع تبعية بالنسبة للقانون ولا تستطيع أن تمس القانون بالتعديل أو الإلغاء⁽³⁾.

ورغم كل الاجتهادات إلا أن هذه النظرية لم تسلم من الانتقادات :

¹ - أحمد قارش، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2003، ص 27.

² - أحمد قاروش، المرجع نفسه، ص 29.

³ - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري دار هومة، الجزائر، 1999، ص 122.

- 1- عجزها عن تبرير وجود اللائحة المستقلة ذاتها والتي تصدر دون الحاجة إلى قانون سابق .
- 2- هذه النظرية لا تعطي تفسيراً ومبرراً لوجود السلطة التنظيمية إلى جانب القانون، وأن المفهوم الواسع لكلمة التنفيذ يصعب التسليم به باعتبارها لوائح تنفيذية تملك قوة التعديل والإلغاء لأحكام بعض القواعد القانونية القائمة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تحديد المجال التشريعي في دستور 1996

بعد التجربة الصعبة التي عاشتها الجزائر بعد توقيف المسار الانتخابي واسترجاعها الأمن تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظام الثنائية البرلمانية على إثر دستور 1996 كمحاولة لسد الثغرات التي برزت في دستور 1989 وأحدثت حالة الانهيار المؤسسي.

كما عمل على تحصين التوجه الديمقراطي وحماية النظام الجمهوري والطابع التعددي وإخراج الثوابت الأساسية للأمة من دائرة التلاعبات السياسية، وعلى اثر ذلك نصت المادة 98 من دستور 1996 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"، له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

ولقد تم تنصيب المؤسسة التشريعية الجديدة في الدولة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1998 لأجل تكريس السيادة الشعبية وتحسين الأداء البرلماني من جهة ومن جهة أخرى فان إنشاء نظام الغرفتين جعل للبرلمان مساحة جديدة للتعبير والحوار على المستوى السياسي، وأداء لتحسين نوعية التمثيل الوطني للشعب والأقاليم بالإضافة إلى كونه أحسن طريقة لضمان استقرار واستمرار الدولة.

ولا يخضع اختيار دولة ما لنظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين لمجرد اعتبارات نظرية ولكن تحكمه عدة عوامل منها تقاليد الدولة وسوابقها الدستورية.

فقد نشأ نظام المجلسين لأول مرة في إنجلترا مهد النظام النيابي لأسباب تاريخية تتعلق بالبناء الطبقي للمجتمع البريطاني، كما يعتبر أيضا هذا النظام ضرورة حتمية في الدول الاتحادية لتحقيق العدالة والإنصاف بين الدويلات المشكلة للاتحاد.

¹ - قديم كيواني، المرجع السابق، ص 28.

ولا يتطابق اعتناق المؤسس الجزائري لهذا المبدأ مع تاريخ الدولة الجزائرية ومسارها الدستوري⁽¹⁾.

لهذا ستحاول استبيان أو استكشاف الدوافع والمبررات القانونية و السياسية التي أدت بالمؤسس الجزائري في سنة 1996 إلى تبني نظام الثنائية البرلمانية.

أولاً: المبررات القانونية:

- في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب المرض أو الوفاة يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئاسة الدولة عملاً بنص المادة 88 من دستور 1996⁽²⁾.
- حل المجلس الشعبي الوطني الذي أحدث فراغاً وانهيار مؤسساتي، والحل إما أن يكون اختياري حسب المادة 129، أو وجوبي إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة طبقاً لنص المادة 182 من دستور 1996.
- تحقيق الصياغة التشريعية والعناية الأفضل للنصوص القانونية واستبعاد ما يشوبها من نقص أو غموض.
- إدخال القوانين العضوية لأول مرة ضمن التشريع الجزائري يمنح صلاحيات خطيرة للسلطة التشريعية إذا ما انفرد بها مجلس نيابي واحد، أما إذا توزعت بين مجلسين نيابيين فهذا يكون مانعاً للاستبداد وعاملاً مساعداً على وجود توازن بين السلطات العامة.
- تخفيف حدة النزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية الذي يؤدي في بعض الأحيان إلى المساس باستقرار نظام الدولة خاصة في ظل نظام المجلس الواحد⁽³⁾.

ثانياً: المبررات السياسية:

- مضاعفة التمثيل الوطني عن طريق ضم الجماعات المحلية وكذا الكفاءات والشخصيات الوطنية ضماناً لاستقرار الدولة وديمومتها.

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 98.

² - المادة 88 من دستور 1996، المرجع السابق.

³ - محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص ص 173 -

- التحول الديمقراطي بعد أحداث أكتوبر 1988⁽¹⁾.
 - أزمت التنمية السياسية المتمثلة في الهوية، الشرعية، المشاركة والتوزيع.
 - رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية حيث يتيح مجلس الأمة إدخال عناصر ذات الكفاءة التي لم تتمكن من النجاح في الانتخابات مما يؤدي إلى إثراء البرلمان ورفع كفاءته.
 - تعزيز مبدأ الوحدة لان المجلس الشعبي الوطني يعكس النزعة الاستقلالية للأحزاب بمختلف توجهاتها وانتشارها داخل التراب الوطني.
 - الإقرار بالتعددية الحزبية⁽²⁾.
 - العمل بكيفية مستمرة على تحقيق التوازن و الاستقرار و استمرارية مؤسسات الدولة و الأمة.
 - انتخابات 1991 و الظروف التي تم فيها تنظيمها قد عرضت البلاد لأخطار ناجمة عن ممارسة سلطة تنفيذية لكل أنواع المساومات، إلى جانب الرغبة في الاستحواذ على السلطة الموكلة لغرفة واحدة.
 - غياب الطبقة السياسية الممثلة للمجتمع المدني قادرة عن أن تعبر عن تنوع و ثراء الأمة وتكريسها⁽³⁾.
 - عدم قابلية مجلس الأمة للحل.
 - استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992.
- يرى بعض الفقهاء أن نظام الغرفتين وسيلة من وسائل تكريس الحريات الأساسية وتقييد السلطة المطلقة ومنع الاستبداد، ويعتبر أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات، بالتالي فهو أداة من أدوات تطبيق الديمقراطية الليبرالية، ويعمل على فتح المجال أمام فئات أخرى في المجتمع لصنع القرار الديمقراطي .

1- إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة الإدارة، مجلد 8، العدد 01، الجزائر، 1998، ص43 .

2 - طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997 - 2007، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2009، ص ص 29 - 41.

3- جقجيقة لوناسي، المرجع السابق، ص 24.

كما يهدف نظام الغرفتين أيضا إلى تعميق اللامركزية في تسيير الشؤون العامة ذلك عن طريق تمثيل المجموعات المحلية كما هو الحال في فرنسا والجزائر⁽¹⁾.

أما البعض الآخر فيرى أن السبب الرئيسي لإيجاد نظام الغرفتين هو إنشاء قوة موازية الغرفة المنتخبة من قبل الشعب، وبالتالي هي وسيلة لإضعاف سلطات الغرفة الأولى، فتستخدم الحكومة إحدى الغرفتين المعارضة الغرفة الأخرى، لدى يرى الأستاذ بيرو "BUREAAU" أن السبب الرئيسي والحقيقي لنشأة نظام الغرفتين هو وضع حد للإدارة الشعبية في صنع القانون وأن التمثيل الديمقراطي الوحيد للشعب هو الغرفة المنتخبة التي تعتبر مجرد وسيلة لتعزيز السلطة الرئاسية.

إن وجود الغرفة الثانية وسيلة من وسائل تعقيد العمل التشريعي ففي حالة وجود اتفاق بين الغرفتين تكون الثانية دون جدوى، أما في حالة الاختلاف بينهما فيكون هناك تنازع وضياع للوقت مما يؤدي إلى تعطيل العمل التشريعي أو إلى سحب النص التشريعي⁽²⁾.

المطلب الثاني

الرقابة الدستورية والقضائية على اللوائح التنظيمية المستقلة

يعتبر احترام مجال كل من التشريع والتنظيم للسلطة التشريعية والتنظيمية ضمانا لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يعني توزيع وظائف الدولة على هيئاتها تستقل كل واحدة عن الأخرى في مباشرة اختصاصاتها وتوزيع الاختصاص التشريعي بين البرلمان والسلطة التنفيذية.

حيث يشترك المجلس الدستوري ويعمل بالتعاون مع مجلس الدولة في مسألة فرض احترام الحد بين التشريع والتنظيم، فالمجلس الدستوري وبإخطار من رئيس الجمهورية يقوم بفحص مدى احترام تطبيق قواعد توزيع الاختصاص التشريعي بين الحكومة والبرلمان.

¹ - لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الأوراسي، يومي 29. 30 أكتوبر 2002، ص 24 وما يليها.

² - مسعود شيهوب، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية، النشأة والتطور، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الأوراسي، ص 44 وما يليها.

ولمجلس الدولة أيضا دور كبير وفعال في رسم الحدود بين التشريع والتنظيم ذلك من خلال ممارسة الرقابة على القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الحكومة بعد الطعن فيها⁽¹⁾.

وعليه نستخلص بأن الرقابة الدستورية والقضائية على اللوائح التنظيمية المستقلة تعتبر أو بمثابة ضمانة أساسية من ضمانات قيام الدولة القانونية، وللرقابة بنوعيتها في النظام القانوني الجزائري أهداف تتمثل أهمها:

تقييد السلطات بالشرعية الدستورية عند ممارستها لنشاطها فهو يعد واجبا يقع على السلطات احترامه والعمل به، كما تعد بمثابة ضمان وتأمين دستوري لها في مواجهة بعضها البعض وتجسيد السيادة الشرعية في المجتمع وذلك بضرورة تقييد الحكام والمحكومين بالنظام القانوني القائم، ولضمان ذلك على أرض الواقع حرصت معظم الدساتير الجزائرية على تأكيد أن أحكام القضاء تصدر وفقا للقانون⁽²⁾.

الفرع الأول: الرقابة الدستورية على اللوائح التنظيمية المستقلة

لقد نصت المادة 165 من دستور 1996 على وجوب خضوع التنظيمات المستقلة للرقابة الدستورية رغم أنها في الأصل لا تخضع للقانون لكن ذلك لا يعني عدم احترامها لمبدأ الشرعية، بل يجب احترام قواعد أخرى هي المبادئ العامة للقانون المستوحاة من الدستور⁽³⁾.

وتهدف الرقابة الدستورية إلى صيانة مبدأ سمو الدستور، وإن مخالفة التنظيم المستقل للقانون يعد اعتداء أو مخالفة لمادة دستورية دون أن يعتبر اعتداء على هرم تدرج القوانين.

¹ - نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2007، ص 93.

² - سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 135.

³ - المادة 165 من دستور 1996، المرجع السابق .

بالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن المجلس الدستوري هو المختص برقابة مدى دستورية التنظيمات المستقلة في إطار الرقابة الاختيارية السابقة أو اللائحة حسب طبيعة قبل أن تصبح واجب التنفيذ⁽¹⁾.

فالمجلس الدستوري لا يمكن أن يتحرك من تلقاء نفسه ليمارس الرقابة الذاتية بل يجب أن تحرك من طرف سلطات الإخطار أي بإخطار من قبل احد السلطات المنصوص عليها في المادة 166 من دستور 1996 التي تنص على " أن يخطر رئيس الجمهورية او رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري " وذلك لما يتعلق الأمر بالمعاهدات الدولية والقوانين والتنظيمات⁽²⁾.

