

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

مذكرة محكمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخص قانون عام داخلي

إشرافه الأستاذ:

بولعراوي الصادق

إعداد الطالبين:

بولسان زينب

حجاز نبوية

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيساً	محمد الصديق بن يحيى - جيجل -	أستاذ مساعد "أ"	مشطر ليلي
مقرناً ومقرراً	محمد الصديق بن يحيى - جيجل -	أستاذ محاضر "ب"	بولعراوي الصادق
ممتحناً	محمد الصديق بن يحيى - جيجل -	أستاذ مساعد "أ"	بوجريو ياسمينة

الموسم الجامعي: 2017 - 2018

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

مذكرة محكمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخص قانون عام داخلي

إشرافه الأستاذ:

بولعراوي الصادق

إعداد الطالبين:

بولسان زينب

حجاز نبوية

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيساً	محمد الصديق بن يحيى - جيجل -	أستاذ مساعد "أ"	مشطر ليلي
مقرناً ومقرراً	محمد الصديق بن يحيى - جيجل -	أستاذ محاضر "ب"	بولعراوي الصادق
ممتحناً	محمد الصديق بن يحيى - جيجل -	أستاذ مساعد "أ"	بوجريو ياسمينة

الموسم الجامعي: 2017 - 2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و عرفان

الحمد لله عز وجل نحمده ونشكره على عظيم نعمه،
نتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى كل من ساهم من قريب
أو من بعيد في مد يد العون لانجاز هذه المذكرة
ونخص بالذكر الأستاذ المشرف " بولعراوي الصادق "
وإلى كل أساتذتنا الكرام وأعضاء لجنة المناقشة.

زينب ونبوية

إهداء

الحمد لله الذي أعانني على إنجاز هذا العمل المتواضع

والذي أتمناه عملا صالحا وناफعا إن شاء الله.

أهدي هذا العمل إلى:

أمي الحنونة وأبي الغالي حفنهما الله ورعاهما وجعلهما تاجا على رؤوسنا.

إلى إخواني الأعماء: حمزة، موسى، صلاح الدين، عيسى، أبو بكر.

إلى أخواتي العزيزات: سولاف وشهيناز.

إلى الأستاذ الفاضل بولعراوي الصادق وجميع الأساتذة الكرام.

إلى جميع الصديقات والزميلات.

إلى أفراد عائلتي الكبيرة جميعا صغيرا وكبيرا.

زينب

إهداء

أهدي ثمره جهدي المتواضع إلى:

قرة عيني أُمي وزوجة أبي الغاليتين على قلبي اللتان سهرتا على إسعادي
وإلى الرجل الذي رسم طريق نجاحي إلى أعظم رجل في الدنيا والذي الغالي العيد
إلي وجوه الحب إلى إخوتي أنار الله دروبهم وبالأخص: فارس، شهرزاد، نور الدين.
إلى كل الأساتذة المحترمين خاصة الأستاذ المشرف: بولعراوي الصادق.
وإلى أعز صديقاتي: إيمان، زينب، روقيه، صونيه، مروى.

نبوية

قائمة المختصرات:

أولاً: باللغة العربية:

ج. ر: الجريدة الرسمية.

ص: صفحة.

د.س.ن: دون سنة النشر.

د.س.م: دون سنة مناقشة.

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

P : page.

مقدمة

ظهر مصطلح التنظيم لأول مرة في النظم الفرنسية القديمة لكنه لم يكن في الصورة التي هو عليها الآن، فقد وجدت التنظيمات في تلك الفترة لخدمة وتنفيذ مجالات محددة كالجانب العسكري، ومع مجيء الثورة الفرنسية التي أفرزت مبادئ ديمقراطية أخرى جعلت من البرلمان مصدر جميع السلطات باعتباره ممثلاً للأمة ويحتكر وضع النصوص القانونية في حين يقتصر دور السلطة التنفيذية على التنفيذ والتطبيق فقط.