وقد ترتب على ذلك أن تكون المراسيم الرئاسية محصنة، إذ منذ دستور 1989 لم يخطر المجلس ولو لمرة واحدة لممارسة الرقابة على المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية، ويرجع سبب تمتعها بهذه الحصانة أساسا إلى تبعية كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة إلى الأغلبية البرلمانية التي يشهد الواقع السياسي بمساندتها لرئيس الجمهورية من جهة وعدم منح المواطنين سلطة إخطار المجلس الدستوري من جهة أخرى⁽³⁾.

يعتبر الإخطار حق شخصي غير قابل للتفويض لأية جهة أخرى كما يشترط أن تكون رسالة الإخطار موقعة حتما من طرف السلطة المؤهلة دستوريا لإخطار المجلس الدستوري ويعتبر نهائيا لا رجعة فيه بمجرد استلامه للرسالة وشروعه في رقابة النص المعروض عليه⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على اللوائح التنظيمية المستقلة

من الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة هي ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، حيث تعتبر اللوائح التنظيمية المستقلة من حيث المعيار الشكلي قرارات إدارية كونها صادرة عن جهاز إداري ومن ثم تكون محلا لرقابة القاضي

¹ - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 425.

² - المادة 166 من دستور 1996، المرجع السابق.

³ - ججيقة لونا سي، المرجع السابق، ص 225.

⁴ - عادل ذوادي، المرجع السابق، ص 144.

الإداري، غير أن هناك بعض التنظيمات الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لا يمكن الطعن فيها قضائياً أمام القضاء الإداري لأن هذه الأخيرة تعد من قبل أعمال الحكومة أو ما يعرف بأعمال السيادة ومن حيث الإطار الموضوعي فهي من اختصاص مجلس الدولة مثل ما نصت عليه المادة 143 من دستور 1996 " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية " (1).

والمادة 09 من القانون العضوي 98 - 01 تنص " يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً":

- الطعن بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.
- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة (2).

هكذا يختص مجلس الدولة بفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والتي تتخذ مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية فيراعي مدى احترامها للشروط الشكلية المرتبطة بالقرارات الإدارية، وكذا الشروط الموضوعية الداخلية المرتبطة بنطاق اختصاصها الوظيفي (3).

ويمارس مجلس الدولة وظيفته الرقابية على مرحلتين :

أولاً: الرقابة السابقة:

يمارس مجلس الدولة هذا النوع من الرقابة عن طريق وظيفته الاستشارية من خلال تقديم آرائه حول مشاريع القوانين أو مشاريع المراسيم ذات الأصل الحكومي، بهدف صيانة مبدأ سمو

¹ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 78.

² - المادة 09 من القانون العضوي 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين ، المبادئ النظرية والتطبيقات الجمهورية، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 268.

الدستور برقابة الفصل الوظيفي بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية، وعن طريق رفض المشاريع الحكومية إذا تأكد من أنها تشكل اعتداء على السلطة التشريعية⁽¹⁾.

ثانياً: الرقابة اللاحقة

يمارسها عن طريق وظيفته القضائية، فيعتبر مجلس الدولة قاضي مشروعية ينظر في صحة أو مشروعية القرارات الإدارية لا سيما المراسيم الرئاسية بعد أن يتلقى طعناً بشأنها يرمي إلى عدم مشروعيتها وإلغائها.

فيكون فحص المشروعية سواء شكلاً في عدم احترام القرار الإداري للقانون أو الدستور أو موضوعاً من خلال تعدي التنظيم على التشريع⁽²⁾.

وتهدف الرقابة القضائية إلى حماية المصلحة الخاصة لرافعيها وتحقيق المصلحة العامة، ومبدأ المشروعية في الدولة⁽³⁾.

¹ - رشيد خلوفي، مجلس الدولة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 09، العدد الأول، الجزائر، 1999، ص ص 84 - 85.

² - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 428.

³ - عادل ذواوي، المرجع السابق، ص 149.

خلاصة الفصل الأول:

تطرقنا فيما سبق إلى مسألة مهمة وهي تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي أو ما يسمى بالسلطة التشريعية المستقلة، وسنعرض أهم النقاط التي بحثنا فيها وأهم النتائج المتوصل إليها وهي:

1- تعريف السلطة التنظيمية المستقلة والتي هي السلطة القانونية الأصلية التي يختص بها رئيس الجمهورية، يمارسها منفردا في شكل مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة لتنظيم جميع المسائل باستثناء تلك المخصصة للقانون.

2- خصائص السلطة التنظيمية المستقلة وهي ثلاثة عناصر رئيسة تميزها عن باقي التشريعات:

أ- سلطة قائمة بذاتها ومستقلة يمارسها رئيس الجمهورية بشكل مستقل دون قيد أو شرط، وتستمد وجودها من الدستور مباشرة، ولا تركز في قيامها على وجود قوانين سابقة.

ب- سلطة رئاسية يمارسها رئيس الجمهورية بقصد إحداث آثار قانونية معينة.

ج- سلطة عامة تمارس في كافة المجالات غير المخصصة للقانون، تمتد آثار ممارستها إلى كافة أجزاء إقليم الدولة.

3- الفرق بين التنظيم المستقل والقانون بسبب تطابق كل من التنظيم المستقل والقانون من الناحية الموضوعية لكل منهما كان لا بد من الأخذ بالمعيار العضوي للتمييز بينهما. ففي دستور 1996 أصبحت السلطة التنظيمية المستقلة صاحبة الولاية في التشريع فأصبحت العلاقة بينها وبين مجال القانون علاقة انفصال واستقلال، إلا أن اللوائح التنظيمية المستقلة لا تزال أقل درجة وأدنى مكانة من القانون من حيث التدرج في الهرم القانوني الجزائري.

4- القيود الدستورية الشكلية الواردة على اللوائح التنظيمية المستقلة:

- عدم مخالفة مضمون القاعدة الدستورية أو تعديلها صراحة أو ضمنا.
- عدم تنازل رئيس الجمهورية عن اختصاصه في ممارسة السلطة التنظيمية المخولة له للغير.

- تحديد كيفية ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فإذا كان يملك سلطة تقديرية واسعة في تحديد كيفية ممارستها في الظروف العادية، فالأمر يختلف في الظروف الاستثنائية لان المؤسس الدستوري الجزائري قام بتحديدتها في كل حالة من حالاتها بصفة صريحة وبشكل دقيق، وعلى رئيس الجمهورية الالتزام والتقيّد بها.
- احترام الأحكام الدستورية المتعلقة بممارسة السلطة التنظيمية في حالة شغور رئاسة الجمهورية.

5- القيود الدستورية الموضوعية الواردة على اللوائح التنظيمية المستقلة:

- السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مقيدة موضوعيا وبصفة مباشرة باحترام الاحكام الواردة في الوثيقة الدستورية وعدم مخالفتها.
- تقييد رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية.
- 6- تأمين السلطة التنظيمية المستقلة دستوريا:

- الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة لأخذ رأيه وإلا يكون فاقدا لشرعيته.
- رقابة المجلس الدستوري فبعد 1996 ألزم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري ليفصل وجوبا في مطابقة اللوائح التنظيمية للدستور قبل أن تصبح واجبة التنفيذ.
- 7- تأمين السلطة التنظيمية المستقلة قضائيا تمارس هذه الرقابة عن طريق:
- أ- القاضي الإداري لاعتبار اللوائح التنظيمية المستقلة سلطة إدارية تشكل عنصر من عناصر المشروعية.

- اعتبارها سلطة حكومية تشكل عملا من أعمال السيادة فإن القضاء الإداري يقوم بتحصينها.

- ب- القضاء العادي إما بشكل مباشر عندما يتعلق الأمر بالدعوى العمومية أو بشكل غير مباشر لما يتعلق الأمر بالدعوى المدنية.

فإن ما يمكن أن نخلص إليه في نهاية هذا الفصل أن مركز السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في النظام القانوني الجزائري مركز قوي ومرموق.

الفصل الثاني

السلطة التنظيمية المشتقة بين

دستور 1996 وتعديل 2008

تعرف اللوائح التنظيمية المشتقة بأنها كل اللوائح التي توضع بواسطة السلطة الإدارية وتكون لازمة لتنفيذ القواعد القانونية، وذلك بقصد تسهيل هذه القواعد أو تفصيل مجملها أو تحديد الإجراءات الواجبة التطبيق.

كما يعرفها البعض، أنها تلك المراسيم أو اللوائح التي تبرز عموماً التشريعات العادية أو العضوية بتفصيلها وإبراز الأحكام الجزئية أو التكميلية اللازمة لتسهيل تنفيذ التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية.

بالتالي فهي تدابير قانونية ذات محتوى تنظيمي عام وهذا ما يجعلها تندرج في المعايير الرئيسية ولكنها معايير تابعة وليست مستقلة أي عدم انفرادها بتنظيم المسائل الموضوعية بشكل مستقل ولكن وجودها أمر ضروري من أجل تفصيل المعايير القانونية العامة، حيث تتولى تفصيل وشرح القواعد العامة وبيان كيفية تنفيذها، لكن هناك بعض القوانين لا تحتاج إلى تنظيم تنفيذي وبالتالي يتم إصدار المراسيم التنفيذية بصورة تلقائية دون تدخل البرلمان أو رئيس الجمهورية لأنه حق مستمد من الدستور، وفي حالة عدم إصدار هذه اللوائح ينتج عنه تعطيل تطبيق القوانين⁽¹⁾.

وفي هذا السياق نصت المادة 85 / الفقرة 3 من دستور 1996 " يمارس رئيس الحكومة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى... يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"، بمعنى أن رئيس الحكومة يمثل المحرك الحقيقي للنشاط الحكومي وهو المسؤول أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان⁽²⁾.

أما تعديل 2008 فالأمر مختلف حيث أصبح مجال التنظيم المشتق عمل مشترك بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية، حيث تصدر هذه اللوائح بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها ذلك ما أكدته المادة 125 / 2 من الدستور الجزائري المعدل في 15 نوفمبر 2008، فالوزير

¹ - نسيم بلجاج، المرجع السابق، ص 142 .

² - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 433.

الأول في هذا النظام لا يتخذ أي سلطة تنظيمية إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية وبالتالي يعتبر عون سامي تابع لرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

لهذا سنتناول في المبحث الأول تمتع رئيس الحكومة بصلاحيات تنفيذ القوانين و اللوائح التنظيمية المستقلة، وفي المبحث الثاني تقييد المجال التنظيمي المشتق للوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة 2008.

¹ - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر 2010، ص 11.

المبحث الأول

تمتع رئيس الحكومة بصلاحيه تنفيذ القوانين واللوائح التنظيمية المستقلة
في دستور 1996

تمثل السلطة التنظيمية التنفيذية في تنظيم الجزئيات والتفاصيل اللازمة لتنفيذ الأحكام التي يتضمنها إما القانون أو المرسوم الرئاسي.

حيث تعتبر السلطة التنظيمية التنفيذية بطبيعتها وظيفتها ووسائلها المادية والبشرية أجرد بإعداد التفاصيل اللازمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع النفاذ⁽¹⁾.

فلقد نصت المادة 85 / 3 من دستور 1996 المعدل سنة 2008 على أن "يسهر رئيس الحكومة على تنفيذ القوانين والتنظيمات " .

فهذه المادة تسند لرئيس الحكومة اختصاص تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان كذلك التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية⁽²⁾.

كما أشارت المادة 85 على أن كل المراسيم التي يوقعها رئيس الحكومة تسمى بالمراسيم التنفيذية ويندرج ضمنها:

- المراسيم التي تندرج في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- المراسيم التي بمقتضاها يتم تعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا .
- المراسيم التي بمقتضاها يتم تحديد الاختصاصات لأعضاء الحكومة.
- المراسيم التي بمقتضاها يتم تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية لرئاسة الحكومة والمصالح الإدارية في الولايات⁽³⁾.

¹ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1976، ص 442.

² - المادة 85 الفقرة الثالثة من دستور 1996، المرجع السابق.

³ - المادة 85 من دستور 1996، المرجع السابق.

وتتمثل هذه الصلاحية في التوقيع على المراسيم التنفيذية كنتيجة لتكليف رئيس الحكومة بمهمة السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ذلك ما نصت عليه المادة 85 من دستور 1996 " رئيس الحكومة يوقع المراسيم التنفيذية "، كما أن بعض النصوص التشريعية والتنظيمية لا يكفي لتنفيذها عملية الإصدار والنشر، وإنما تقتضي إصدار مراسيم تنفيذية بشأنها في شكل قرارات توضيحية وتفسيرية للنصوص القانونية ولبعض أحكام المواد المتضمنة لها⁽¹⁾.

وتتميز المراسيم التنفيذية عن المراسيم الرئاسية التنظيمية من حيث إجراءات الإعداد ومن حيث المحتوى التنظيمي.

وتحويل هذا الاختصاص لرئيس الحكومة يكمن في المسؤوليات الملقاة على عاتقه، فهو يعمل في إطار برنامج حكومته، فلا يمكنه بلوغ تجسيد خطته السياسية على أرض الواقع بدون إشراكه في العمل التشريعي، ذلك بالموافقة والملائمة بين النصوص القانونية العامة والاعتبارات العملية التي تستوجبها سياسته العامة⁽²⁾.

المطلب الأول

صلاحية رئيس الحكومة في تنفيذ القوانين

إن اختصاص رئيس الحكومة في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان ذلك ما نصت عليه المادة 125 / 2 من دستور 1996 " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة ".

فيتخذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لوضع القانون حيز التنفيذ، كما يمكن للائحة أن تضيف عناصر لم يتضمنها القانون شرط أن تتفق مع قصد وهدف المشرع عند إضافتها⁽³⁾.

¹ - محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 63 .

² - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 441.

³ - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 323.

يعتبر التزام الحكومة بتنفيذ القانون التزاما دستوريا وذلك طبقا للمادة 85 من الدستور، وإلى جانب التزامها الدستوري المتعلق بالسهر على تنفيذ القانون موضع التنفيذ، وعلى إصدار اللوائح التنفيذية الضرورية لوضع ذلك القانون موضع التنفيذ، وهذا ما أكده قرار مجلس الدولة المؤرخ في 20 ماي 2003، وذلك بمناسبة عدم اتخاذ لوائح تنفيذية لوضع أحكام المادة 35 من الأمر المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة موضع التنفيذ⁽¹⁾.

هذا القرار قد أكد مسؤولية الحكومة عند تأخرها أو عدم القيام بمهامها الدستورية خاصة تلك المتعلقة بتنفيذ القوانين، واعتبر ذلك بمثابة مخالفة لمبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور 1996، وكذا مساسا وخرقا لالتزام رئيس الحكومة والمتعلق بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات مما يجعله في وضعية الإخلال وعدم الالتزام بمهامه الدستورية⁽²⁾.

فالمراسيم التنفيذية يصدرها رئيس الحكومة، دون أن يعرضها على البرلمان لكنه يبقى مقيدا بالمجال الذي يحدده له.

ويرجع اختصاص تنفيذ القوانين للحكومة بحكم موقعها التنفيذي، إلا أنه يخرج في هذا المجال تنفيذ القوانين التي تختص وزارتي الدفاع والخارجية بها لأنها من المجال المحمي لرئيس الجمهورية الذي يتولى تنظيمها بمراسيم رئاسية⁽³⁾.

الفرع الأول: التزام الحكومة بتنفيذ القوانين

طبقا للمادة 122 من دستور 1996، يتولى البرلمان وضع المبادئ والقواعد العامة للمجالات المخصصة له بمقتضى الدستور، بمعنى أن السلطة التشريعية لا تضع التفاصيل ولا تتناول المواضيع بالدقة اللازمة لها، بل تكتفي فقط بوضع القواعد العامة⁽⁴⁾.

¹ - أمر رقم 95 / 23 المؤرخ في 26 أوت 1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 48 المؤرخة في 3 سبتمبر 1995.

² - ججيقة لونساي، المرجع السابق، ص 231.

³ - عز الدين بغداددي، المرجع السابق، ص 164.

⁴ - المادة 122 من دستور 1996، المرجع السابق.

لذا فالقوانين الصادرة عن البرلمان تترك التفاصيل المتعلقة بالشروط والمعايير للتنظيم الذي تتولاه السلطة التنفيذية بواسطة المراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية وغيرها من اللوائح العامة والفردية.

تختلف النصوص القانونية من حيث موضوعها وطبيعتها عن النصوص التنظيمية الضرورية لتنفيذها، مثلا يشير قانون حماية البيئة الصادر في 2003 على ستة وعشرون (26) نصوصا تنظيمية، فهذا يبين الدور الأساسي الذي يلعبه التنظيم في مجال تنفيذ القوانين تكلف الإدارة باعتبارها صاحبة الاختصاص اللائحي بتنفيذ القانون وتجسيده في الميدان، بمعنى اتخاذ جميع الإجراءات المادية منها والشكلية والتنظيمية لوضع القانون حيز التنفيذ.

يكون تدخل رئيس الحكومة لاتخاذ المراسيم التنفيذية إما بدعوة من المشرع أو رئيس الجمهورية فيكون مقيدا في تدخله، فلا يجوز أن تحمل المراسيم التنفيذية إجراءات موضوعية، بل يجب أن تكتفي فقط بتنظيم الإجراءات التي تمكن المواطنين من الاستفادة من ذلك القانون فلا يجوز أن تضيف شروطا لتلك التي وضعها القانون للاستفادة من الحقوق المقررة فيه، كما يجب أن لا يعمل على التقليل من الحريات التي سبق للقانون أن اعترف بها⁽¹⁾، وفي هذه الحالة أي في حالة النص الصريح على وجوب صدور اللائحة أو التنظيم لتنفيذ القانون، إن لم تقم الحكومة بوضع اللائحة التنفيذية المنصوص عليها في التشريع فالقانون غير قابل للتنفيذ وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في بعض قراراته إلى اعتناق هذا الاتجاه، إذ أقر أنه في مثل هذه الحالة يبقى القانون القديم ساري المفعول إلى غاية صدور التنظيمات التنفيذية للقانون الجديد.

أما الحالة الثانية فتتمثل في تدخل رئيس الحكومة بدون دعوة صريحة، فنقتصر اللائحة التنفيذية على تفصيل ما جاء في القانون دون إضافة شيء جديد هذا بالمفهوم الضيق للتنفيذ⁽²⁾.

¹ - ججيقة لوناسي، المرجع السابق، 229.

² - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 449.

أما المفهوم الواسع فيعني اتخاذ جميع التدابير والإجراءات وتسخير جميع الوسائل لوضع القانون حيز التنفيذ، وإضافة عناصر وشروط لم يتضمنها القانون بشرط التوافق بين العناصر المضافة والقانون المراد تنفيذه⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تنفيذ وتنسيق برنامج الحكومة

يعد تنفيذ وتنسيق برنامج الحكومة إحدى أهم الصلاحيات التي يتولاها رئيس الحكومة حيث تنص المادة 83 من الدستور 1996 على " ينفذ رئيس الحكومة وينسق البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني ".

يتضمن برنامج الحكومة كل المجالات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية باستثناء مجالي السياسة الخارجية والدفاع الوطني⁽²⁾، ويمكن لرئيس الحكومة أن يطلب من البرلمان عقد دورات غير عادية من أجل تمرير مشاريع القوانين التي يحتاجها لتنفيذ برنامجه في الحالات التي لا تسمح له الظروف بانتظار الدورة العادية لتمرير هذه المشاريع وهذا ما نصت عليه المادة 2/118 من دستور 1996: « يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني»⁽³⁾.

بالإضافة لتقديم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، لا بد من تقديم رئيس الحكومة عرض عن برنامجه لمجلس الأمة باعتبارها الغرفة الثانية في البرلمان حسب المادة 98 من دستور 1996 التي تنص على " يمارس السلطة التشريعية البرلمان، يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " ⁽⁴⁾.

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 451.

² - عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 166.

³ - المادة 118 الفقرة 2 من دستور 1996، المرجع السابق.

⁴ - المادة 98 من دستور 1996، المرجع السابق.

فرئيس الحكومة يقدم برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري هذا الأخير مناقشة عامة لتكييف الحكومة برنامجها، وبالتالي فإن السياسة التي يحددها ليست سياسة مستقلة لأن هذا البرنامج لا بد أن يعرض أمام مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه يقدم رئيس الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية، ويعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس الحكومة حسب الكيفيات المحددة دستوريا⁽²⁾.

إن لم تحصل من جديد على موافقة ينحل وجوبا وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر وهذا ما تنص عليه المادة 81 من دستور 1996⁽³⁾.

فرئيس الحكومة بعد مصادقة البرلمان على برنامجه، يضبط برنامج حكومته وينفذه وينسقه بواسطة الأدوات الدستورية والتشريعية المخولة له وهذا حسب المادة 83 من دستور 1996.

من بين هذه الأدوات رئاسة الحكومة إذ على مستوى مجلس الحكومة يبحث على مدى تنفيذ البرنامج الحكومي، ويعطي التوجيهات اللازمة لوضع البرنامج موضع التنفيذ وتوقيع المراسيم التنفيذية، والتعيين في وظائف الدولة والمبادرة بمشاريع القوانين ويسهر على إعداد المخططات الوطنية للتنمية في كل المجالات ومراقبة تنفيذها ميدانيا من خلال الزيارات الميدانية، وكذا التنسيق المستمر الذي يتولاه بين الوزراء من جهة وبواسطة المصالح الملحقة به والمكلفة بتنسيق النشاطات التي تربط طبيعتها دائرتين أو عدة دوائر وزارية.

ومن كل هذا يتضح بأن رئيس الحكومة هو المنشط الرئيسي للحكومة، وأن برنامج الحكومة لم يصبح برنامج رئيس الحكومة وإنما برنامج رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

¹ - إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، العدد 1، المجلد 8، 1998، ص 31.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص 367.

³ - المادة 81 من دستور 1996، المرجع السابق.

⁴ - نزيهة بن زاغو، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 30.

المطلب الثاني

صلاحية رئيس الحكومة في تنفيذ اللوائح التنظيمية المستقلة

مما سبق الإشارة إليه أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة سابقا يختص إلى جانب تنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني باختصاص تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية وبعد موافقته.

فقبل التعديل الدستوري لسنة 2008 المؤسس الدستوري الجزائري كان يأخذ بمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، فكانت التنظيمات المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية تأتي بشأنها مراسيم تنفيذية قد تحد من سلطة رئيس الحكومة، كونها تأتي مستقلة عن التشريعات التي يصدرها البرلمان، وبالتالي قد تأتي متناقضة مع السياسة التي تنتهجها الحكومة.

لهذا لابد من إعطاء السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة دون قيد حتى يتمكن من تنفيذ القوانين وبرنامج حكومته المسؤول عليه أمام البرلمان⁽¹⁾.