لكن هذه الفكرة لم تستمر لوقت طويل نتيجة استبداد البرلمانات وسيطرة الغرور والتعالي عليها والذي تولد عنه تضارب الكتل وتوجهات الأحزاب والتيارات، في مقابل ذلك إفتقارها للإمكانيات والخبرة والسرعة في التشريع فقد كان العمل البرلماني يتسم بالبطء في أغلب مراحل وآلياته، إضافة إلى طول هذه المراحل وتعقيدها مما أدى إلى صعوبة تصديه للمشكلات والأزمات خصوصاً المستجبات السريعة والمعقدة التي تستلزم تدخلاً سريعاً وتقنياً من أجل مواجهتها، الأمر الذي استدعى إيجاد وسيلة دستورية لتجاوز ذلك ألا وهي السلطة التنظيمية والتي تعد أكثر نجاعة في مجابهة ذلك، كون السلطة التنفيذية تمتلك الوسائل والمؤسسات والهيكل الإدارية والتقنية السريعة التي تستطيع من خلالها مجارات متطلبات العصر وتلبية حاجيات الأفراد.

ويعد دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958 دستورا متميزا نظرا لتبنيه السلطة التنظيمية وأسندها إلى رئيس الجمهورية بعدما قيد سلطة البرلمان في التشريع والتي كانت سابقا مطلقة، ويتجلى ذلك من خلال تحديد المجالات التي بإمكانها التشريع فيها على سبيل الحصر في حين جعل كل ما يخرج عن ذلك يدخل في اختصاص السلطة التنظيمية.

وتأثرا بالنهج الفرنسي أخذ كل من المؤسس الدستوري الجزائري والمصري بالسلطة التنظيمية وأسندها إلى رئيس الجمهورية، إذ يمارسها في النظام الدستوري المصري عن طريق إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة، أما في الجزائر فقد

تم النص عليها في الدساتير الأربعة إضافة إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ ظهرت في أول دستور للجزائر المستقلة سنة 1963 في المادة 53 منه التي تنص على أنه "تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية"، ودستور 1976 بموجب المادة 111 منه التي نصت على مجموعة من السلطات والصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية من بينها ما جاء في الفقرة 10 منها إذ أنه "يظطلع بالسلطة التنظيمية"، وكذا المادة 116 الفقرة الأولى من دستور 1989 والمادة 125 الفقرة الأولى من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نصت على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

وفقا لهذه المواد يستأثر رئيس الجمهورية بسلطة تنظيمية يمارسها في كل المجالات واليادين غير المخصصة للبرلمان، هذه السلطة أو الصلاحية الدستورية التي بمقتضاها يصدر تنظيمات مستقلة ينافس بها القانون في صنع القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد.

يكتسي موضوع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أهمية كبيرة نظرا للدور الكبير الذي تلعبه هذه السلطة في تعزيز مركز رئيس الجمهورية، وتؤكد تفوقه على البرلمان من خلال تكسير حاجز إنفراده بعملية التشريع حيث أصبحت كقطب ثاني منافس له، كما أنها تعد وسيلة ناجعة لمواجهة متطلبات العصر الحالي الذي يتسم بالسرعة وكثرة التحديات وهذا الأمر يفتقر إليه البرلمان، إضافة إلى ضعف الإمكانيات والخبرات والسرعة في إنتاج القوانين التي تبقى أسيرة الدورات البرلمانية المتباعدة ومراحل سن التشريع الطويلة.

إضافة إلى مساهمتها الكبيرة في إثراء المنظومة القانونية نظرا لدورها الفعال في وضع القواعد العامة والمجردة في المجالات غير المخصصة للقانون، وتوضح هذه الأهمية أكثر كونها تتعلق بمؤسسة جد حساسة في الدولة ألا وهي رئاسة الجمهورية.

وتكمن أسباب إختيار هذا الموضوع في :

- الرغبة والميول الشخصي لدراسة مواضيع القانون الدستوري، وهذا الموضوع يعتبر أحد مواضيعه.

- الدور المتزايد والمتعاضم للسلطة التنفيذية فبالإضافة إلى إختصاصها التنفيذي الأصيل خصها المؤسس الدستوري دون غيرها بمباشرة إختصاص تنظيمي واسع ومستقل منح لرئيس الجمهورية.