هذا ما ذهب إليه الدستور الفرنسي 1958 في المادة 21 أن الوزير الأول صاحب سلطة التنظيم، يضمن كذلك تنفيذ القوانين، وبالتالي السلطة التنظيمية لها اتجاهين:

فالإتجاه الأول يسعى إلى تنفيذ القوانين، وهو الشكل الكلاسيكي لسلطة التنظيم، ودستور 1958 أعطاهما للوزير الأول، أما الإتجاه الثاني يرى أن السلطة التنظيمية يمكن أن تكون مستقلة، فالوزير الأول يمكن أن يتدخل دون أن يربط قراره إلى تنفيذ نص تشريعي.

فالسطة التنظيمية المستقلة في النظام الفرنسي مقسمة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول.

¹ - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 244.

أما في النظام الجزائري وبعد التعديل الدستوري لسنة 2008 فإن الوزير الأول لا يتخذ أي سلطة تنظيمية إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية، وبالتالي يعتبر عون سامي تابع لرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

الفرع الأول: إصدار اللوائح التنفيذية

بناء على نص المادة 02/85 من دستور 1996 والتي تنص على أنه " يسهر رئيس الحكومة على تنفيذ القوانين والتنظيمات..." فإن الاختصاص التنظيمي لرئيس الحكومة لا يقتصر على تنفيذ القوانين فقط، بل يكمن أيضا في تنفيذ وتطبيق المراسيم الرئاسية التي تدخل ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية والتي تعتبر إلى جانب القانون أدوات لإعداد السياسة الحكومية وإعطاء الطابع القانوني، ويشكل المرسوم التنفيذي أداة لتنفيذ هذه السياسة ووضعها موضع التنفيذ⁽²⁾.

نتيجة لتغيير وظيفة الدولة وعمومية وتجريد النصوص القانونية التشريعية فإنه لم يعد بإمكان النصوص التشريعية دخول حيز التنفيذ بالأحكام المنصوص عليها في متنها، بل تحتاج إلى الدقة لا توفرها إلا القرارات الإدارية بواسطة لوائحها وتنظيماتها.

تتمثل المراسيم التنظيمية التنفيذية في تنظيم الجزئيات والتفاصيل اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها المرسوم الرئاسي، وتعتبر هذه السلطة بطبيعتها وظيفتها ووسائلها المادية والبشرية أجدر بإعداد التفاصيل اللازمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع النفاذ .

قد وضع دستور 1996 في يد رئيس الجمهورية عدة وسائل دستورية تمكنه من الضغط على رئيس الحكومة لاتخاذ التدابير اللازمة لوضع المرسوم الرئاسي موضع التنفيذ، مثل القضاء على تلك الحكومة عن طريق إنهاء مهام رئيسها⁽³⁾.

¹ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 11.

² - المادة 85 / 02 من دستور 1996، المرجع السابق.

³ - ججيقة لوناسي، المرجع السابق ص 227 - 228.

أما عن أجال إصدار اللوائح التنفيذية فإن السلطة التنفيذية ملزمة بإصدارها المراسيم اللازمة لتنفيذ التنظيم المستقل متى وجهت لها الدعوة من صاحب السلطة التنظيمية المستقلة وأساس هذا الالتزام يكمن في مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية والنتيجة من هذه الدعوة هو وقف تنفيذ التنظيم المستقل الجديد إلى حين صدور اللوائح التنفيذية لاحتياج الأولى لأحكام تفصيلية تضعها الإدارة بحيث يستحيل التنفيذ بدون تلك اللوائح التنفيذية⁽¹⁾.

وقد حدد مجلس الدولة الجزائري مفهوم السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية في إصدار اللوائح في القرار الذي أصدر في 20 ماي 2003، ومعيار الأجل المعقول دون تحديد مدته حيث جاء في القرار " الرفض الضمني الناجم عن صمت الحكومة مدة تفوق ثلاث أشهر اتجاه إصدار النصوص التطبيقية المناسبة، يعد رفضا غير مبررا يحل على أنه تجاوز للسلطة ..."

فنستنتج من أحكام هذا القرار اعتبار مجلس الدولة الجزائري مدة ثلاث أشهر مدة الأجل المعقول وما عداها يعتبر رفضا ضمنيا لإصدار المراسيم التنفيذية⁽²⁾.

تؤكد لنا التجربة الجزائرية تباطؤ اتخاذ المراسيم التنفيذية مما يؤدي في بعض الأحيان إلى مرور وقت كبير لكي يرى النص التشريعي التطبيق، وفي بعض الأحيان يعرف ذلك القانون الجمود الكلي مثلا بعد جمود قانون 1983 المتعلق بحماية البيئة، الذي لم تصدر كل النصوص التنظيمية المجسدة له بعد مرور ما يقارب عشرين سنة من صدوره إلى تاريخ تعديله استبدل بقانون جديد في 2003 تقاديا للتأخر في وضع نصوص تنفيذية، جاء في المادة 113 منه على أن النصوص التنفيذية التي صدرت لتجسيد قانون 1983 تبقى سارية المفعول إلى حين صدور نصوص جديدة الذي بلغ عددها ستة وعشرون نصا تنظيميا، وحدد المشرع مهلة صدورها بأربعة وعشرين شهرا لاتخاذها، لكن لم يصدر منها إلا عددا قليلا جدا⁽³⁾.

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 489 - 491.

² - ججيقة لوناتسي، المرجع السابق، ص 234.

³ - قانون رقم 83-03 المؤرخ في 05 فيفري 1983، المتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية عدد 06، المؤرخة في 08 فيفري 1983.

كما يظهر لنا جمود النصوص التشريعية أيضا في القانون المنظم للمحاكم الإدارية الصادرة في 1998، تطبيقا لمبدأ الازدواجية القضائية الذي اعتمده المؤسس الجزائري في سنة 1996، حيث لم يجسد النص في الميدان لسبب عدم صدور النصوص التنظيمية الضرورية لتطبيقه، فنص هذا القانون في المادة 2 على إنشاء 31 محكمة إدارية عبر التراب الوطني، لكن مازال العمل بالغرفة الإدارية جاريا⁽¹⁾، ويظهر جمود النصوص التشريعية أيضا من خلال قانون رقم 02-89 المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك⁽²⁾، إلى جانب عدة قوانين صدرت ولم تدخل حيز التنفيذ لسبب الظروف الاجتماعية والاقتصادية للدولة الجزائرية.

مما سبق تظهر لنا أهمية السلطة التنفيذية في التحكم في آليات ترجمة النصوص القانونية، فنتحكم في فعالية النصوص التشريعية ومصيرها، وتقوم الحكومة بتحديد الأولويات وانقضاء المجالات المستعملة بالنسبة لها خدمة لبرنامجها الحكومي.

الفرع الثاني: تنفيذ وتطبيق المراسيم الرئاسية

إن تنفيذ التنظيمات يتم بموجب مرسوم يوقعه رئيس الحكومة، لكن هذا لا يعني أن المرسوم التنفيذي يتدخل لتنفيذ جميع المراسيم الرئاسية، فهناك بعض من القطاعات الحيوية تكون مجالا مخصصا للمراسيم الرئاسية فقط، فيعتبر كل من مجال الشؤون الخارجية ودفاع الوطني مجالين مخصصين لرئيس الجمهورية وبالتالي لا نجد أثرا للمراسيم التنفيذية فيها فرئيس الجمهورية يقوم بتنظيم جميع التفاصيل المتعلقة بها⁽³⁾.

أما فيما يخص تطبيق المراسيم الرئاسية الأخرى فمجاله ضيق ومن أمثلة ذلك : المرسوم الرئاسي الذي أنشأ وسيط الجمهورية، فهذا المرسوم أحال على المراسيم التنفيذية لتنظيم المسائل الخاصة بوسيط الجمهورية .

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 98-356، المتعلق بالمحاكم الإدارية، المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، الجريدة الرسمية عدد 85 المؤرخة في 15 نوفمبر 1998.

² - قانون رقم 02-89 المؤرخ في 07 فيفري 1989، يتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك، الجريدة الرسمية عدد 06 المؤرخة في 08 فيفري 1989.

³ - المادة 77 الفقرة الثانية من دستور 1996، المرجع السابق.

كذلك اللجان المستقلة لمراقبة الانتخابات فقد أنشأت بموجب مراسيم رئاسية، لكن كل ما يتعلق بكيفيات العمل وسير الأجهزة الموجودة تحت تصرفها حدد بمراسيم تنفيذية⁽¹⁾.

أيضا المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المتعلق بتحديد طائفة الوظائف التي تخضع للتعيين بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، كما حدد المرسوم التنفيذي 90-127 الوظائف التي يتم التعيين فيها بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة وكيفيات ذلك وحدد هذا المرسوم حالتين:

أ- التعيين بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح يقدمه الوزير المعني أو الوزراء المعنيون وهذه الوظائف هي:

- الأمين العام للوزارة.
- مدير الإدارة المركزية للإدارة.
- الكاتب العام للولاية.

ب- التعيين في بعض الوظائف دون استشارة مجلس الحكومة، فهذه الطائفة يتم تعيينها من طرف رئيس الحكومة بموجب مرسوم تنفيذي دون اشتراط موافقة مجلس الحكومة ويتم تعيينها بناء على اقتراح الوزير المعني أو الوزراء، وهذه الطائفة هي:

- الوظائف العليا التي تنشأ لدى رئيس الحكومة.
- الوظائف العليا التي تنشأ لدى المصالح التابعة لرئيس الحكومة.
- الوظائف العليا للإدارة الإقليمية.
- الوظائف العليا الغير المعنية بأحكام المادة الأولى من المرسوم 90/127.⁽²⁾

¹ - نزيهة بن زاغو، المرجع السابق، ص 39.

² - مرسوم رئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 12 أبريل 1989، والمرسوم التنفيذي المطابق له رقم 90-127 المتعلق بالوظائف التي يتم فيها التعيين من رئيس الحكومة.

إذ خول كل اختصاصات التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية من رئيس الحكومة إلى رئيس الجمهورية مثلاً: المدراء المركزيين للوزارات.

المبحث الثاني

تقييد المجال التنظيمي المشتق للوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة
2008

يعتبر رئيس الحكومة المحرك الحقيقي للنشاط الحكومي، وإصدار اللوائح التنفيذية حق مستمد من الدستور دون حاجة إلى إذن أو تصريح من البرلمان عملاً بنص المادة 85 / 3 من الدستور 1996، كما أنه لا يوجد ما يقيد هذا الاختصاص من حيث المدة كل هذا من شأنه أن يمنح رئيس الحكومة سلطة تقديرية واسعة في ممارسة هذا الحق والتعسف في استعماله قد يقودنا إلى نتائج خطيرة جداً، ومثال ذلك تعديل تنفيذ القانون الأساسي العام للعمال الصادر بتاريخ 05 أوت 1978 بسبب التأخر في إصدار المراسيم التنفيذية الموافقة عليها مما أدى إلى تطبيقه بشكل جزئي قبل أن يتم إلغائه بشكل نهائي بسبب التحولات الاقتصادية الحاصلة .

كما أن عدم قيام السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح والأحكام التطبيقية يجعل القانون الموافق عليه من قبل السلطة التشريعية عديم الأثر، مما يشكل فعلاً خطراً كبيراً على إرادة المشرع وتقييداً واضحاً على سلطاته واختصاصاته.

بالمقابل فإن قيام السلطة التنفيذية بإصدار هذه اللوائح يبعد عنها تهمة عرقلة إرادة المجلس التشريعي ويندرج ذلك ضمن المدلول الصحيح لمبدأ التعاون المؤسساتي، أما المراسيم الرئاسية فلا يمكن أن نتصور هناك تأخر في إصدارها، ذلك نظراً للوسائل التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يستعملها ضد رئيس الحكومة لاعتباره المسؤول عن إدارته سواء أمام رئيس الجمهورية أو أمام البرلمان⁽¹⁾.

يفهم من المراسيم التنفيذية كل أنواع المراسيم التي يوقعها رئيس الحكومة، وهي تشمل المراسيم التي تندرج في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات وتلك التي بمقتضاها يتم تعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا.

¹ - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص ص 434 - 435.

فـرئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري في 15 نوفمبر 2008 كان يتمتع بنوع من الحرية في ممارسة صلاحياته التنفيذية، لأن الدستور لم يلزمه باتخاذ المراسيم التنفيذية ومناقشتها في مجلس الوزراء الذي يتأهه رئيس الجمهورية ويتحكم فيه ولا باستشارة هذا الأخير قبل توقيعها، بل يكفي له عرضها على مجلس الحكومة الذي يتأهه.

بالرغم من هذه الحصانة التي يتمتع بها رئيس الحكومة من الناحية القانونية إلا أن هناك عوامل سياسية تجعله يخضع عند ممارسته هذه الصلاحية لإرادة رئيس الجمهورية الذي يمكن إقالته دون قيد أو شرط في حالة حدوث خلاف بينهما بشأن هذا الموضوع⁽¹⁾.

هذا ما أكدته تعديل 2008، إذ أصبح رئيس الجمهورية وبمقتضى القانون صاحب الاختصاص الحقيقي لعملية اتخاذ المراسيم التنفيذية وبالرغم من نص المادة 2/85 والتي تقضي بأن الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، إلا أن هذه المادة أكدت على تقليص المجال التنظيمي لفائدة رئيس الجمهورية حيث أضافت الفقرة " بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك"⁽²⁾، وتدل عبارة " بعد " على موافقة رئيس الجمهورية على توقيع المراسيم التنفيذية تكون قبلية، وبالتالي لا يمكن أن يدخل المرسوم التنفيذي حيز التنفيذ دون موافقة رئيس الجمهورية.

فتوقيع الوزير الأول للمراسيم التنفيذية يكون واقفا على شرط وهو موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

مما سبق يظهر بأن الهدف من إخضاع توقيع كل المراسيم التنفيذية لموافقة رئيس الجمهورية ليس إلا تحويلا لصلاحية تنفيذ القوانين والتنظيمات من الوزير الأول إلى رئيس الجمهورية.

كما يعتبر شرط موافقة رئيس الجمهورية كتوقيع مجاور سلبا على اختصاصات الوزير الأول في مجال التعيين في الوظائف العليا للدولة لاعتبار التعيينات تكون بواسطة مراسيم

¹ - محمد أومايوف ، المرجع السابق، ص 124.

² - مولود منصور، محاضرات في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار النشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 280.

تنفيذية، فلم يبق للوزير الأول سوى صلاحية شكلية تتمثل في توقيع المراسيم التنفيذية المتعلقة بذلك وهو ما يزيد قوة لمركز رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

المطلب الأول

أسباب تقييد المجال التنظيمي المشتق الوزير الأول

مهما اختلفت الاتجاهات حول مدى ضيق أو اتساع معنى التنفيذ أو إصدار اللوائح التنفيذية فإن اللائحة ستظل محافظة على طابعها التقليدي، بحيث علاقتها بالقانون تبقى قائمة على أساس تبعيتها له، فهي تلتزم بحدود القانون وتتقيد به فلا يمكنها مخالفته بالتغيير أو التعديل أو الإكمال، فلها أن تتخذ من التدابير ما يكفل إعطاء القانون أثرا هاما بإيضاح مبادئه أو تعيين تفاصيله.

كما لها أن تتخذ الوسائل اللازمة لتنفيذ القانون، يفرض الجزاء القانوني على من يخالف أحكامه بمعنى أن القانون بنفسه قد فرض جزاء على مخالفة أحكامه، فتأتي السلطة التنفيذية فتفرض هذا الجزاء المنصوص عليه، وإذا لم ينص القانون على جزاء يجب على الإدارة أن تكتفي بوسيلة التنفيذ الجبري.

كما لا يحق للسلطة التنفيذية أن تتصدى أو تعالج موضوعا سبق للمشرع تنظيمه بوضع الأحكام التفصيلية للمبادئ القانونية التي يحتويها التشريع دون أن تضيف شيئا جديدا لها، كما لا يجوز لها أن تعالج ابتدائيا موضوعا لم يتعرض له التشريع، أو الانحراف عن المعنى الصحيح للنصوص الأصلية التي قد تؤدي إلى تعطيل عمله جزئيا أو كليا وبالتالي يكون عرضة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري⁽²⁾.

¹ - محمد أومايوف ، المرجع السابق، ص 125.

² - محمد الطاهر أدمين، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012، ص 61.

كما لا يحق لها إحداث مرفق أو مؤسسة عامة أو محاكمة قضائية لأن ذلك كله من اختصاص السلطة التشريعية، وإن حدث فإن ذلك يعتبر أو بمثابة اغتصاب السلطة التنفيذية لاختصاصات السلطة التشريعية.

إن صلاحية السلطة التنفيذية للتنظيم مقيدة بواجب عدم التعرض إلى الحقوق الأصلية المعترف بها للمواطنين، فلا يجوز للحكومة أن تحد من حرية الأفراد، كما لا يجوز لها إحداث وظائف من شأنها التجاوز على الوظائف القائمة أو المنظمة وفقا للقانون⁽¹⁾.

غير أن دور رئيس الحكومة لا يتوقف عند حد التنفيذ فقط، إنما من صلاحياته الملائمة والموافقة بين النص الأصلي واللائحة التنفيذية مما يقضي في بعض الأحيان إضافة أحكام جديدة إلى القواعد الأصلية دون أن تتعارض معها في نصها أو فحواها⁽²⁾.

أما تعديل سنة 2008 نجده قد أضاف شرطا أو قيادا لإصدار أو تنفيذ اللوائح التنفيذية وهو قيد الموافقة المسبقة من قبل رئيس الجمهورية وهو منصوص عليه في المادة 85 / 3 منه⁽³⁾.

الفرع الأول: أحادية السلطة التنفيذية

لقد عرف النظام السياسي الجزائري حركة واسعة بخصوص هذا المبدأ، بتبنيه لمبدأ أحادية السلطة التنفيذية التي تقابلها الأحادية التنظيمية الرئاسية طيلة العهدة الاشتراكية، ومن الأسباب التي ساهمت في تكريسها بيد رئيس الجمهورية الدور الذي لعبته المؤسسة التي يرأسها في إعداد الدستور وتجنب اللجوء إلى جمعية تأسيسية، فضلا عن انعدام وجود معارضة تمارس نشاطها داخل البلاد مما يساهم في توعية الشعب الذي لم يكن يملك الخيار عند عرض النص عليها إلا الموافقة أو الرفض، لأنه مطالب بالمفاضلة بين نص سابق مرفوض من الأغلبية ونص جديد يعتبر بصفة مطلقة ولا حتى معقولة عن رغبته في إقامة مؤسسات متوازنة فعالة

¹ - صليحة بن نملة، المرجع السابق، ص 112.

² - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 437.

³ - المادة 85 الفقرة الثالثة من تعديل دستور سنة 2008، المرجع السابق.

وغياب الإدارة السياسية الحقيقية في تكريس هذه المبادئ على أرض الواقع، ذلك منذ بداية الإصلاحات⁽¹⁾.

فمباشرة بعد الاستقلال توجه المؤسس الدستوري إلى تقوية صلاحيات رئيس الجمهورية عن طريق مضاعفة دوره القيادي جاعلا منه رئيسا للدولة ومسؤولا عن النشاط الحكومي في آن واحد، هكذا فقد انيطت له السلطة التنظيمية المشتقة يتولى بواسطتها مهمة تنفيذ القوانين⁽²⁾، عن طريق إصدار مراسيم تنفيذية أو التنظيمية الملازمة لها⁽³⁾.

فدستور 1965 شكل تركيبة مؤسساتية معقدة تركز من خلالها السلطة عن طريق تجميع مجلسي الثورة والوزراء بيد رجل واحد هو قائد حركة الانقلاب، وبذلك أصبحت السلطة التنظيمية بجميع أشكالها حكرا على هذا الأخير وحده⁽⁴⁾، فيساهم في إنتاج القواعد القانونية بصفة مبتدئة بمقتضى السلطة التنظيمية الأصلية، كما يشارك على الصعيد العملي في تنفيذ التشريعات العامة بمقتضى السلطة التنظيمية المشتقة التي تشكل ميدانا خصبا بالنسبة للعمل التشريعي.

أما بالنسبة لدستور 1976 فقد نصت المادة 113 / 2 أنه: « يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيرا أولا» وهو أول حكم دستوري من نوعه، مع ذلك فإن الرئيس الراحل "هواري بومدين" لم يكن له أبدا وزير أول، وكنتيجة لذلك بقي مسيطرا على النشاط الحكومي بمفرده فيشرع بواسطة المراسيم الرئاسية بصفة رئيس الدولة، كما يتولى تنفيذ القوانين والتنظيمات بمقتضى المراسيم التنفيذية بوصفه مسؤولا عن النشاط الحكومي⁽⁵⁾.

إلا أن تعديل الدستور لسنة 1979 ألزم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول للتكفل بالوظائف السابقة لذلك لينفادى الوضعية العصبية التي عاشتها السلطة التنفيذية أثناء فترة مرض رئيس الجمهورية الراحل "هواري بومدين" ، أين شهدت فراغا مؤسساتيا.

1 - طارق عاشور، المرجع السابق، ص30.

2 - المادة 52 من دستور 1963، المرجع السابق.

3 - المادة 49 من دستور 1963، المرجع السابق.

4 - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص440.

5 - المادة 152 من دستور 1976، المرجع السابق.

بقي الوضع كما عليه إلى غاية نهاية الثمانينات حيث كانت أحداث أكتوبر 1988، وما كان لها من صدى على الصعيد السياسي خاصة، فقد أحدثت عدة تعديلات سواء على مستوى المبادئ أو الأسس أو الوظائف أو الإيديولوجيات.

كنتيجة ظهرت تسمية رئيس الحكومة من جديد في دستور 1989 لدفع حركة الإصلاحات بابتكار وتوسيع العديد من الصلاحيات لجهاز الحكومة.

أما الدستور الجديد 1996 فقد انتقل من الأحادية إلى الازدواجية في السلطة التنفيذية ولم يكن ذلك وليد الصدفة، بل أراد المشرع من خلاله اجتياز عقبة فشل النظام السابق الذي جعل رئيس الجمهورية مهيمنا هيمنة كاملة على السلطة التنفيذية ولحادث توازن داخل النظام⁽¹⁾.

وقد خولت صلاحية التوقيع على المراسيم التنفيذية لرئيس الحكومة كنتيجة لتكليفه بمهمة السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، والحكمة من ذلك تكمن في المسؤوليات الملقاة على عاتقه، فهو يعمل في إطار برنامج حكومته، لهذا فإن تجسيد خطته السياسية على أرض الواقع لا يمكن بلوغها بدون إشراكه في العمل التشريعي، عن طريق الموافقة والملائمة بين النصوص القانونية العامة والاعتبارات العملية التي تستوجبها سياسته العامة، كذلك فكرة المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان التي تشدد في محاسبة رئيس الحكومة بخصوص نتائج سياسته دون منحه الوسائل الكفيلة لتحقيق مسعاه⁽²⁾.

الفرع الثاني: امتلاك رئيس الجمهورية للبرنامج السياسي

التعديل الدستوري 2008 مس العديد من الجوانب خاصة ما يتعلق برئيس الجمهورية حيث نصت المادة 74 منه على أن العهدة الرئاسية مفتوحة يمكن تجديد انتخاب الرئيس لمدة غير محددة بعدما كانت تنص على إمكانية تجديد انتخاب الرئيس مرة واحدة.

¹ - المادة 114 و115 من دستور 1976، المرجع السابق.

² - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص192.

كما أضاف إلى صلاحياته الواسعة التي كان يتمتع بها صلاحية وضع البرنامج السياسي يوضح فيه سياسة تسيير البلاد خلال عهده الرئاسية، وهذه الصلاحية المهمة كان يتمتع بها رئيس الحكومة سابقا بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عن طريق تبنيه لمخطط عمل.

يعتبر رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا على هذا البرنامج أمام المجلس الشعبي الوطني، لذلك ما نجده في الدساتير الحديثة.

لقد نشأ كذلك مبدأ عدم المسؤولية السياسية في إنجلترا مؤسس على فكرة أن الملك لا يخطئ، ومدام أنه لا يخطئ فيترتب على ذلك أنه غير مسؤول.

وفي الأنظمة الجمهورية فإنه وإن كان رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا فإنه يكون مسؤولا جنائيا عن أفعاله الخاصة، أي أنه يسأل عن تصرفاته التي تشكل جرائم تقع تحت طائلة العقاب وذلك سواء كانت هذه الجرائم تتصل بأعمال وظيفته أو جرائم عادية خاصة في حالة الخيانة العظمى، ويعاقب قانون العقوبات على الجرائم التي ترتكب خارج عن الوظيفة من أجل تحقيق المساواة بين كل المواطنين أمام القانون، وبالتالي إذا ارتكب رئيس الجمهورية جريمة يعاقب عليها.

في حالة الخيانة العظمى يكون رئيس الجمهورية مسؤولا مسؤولية جنائية والمحكمة العليا للدولة هي المختصة بمحاكمته، كذلك الوزير الأول وأعضاء الحكومة عما يرتكبونه من جرائم وجنح حسب ما تنص عليه المادة 158 من دستور 1996⁽¹⁾.

تعود أسباب عدم مسؤولية الرئيس سياسيا إلى سببين أساسيين:

أولا: المصلحة العليا للدولة

لقد كانت هذه الحجة شائعة في الأنظمة الملكية ثم انتقلت بعد ذلك إلى الأنظمة الجمهورية، حيث كان يسود الاعتقاد أن أي مساس برئيس الدولة يعتبر اعتداء على كيان الدولة ذاتها.

¹ - خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص ص 29-30.

ثانيا: دور رئيس الدولة كحكم بين السلطات

القاعدة العامة السائدة في النظام البرلماني أن رئيس الدولة لا يتولى سلطات تنفيذية فعلية، ولا يعتبر مركز ثقل في تسيير الحكم في البلاد، لذا لا تقع عليه أية مسؤولية سواء كان ملكا أو رئيسا للجمهورية، ويترتب على هذه القاعدة عدم جواز انتقاد رئيس الجمهورية لانعدام مسؤوليته لأن الوزارة هي المسؤولة، ووجوب توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص بجوار توقيع رئيس الدولة لأنه يملك سلطات اسمية فقط، أي يسود ولا يحكم والمبدأ يقول أين توجد السلطة توجد المسؤولية.

أما في النظام الشبه رئاسي فصلاحيات رئيس الجمهورية واسعة إلا أنه غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان، وهذا النظام أدمج بين النظام البرلماني أين أخذ من مظاهره عدم مسؤولية رئيس الجمهورية، والنظام الرئاسي أخذ من مظاهره الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية ذلك ما نجده في المادة 77 من دستور 1996، كما تنص المادة 78 من نفس الدستور على الوظائف التي يعين فيها رئيس الجمهورية.

تعتبر الرقابة البرلمانية من أقدم وظائف البرلمان وأشهرها سياسيا، فالبرلمان هو المسؤول عن متابعة أعمال الحكومة وتقييمها حماية لمصلحة الشعب ومنع الانحراف والحفاظ على الأموال العامة، يعد البرلمان سلطة رقابية سياسية على السلطة التنفيذية تحاسبها وتراقب تصرفاتها وأعمالها وقراراتها، ويستطيع من خلالها التحقق من مدى مشروعيتها تصرفاتها.

فالمسؤولية السياسية بمعناها العام حق البرلمان في سحب الثقة من الوزراء فاجمعهم أو من أحدهم دون توقيع أي عقوبة أخرى إذا كان العمل لا يعتبر جريمة طبقا لقانون العقوبات بالإضافة إلى الحق في حل البرلمان في حالة عدم موافقة البرلمان على سياسة الوزير أو الوزراء⁽¹⁾.

ظهرت المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان من خلال النصوص الدستورية الأولى التي عرفتها الجزائر بعد الاستقلال المتمثلة في دستور 1963، والنظام الداخلي للمجلس

¹ - عبد النور ناجي ، المرجع السابق، ص55.

الداخلي التأسيسي، حيث حدد هذا الأخير الحالات التي يمكن أن تقرر فيها المسؤولية السياسية للحكومة، وذلك في حالة طلب التصويت بالثقة على نص أو برنامج الحكومة أو بمناسبة بيان السياسة العامة.

باعتبار رئيس الجمهورية آنذاك هو رئيس الحكومة في نفس الوقت فهو مسؤول أمام المجلس الوطني حسب المادة 47 من دستور 1963، وتتضح هذه المسؤولية أمام المجلس حيث يخول الدستور في المادة 55 للمجلس إيداع لائحة لسحب الثقة من رئيس الجمهورية يترتب عليها استقالة الرئيس والحل التلقائي للمجلس⁽¹⁾.

غير أن النظام السياسي الجزائري عرف تراجعاً في دستور 1976 عندما لم ينص على الرقابة البرلمانية على الحكومة، فقد أصبح رئيس الجمهورية يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية باعتباره رئيساً للدولة، تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادته على اعتبار أنه المجسد لوحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، فهو غير مسؤول أمام البرلمان.

كانت لإحداث أكتوبر 1988 دور كبير في الدفع بالسلطة السياسية التي تبنت مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني مع استحداث منصب رئيس الحكومة، حيث أصبح بإمكان رئيس الجمهورية تعيين رئيس الحكومة يكلف بإعداد برنامج يسهر على تنسيقه وتنفيذه ولا يمكن له تطبيقه إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، وحتى في حالة حصوله موافقة المجلس فإنه يبقى ملتزماً بتقديم بيان السياسة العامة الذي يمكن بمناسبة إثارة مسؤولية الحكومة.

ونفس الأمر في دستور 1996 الذي استحدث غرفة ثانية في البرلمان وهي مجلس الأمة، لكن تبقى الحكومة مسؤولة فقط أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة⁽²⁾.

فالنظام الجزائري استمد الكثير من مظاهر النظام البرلماني منها المسؤولية السياسية التضامنية للوزارة، حيث نص دستور 1996 في المادة 81 على وجوب تقديم رئيس الحكومة

¹ - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 208.

² - خدوجة خلوفي، المرجع السابق، ص 38.

استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، أي استقالة جماعية في حالة رفض نواب المجلس الشعبي الوطني المصادقة على برنامج الحكومة⁽¹⁾، وفي تعديل 2008 أصبح مخطط عمل من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، كما نصت المادة 84 من نفس الدستور أنه عقب تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، يقدم رئيس الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية في حالة عدم تصويت البرلمان على ملتصق الرقابة بأغلبية الثلثين، كما قد تسقط الحكومة إذا لم يصوت النواب على تجديد الثقة في الحكومة بناء على طلب من رئيسها ولجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

في الواقع نجد أن النظام السياسي الجزائري لم يعرف إثارة مسؤولية الحكومة من الناحية الفعلية، أي لم يتم سحب الثقة من أية حكومة سواء بمناسبة برنامج الحكومة، أو بمناسبة بيان السياسة العامة، وذلك راجع إلى القيود المفروضة على طلب سحب الثقة والنتائج المترتبة عنه، لأنه في حالة التصويت على سحب الثقة يؤدي إلى الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني وبالتالي إنهاء المهام السياسي للنواب، كذلك الازدواج في العضوية بمعنى النائب يمكن أن يشغل منصب الوزير وبالتالي لا يمكن إثارة مسؤولية رئيسه.

كما أن الحكومة دائما تتحصل على أغلبية ساحقة سواء بمناسبة برنامج الحكومة، أو مخطط عمل أو بيان السياسة العامة مثل حكومة السيد "احمد اويحي" قام بعرض برنامجه في 20 أبريل 1997، صوت عليه 245 نائب وامتنع 6 نواب وعارض 72 نائب، وبالتالي الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام السياسي الجزائري غير فعالة⁽³⁾.

¹ - المادة 81 من دستور 1996، المرجع السابق.

² - المادة 84 من دستور 1996، المرجع السابق.

³ - خدوجة خلوفي، المرجع السابق، ص 46.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على اللوائح التنظيمية المشتقة وأهميتها

ذهب فريق من الفقه إلى اعتبار اللوائح التنفيذية لا تخضع للرقابة الدستورية لأنها ليست مبتدئة إنما هي تابعة للقانون وإن كانت غير دستورية فهذا يعني عدم دستورية القانون الذي نفذته، وإن تأكد ذلك فيكفي أن يتحرك مجلس الدولة من أجل إلغاء القانون دون اللائحة الصادرة تبعا له .

وهو الموقف الذي أخذته الدساتير المعاصرة ومنها الدستور الجزائري الذي لا يخضع اللوائح التنفيذية لرقابة المجلس الدستوري.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على اللوائح التنظيمية المشتقة

تشكل التنظيمات التنفيذية قواعد عامة ومجردة وملزمة لكن ذلك لا يجعلها ضمن قائمة التشريعات العامة، لأنها لا تنشأ قواعد قانونية جديدة بل مجرد امتداد تشريعي لعمل صادر عن رئيس الجمهورية أو البرلمان.

لهذا يتم الاعتماد على المعيار العضوي لتحديد تكييفها القانوني وإخضاعها للرقابة اللازمة كونها صادرة عن رئيس الحكومة الذي يمثل سلطة إدارية⁽¹⁾.

قد نصت المادة 143 من دستور 1996 على ما يلي " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية "، بمعنى أن القاضي الإداري هو المختص بالطعن في قرارات السلطة الإدارية⁽²⁾، كما حددت المادة 09 من القانون العضوي 98-01 نطاق اختصاص القضاء الإداري كالتالي " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في :

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية .

¹ - إدريس بوبكر، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص 330.

² - المادة 143 من دستور 1996 ، المرجع السابق.

2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة⁽¹⁾.

هكذا يظهر بأن المراسيم التنفيذية تدرج ضمن قرارات السلطات الإدارية المركزية وبالتالي تخضع لرقابة مجلس الدولة لتلقيه دعاوى الإلغاء المرفوعة ضده.

أما التنظيمات المستقلة يتعين إخراجها من دائرة الرقابة القضائية الإدارية رغم أنها تشكل قرارات إدارية طبقا للمعيار العضوي، لأنها لا تتعلق بتنفيذ قانون سابق، إنما تتعلق بإملاء أحكام جديدة مستندة إلى الدستور مباشرة، ومن ثم إخضاعها للرقابة الدستورية فقط، بينما يتعين إخضاع المراسيم التنفيذية للرقابة القضائية لأنها تتعلق بتنفيذ القوانين⁽²⁾.

الفرع الثاني: أهمية الرقابة القضائية على اللوائح التنظيمية المشتقة

تتجلى أهمية الرقابة القضائية على اللوائح التنظيمية المشتقة في ضمان و حماية حقوق وحرريات الأفراد ضد كل تعسف من جهة الإدارة سواء بإلغاء القرار الإداري أو التعويض عما سببه من أضرار للمتقاضين، سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية عن طريق مساءلة هذه الأخيرة قضائيا⁽³⁾.

معرفة أسباب صدور القرار الإداري فلا يمكن أن تصدر الإدارة قرار بدون سبب و تخضع هذه الأسباب لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية ومن جهة مطابقتها للقانون نصا و روحا، فإذا ظهر أنها غير صحيحة واقعا أو هناك خطأ في تطبيقه أو تأويله أصبح القرار معيبا.

كما تتمتع الهيئات الإدارية بسلطة تقديرية واسعة لاتخاذ الإجراءات و التدابير الضبطية ويراقب القضاء الإداري ملائمة إجراء الضبط الإداري مع جسامه الخطر الذي يهدد النظام العام

¹ - المادة 09 من القانون العضوي 98 - 01 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 01 جوان 1998.

² - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 471.

³ - عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة و المالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1988، ص ص 206-207.

لأن الإجراءات المقيدة للحرية لا تكون مشروعة إلا إذا كانت ضرورية، ولا يجوز قانونيا استعمال سلطات الضبط الإداري لتحقيق غايات أخرى غير المحافظة على النظام العام، هكذا يعتبر الإجراء معيبا يعيب الانحراف في استعمال السلطة، كما يراقب القاضي ركن الغاية في القرارات الإدارية⁽¹⁾.

إن كل قرار تنظيمي صادر عن سلطة إدارية يعتبر عملا إداريا قابل للإلغاء و للتفسير ولفحص المشروعية في الحدود القانونية المقررة، يكون من شأنه التأثير في المركز القانوني للأفراد، ولا فرق في كون القرار الإداري التنظيمي صادر من فرد أو لجنة أو مجلس أو هيئة ما دام لكل منها حق إصدار القرارات النهائية أو التنفيذية⁽²⁾.

فرغم هذه الأهمية إلا أن الإدارة لا تعتمد على الرقابة القضائية بشكل مطلق إنما تمارس رقابة ذاتية على قراراتها للتحقيق من مدى مطابقتها للقانون، و الكشف عن أوجه النقص والانحرافات، وتهدف إلى توفير المعلومات و المقترحات التي من شأنها تحسين الإدارات و المؤسسات.

يمكن حصر اختصاصات الرقابة الإدارية على مشروعية القرارات التنفيذية في الكشف عن سلامة التنفيذ للقوانين الموضوعة والالتزام بها، التحقيق من كفاية التنظيمات والإجراءات الإدارية والتنظيمية وقدرتها على تحقيق الغرض منها، الكشف عن الأخطاء و العقوبات القائمة في سبيل التنفيذ وتشخيص الانحرافات و المخلفات المرتكبة ومعرفة أسباب الانحراف واتخاذ ما يلزم من تدابير لتصحيحها ومنع حدوثها مستقبلا، التأكد من صحة الأعمال و النصوص التطبيقية أثناء عملية التنفيذ و مطابقتها للقوانين و التنظيمات السارية.

وإذا كانت القرارات التنفيذية الصادرة مخالفة لقواعد الشرعية القانونية مخالفة كليا تسحب بأثر رجعي من تاريخ صدورها أو إلغاؤها بالنسبة للمستقبل إبتداءا من تاريخ الإلغاء، وإذا كانت مخالفة المشروعية جزئية فتعدل بالقدر الضروري اللازم لشرعية القرارات المتخذة.

¹- عمار عوابدي، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1990، ص318.

²- صليحة بن نملة، المرجع السابق، ص142.

هكذا تقوم الرقابة الإدارية بدور وقائي فهي تكشف عن الأخطاء التي تشملها القرارات التنفيذية قصد تصحيحها إما بطريقة تلقائية من طرف الجهاز التنفيذي، أو بناء على تظلمات يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين.

والرقابة الإدارية المتميزة بالطابع الفني و العملي الذي يجعل منها أداة فعالة لتنفيذ النصوص التشريعية، والطابع القانوني لتصحيح الانحرافات التي تتضمنها النصوص التطبيقية، وكونها رقابة مشروعية وملاءمة فهي تساعد الإدارة أثناء عملية الرقابة.

رغم ذلك يعاب عليها أنها غير كافية لضمان احترام سيادة التشريع، فهي رقابة ذاتية تجعل الإدارة خصما وحكما في أن واحد، الأمر الذي لا يحقق النزاهة و الموضوعية الكاملة، كما أن الإدارة تتأثر في غالب الأحيان بالاعتبارات و المقتضيات السياسية وقت قيامها بفحص شرعية قراراتها التنفيذية على حساب مقتضيات المشروعية بسبب العلاقة القوية بين عالم السياسة وعالم الإدارة.⁽¹⁾

¹ - نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص ص 267-268

خلاصة الفصل الثاني:

لقد تناولنا في الفصل الثاني مسألة مهمة وهي السلطة التنظيمية المشتقة بين دستور 1996 وتعديل 2008، وفيه عرضنا أهم النقاط والنتائج التي توصلنا إليها وهي كالتالي:

- اللوائح التنفيذية يختص بها الوزير الأول لحكم عضويته في الحكومة كمشرف على الطاقم الحكومي دون ان تجعل منه إطارا تشريعيا أو تنظيميا.
 - اللوائح التنفيذية تصدر قصد تنفيذ القوانين التي تصدرها البرلمان، باستثناء القوانين التي تختص بها وزارتي الدفاع والخارجية التي تنظم بمراسيم رئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية.
 - السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية في تحديد آجال إصدار المراسيم التنظيمية التنفيذية.
 - تعطيل تطبيق القوانين أو الجمود الكلي في حالة عدم إصدار اللوائح التنفيذية.
 - تمتع رئيس الحكومة في دستور 1996 بحرية في ممارسة صلاحياته التنفيذية.
 - بعد تعديل 2008 الوزير الأول لا يتخذ أية سلطة تنظيمية إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية بمعنى تقييد المجال التنظيمي المشتق.
 - القيود الواردة على المجال التنظيمي المشتق تتمثل في:
 - 1- أحادية السلطة التنفيذية تقابلها الأحادية التنظيمية الرئاسية.
 - 2- امتلاك رئيس الجمهورية للبرنامج السياسي وعدم تحمله المسؤولية السياسية لاعتباره حكم بين السلطات وحامي المصلحة العليا للدولة.
 - تأمين اللوائح التنظيمية المشتقة قضائيا وتمارس هذه الرقابة إما من قبل:
 - 1- القضاء العادي الذي يمارسها بشكل مباشر أو غير مباشر.
 - 2- القاضي الإداري وهو المختص بالطعن في قرارات السلطة الإدارية.
 - عدم إخضاع المراسيم التنفيذية للرقابة الدستورية لاعتبارها تابعة للقانون.
- إن ما يمكن أن نخلص إليه في نهاية هذا الفصل أن المجال التنظيمي المشتق عمل مشترك بين رئيس الجمهورية والوزير الأول الذي أصبح مجرد موظف سامي تابع لرئيس الجمهورية.

الخاتمة

في النهاية نستخلص بأن رئيس الجمهورية يتحكم بشكل مطلق في الوظيفة التشريعية فيشرع في المجالات المخصصة للبرلمان بمقتضى الأوامر الرئاسية التي تكتسي طبيعة تشريعية كاملة من حيث الموضوع، التي استطاعت أن تتكيف بسرعة مع المعطيات الملازمة للتشريعات البرلمانية وأن تجعل من نفسها الأداة الأكثر قوة ودقة وفاعلية لإعادة البناء التشريعي في الدولة.

فالمراسيم الرئاسية تسعى إلى تمديد الاختصاص التشريعي المخول للسلطة التنفيذية وتحريره من الرقابة البرلمانية وهذا ما جعل منها تشريعات مستقلة موازية للتشريعات البرلمانية.

أما المراسيم التنفيذية فأصدارها من حق رئيس الحكومة، فالتعديل الدستوري لسنة 1996 قد أخذ بازواجية السلطة التنفيذية، وذلك بإنشاء منصب لرئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية، إلا أن ليس هناك توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لأن السلطة التنفيذية لا تقبل مشاركتها سلطة أخرى في ممارسة وظيفتها، أي تركيز السلطة في يدها، وبالتالي أصبح من الصعب لسلطة أخرى مشاركتها رغم وجود عدد كبير من النصوص التي تنص على هذه المشاركة.

ومن اختصاصات رئيس الحكومة أنه يرأس الحكومة ويوقع المراسيم التنفيذية، وهو المسؤول أمام رئيس الجمهورية كما تنص المادة 77 الفقرة الخامسة، وأمام البرلمان المواد 81، 82، 84 من دستور 1996، فهو في علاقة تبعية لرئيس الجمهورية.

فهذه الدراسة أوضحت لنا تعدد الجهات الممارسة للسلطة التنظيمية بفضل تنوع أسس ممارستها، فهي لا تستند إلى الدستور فقط إنما تتوسع بموجب القانون خاصة قانون الولاية وقانون البلدية يوسعان في النشاط التنظيمي خاصة في الظروف الاستثنائية التي يطغى فيها التنظيم على كافة السلطات ويزداد امتدادها إلى أبعد الحدود، وهو أحسن صورة للتعبير عن المجال الفسيح للتنظيم كون اللوائح الإدارية من الأعمال القانونية التي يختلف نظامها القانوني باختلاف النشاط الإداري.

المجال التنظيمي يفوق بكثير مجال القانون لمسايرتها التطورات والتحولات التي عرفتها البلاد أولها السياسية التي لها انعكاس مباشر على الجانب الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي تحتل الصدارة ولها انعكاس إيجابي إذ تولد عنه نموذج جديد للمناشير سابق للقانون إلى جانب المناشير التفسيرية والتنظيمية، بالإضافة إلى تدهور المعايير القانونية خاصة في ميدان التشريع فهو لصالح السلطة التنظيمية إذ له تأثير في الهرم القانوني.

فاللوائح التنظيمية بفضل امتدادها للتشريع وتدخلها في مجاله لها نفس مرتبة القانون، مما يؤدي إلى تلاشي السلطة التشريعية لأن السلطة التنظيمية لم تكتفي بالتوسع المعترف به من طرف الدستور وإنما تسعى للتوسع أكثر فأكثر خاصة بعد السماح لها باتخاذ الإجراءات اللازمة دون مراقبة سواء الرقابة الدستورية التي يقوم بها المجلس الدستوري الذي لم يخطر بمارستها ولا مرة واحدة، والرقابة القضائية باعتبارها قرارات إدارية تكون محل طعن أمام القاضي.

فالسلطة التنظيمية في مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري وفقا لأحكام الدستور فاستولت على مجالات كانت حكرًا على البرلمان الذي فقد المكانة الأولى التي كان يحتلها ذلك راجع إلى عدم تمكن السلطة التشريعية من مواجهة الأزمات وامتلاكها للوسائل الخاصة للتدخل من أجل مواجهة متطلبات العصر.

فقد تم من خلال هذه الدراسة استنتاج وجود علاقة قانونية بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية نتجت عنها آثار سلبية وخطيرة أخلت بمبدأ التوازن في النظام القانوني للدولة ومبدأ الشرعية الدستورية.

كما استنتجنا أيضا وجود عدة مشاكل وصعوبات تواجه السلطة التنظيمية لأداء مهامها والمتمثل في وضع القواعد القانونية والحفاظ على النظام العام أهمها:

- تدخل التشريع في نطاق اختصاص التنظيم والعكس.
- تركيز السلطة التنظيمية بيد رئيس الجمهورية.
- عدم صدور النصوص التنظيمية لتنفيذ النصوص التشريعية في الوقت المناسب.
- وجود مشاكل بين القانون واللائحة والتي أخلت بمبدأ الفصل بين السلطات.

- تدخل رئيس الجمهورية في اصدار اللوائح التنفيذية.

ومن خلال الدراسة الموضوعية للوائح التنظيمية في ظل دستور 1996 يمكن اقتراح بعض الحلول لمعالجة المشاكل المتقدمة أو التخفيف من حدتها على الأقل نذكر منها:

- تبسيط الإجراءات التنفيذية التي تتضمنها التنظيمات والأوامر والحد من وضع الإجراءات المطولة التي أصبحت نمطا يعرقل عملية تطبيق التشريع ويلحق الأذى بمصالح المواطنين.

- الدعوة إلى توسيع إخطار المجلس الدستوري إلى رئيس الحكومة، وعدد معين من نواب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، شأن ذلك تحريك الرقابة الدستورية على المراسيم التنظيمية التي يصدرها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول.

- ضرورة توسيع المجال الاستشاري لمجلس الدولة إلى النصوص التنظيمية كما هو مقرر في المادة 119 من دستور 1996.

- الدعوة إلى نص دستوري يحدد المدة القصوى التي يجب على السلطة التنفيذية إصدار النصوص التنفيذية خلالها لتجنب صدور التشريعات المعلقة تنفيذها على النصوص التنظيمية.

- الصياغة الواضحة للنصوص التشريعية حتى يكون تنفيذها سهلا للسلطة التنظيمية والتزامها والتقيد بمنطوقها تقيدا حرفيا.

- إشراك الوزير الأول وذلك بإسناده السلطة التنظيمية إلى جانب رئيس الجمهورية.

تم بعون الله وتوفيقه.

قائمة المراجع

1- المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب:

- 1- إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.
- 2- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، 1992.
- 3- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، الجزائر، 1992.
- 4- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 1993.
- 5- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، 1996.
- 6- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005.
- 7- عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر بجامعة قلمة، 2006.
- 8- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2009.
- 9- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- 10- عمار بوضياف، دعوى إلغاء في قانون الاجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 11- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

- 12- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- 13- عمار عوابدي ، القانون الإداري ، المؤسسة الوطنية للكتاب ،ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1990.
- 14- عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 1999.
- 15- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2005.
- 16- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2004.
- 17- محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهريّة، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- 18- مولود ديدان، مباحث في القانون والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
- 19- مولود ذبيح، الفصل بين السلطات، الحرية الدستورية الجزائرية، دار هومة، عين مليلة، 2002.
- 20- مولود منصور، محاضرات في القانون الدستوري، دار النشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2009.

ثانيا: المذكرات والرسائل الجامعية:

أ - الرسائل الجامعية:

- 1- أحسن رابحي ، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2006.
- 2- ججيقة لوناسي ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

3- خدوجة خلوفي ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون الدستوري، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2012.

4- محمد أومايوف ، عن الطبيعة الرئاساوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 07 ديسمبر 2013.

ب- المذكرات الجامعية:

01- إدريس بوكرا ، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، مجلد 08 ، العدد 01، الجزائر، 1998.

02- إدريس بوكرا ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 01، الجزائر، 2000.

03- رشيد خلوفي ، مجلس الدولة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مجلة سداسية تصدر عن مركز التوثيق والبحوث الإدارية، المجلد 09، العدد 01، الجزائر، 1999.

1- أحمد قاروش ، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، الإدارة والمالية ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

ثالثا: المقالات:

2- حميد مزياني ، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

3- سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون رقم 08 / 19، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في

- الحقوق في إطار مدرسة الدكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، الجزائر، 2010.
- 4- صليحة بن نملة ، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة المالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001.
- 5- طارق عاشور، تطور العلاقة الحكومية والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، باتنة، 2009.
- 6- عادل ذواوي ، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013.
- 7- عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر ،رسالة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ،جامعة الجزائر، 1998.
- 8- قديم كيواني ، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
- 9- لونس مزباني ، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 10- محمد الطاهر أحمين ، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 11- نزيهة بن زاغو ، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر.
- 12- نسيمة بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية ، رسالة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.

04- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1976.

05- مسعود شيهوب ، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية ،النشأة والتطور، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي، يومي 29 و30 أكتوبر 2002، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر.

06- لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي، يومي 29 و30 أكتوبر 2002.

II- النصوص القانونية:

1- الدساتير:

- استفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، المتعلق بالمصادقة على نص دستور 1963،
الجريدة الرسمية عدد 64، صادر في 08 نوفمبر 1963.

- أمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 29 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.

- مرسوم رئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، صادر في 01 مارس 1989.

- مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25 الصادر في 14 أبريل 2002، المعدل بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63 الصادر في 16 نوفمبر 2008.

- الدستور الفرنسي لسنة 1958

2- القوانين:

- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 01 جوان 1998.

- القانون رقم 02/89 المؤرخ في 07 فيفري 1989، يتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك، الجريدة الرسمية عدد 06 المؤرخة في 08 فيفري 1989.

- القانون رقم 09 /08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21، لسنة 2008.

- القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43 مؤرخة في 20 جويلية 2003.

- أمر رقم 95 / 23 المؤرخ في 26 أوت 1995 يتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 48 مؤرخة في 03 سبتمبر 1995.

- أمر 97 / 07 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 12 صادر في 06 مارس 1997.

3- اللوائح التنظيمية:

- مرسوم رئاسي رقم 89 - 44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية عدد 15 صادر في 12 أبريل 1989.

- مرسوم رئاسي رقم 99/203 مؤرخ في جماد الأول عام 1420 الموافق ل 21 غشت سنة 1999، يتضمن تحويل معهد الطيران إلى مدرسة تحضيرية لدراسة الطيران،
- مرسوم رئاسي رقم 99/372 مؤرخ في 26 شعبان عام 1420 الموافق ل 14 نوفمبر 1999، يتضمن تسمية أنبوب الغاز معرب أوربا (GME)
- مرسوم رئاسي رقم 2000/372 مؤرخ في 26 شعبان عام 1421 الموافق ل 22 نوفمبر 2000، يتضمن إحداث لجنة الدولة ومهامها.
- مرسوم تنفيذي رقم 98/156 المتعلق بالمحاكم الإدارية، المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، الجريدة الرسمية عدد 85 المؤرخة في 15 نوفمبر 1998.
- مرسوم تنفيذي رقم 07/125 المؤرخ في 05 ماي 2007 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 98/236 المؤرخ 22 فبراير 1998 والمتضمن القانون الأساسي لدور الثقافة، الجريدة الرسمية عدد 29 مؤرخ في 06 ماي 2007.
- مرسوم تنفيذي رقم 08/157 المؤرخ في 28 ماي 2008 يتضمن إنشاء الحظيرة الثقافية للأطلس الصحراوي وتعيين حدودها، الجريدة الرسمية عدد 28 المؤرخ في 01 يونيو 2008.

4- القرارات:

- قرار رقم 01/89 المؤرخ في 20 أوت 1989 الذي يصرح فيه المجلس الدستوري بعدم مطابقة نص المادة 86 من قانون الانتخابات الذي يشترط الجنسية الأصلية من المترشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني وزوجه بسبب عدم احترامه لمبادئ تضمنتها اتفاقيات صادقت عليها الجزائر لاسيما مبدأ المساواة ومبدأ عدم التمييز.

الفهرس

| | |
|---------|---|
| 01..... | مقدمة |
| 07..... | الفصل الأول: السلطة التنظيمية المستقلة اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية |
| 09..... | المبحث الأول: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي |
| 10..... | المطلب الأول: المرسوم الرئاسي أداة قانونية للسلطة التنظيمية المستقلة |
| 11..... | الفرع الأول: المرسوم الرئاسي قرار إداري |
| 11..... | الفرع الثاني: تمتع المرسوم الرئاسي بمكانة القانون |
| 14..... | المطلب الثاني: الفرق بين اللائحة التنظيمية وغيرها من اصدارات السلطة التنفيذية |
| 15..... | الفرع الأول: لوائح المصالح العامة |
| 16..... | الفرع الثاني: لوائح الضبط الإداري |
| 17..... | الفرع الثالث: اللوائح التنفيذية |
| 19..... | المبحث الثاني: تقييد المجال التشريعي لصالح مجال التنظيم المستقل |
| 21..... | المطلب الأول: الأزمة التشريعية التنظيمية |
| 23..... | الفرع الأول: المحاولات الفقهية لتحديد مجال اللوائح والقانون |
| 25..... | الفرع الثاني: تحديد المجال التشريعي في دستور 1996 |
| 28..... | المطلب الثاني: الرقابة الدستورية و القضائية على اللوائح التنظيمية المستقلة |
| 29..... | الفرع الأول: الرقابة الدستورية على اللوائح التنظيمية المستقلة |
| 30..... | الفرع الثاني: الرقابة القضائية على اللوائح التنظيمية المستقلة |

| | |
|---|--|
| 35..... | الفصل الثاني: السلطة التنظيمية المشتقة بين دستور 1996 وتعديل 2008 |
| المبحث الأول: تمتع رئيس الحكومة بصلاحيه تنفيذ القوانين و اللوائح التنظيمية المستقلة | |
| 38..... | في دستور 1996 |
| 39..... | المطلب الأول: صلاحية رئيس الحكومة في تنفيذ القوانين |
| 41..... | الفرع الأول: التزام الحكومة بتنفيذ القوانين |
| 42..... | الفرع الثاني: تنفيذ وتنسيق برنامج الحكومة |
| 44..... | المطلب الثاني: صلاحية رئيس الحكومة في تنفيذ اللوائح التنظيمية المستقلة |
| 45..... | الفرع الأول: إصدار اللوائح التنفيذية |
| 47..... | الفرع الثاني: تنفيذ وتطبيق المراسيم الرئاسية |
| المبحث الثاني: تقييد المجال التنظيمي المشتق للوزير الأول بعد التعديل الدستوري | |
| 50..... | 2008 |
| 52..... | المطلب الأول: أسباب تقييد المجال التنظيمي المشتق للوزير الأول |
| 53..... | الفرع الأول: أحادية السلطة التنفيذية |
| 55..... | الفرع الثاني: امتلاك رئيس الجمهورية للبرنامج الرئاسي |
| 60..... | المطلب الثاني: الرقابة القضائية على اللوائح التنظيمية المشتقة وأهميتها |
| 60..... | الفرع الأول: الرقابة القضائية على اللوائح التنظيمية المشتقة |
| 61..... | الفرع الثاني: أهمية الرقابة القضائية على اللوائح التنظيمية المشتقة |
| 66..... | الخاتمة |
| 70..... | قائمة المراجع |
| 78..... | الفهرس |