- إنهاء السلطة التنظيمية المستقلة لفكرة سادت لوقت طويل في الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة مفادها أن البرلمان هو المعبر الوحيد عن الإرادة العامة، ذلك لأن انتخاب هذا الأخير من طرف الشعب منحه هذا الإمتياز وجعله أنداك الممثل الوحيد للأمة.

أما عن أهداف هذه الدراسة فتتمثل في:

- إبراز مدى تأثير هذه السلطة على مركز رئيس الجمهورية وكذا البحث في تأثيرها على إختصاصات البرلمان.

- توضيح مسألة خضوعها للرقابة ومدى فعاليتها والجهات المخول لها ممارستها.

وقد اعتمدنا في هذا البحث على الدراسات التالية:

- "السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر" أطروحة دكتوراه في القانون من إعداد الطالب "بن دحو نور الدين"، والذي تناول هذا الموضوع من جانب امتياز وتفوق هذه السلطة (السلطة التنظيمية المستقلة) على البرلمان في ظل أحكام الدستور الجزائري، ومدى قوتها في تدعيم مركزه في مواجهته في مجال صنع القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد في الجزائر ومدى خضوعها للرقابة الدستورية.

- "السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية" مذكرة ماجستير في العلوم القانونية للطالب "عادل ذوادي" الذي تعرض لهذا الموضوع من زاوية مفهوم هذه السلطة التي يتمتع بممارستها رئيس الجمهورية وطبيعة علاقتها بالقانون ومركزها في النظام القانوني الجزائري.
- "السلطة التنظيمية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008" مذكرة ماجستير في القانون من إعداد الطالب "كيواني قديم" والذي تناول هذا الموضوع من زاوية مدى تأثير السلطة التنظيمية بالتعديل الدستوري لسنة 2008.

خص المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بسلطة تنظيمية واسعة ومستقلة يمارسها خارج المجالات المخصصة دستوريا للقانون لهذا:

إلى أي حد تؤثر السلطة التنظيمية في مركز رئيس الجمهورية؟

وقد اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهجين الوصفي والتحليلي يتخللهم في بعض الأحيان المنهج المقارن.

• المنهج الوصفي:

وذلك لطبيعة هذا الموضوع الذي يقتضي استخدام أو إتباع هذا المنهج والذي يقوم أساسا على البدء بالمفاهيم الأساسية للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

• المنهج التحليلي:

وذلك لدراسة وتحليل النصوص الدستورية وحتى القانونية والآراء والقرارات إن وجدت المتعلقة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، إضافة إلى ضرورة وجود هذا المنهج في إعداد البحوث القانونية.

• المنهج المقارن:

سيتم اللجوء إليه استثناءً وذلك في نقاط محددة تستدعي مقارنة ما جاء به المؤسس الدستوري الجزائري حول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بما توصل إليه الدستور الفرنسي بخصوصها على إعتبار أن هذا الأخير يعد مصدراً تاريخياً للأول، وكذا ما جاء به الدستور المصري فيما يتعلق بهذه السلطة.

وتتمثل أهم الصعوبات التي واجهتنا خلال إعداد هذا البحث في غياب المراجع المتخصصة في هذا الموضوع خاصة الكتب، فجميع الكتب التي اعتمدنا عليها عامة ولا تلم بجميع عناصر الموضوع إضافة إلى غياب اجتهادات المجلس الدستوري والقضاء لا سيما الإداري منه (مجلس الدولة) بخصوص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الجزائر.

مما سبق فإن دراسة هذا الموضوع يتطلب التطرق إلى ماهية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (الفصل الأول)، ثم بعد ذلك التطرق إلى الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (الفصل الثاني).

الفصل الأول:

ماهية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

أصبحت السلطة التنفيذية بسبب تطور وظيفتها لا يقتصر دورها على تنفيذ القوانين فحسب، بل تعدى ذلك إلى صنع القانون بمفهومه الواسع عن طريق سلطة التنظيم، هذه الأخيرة شكلت أحد العوامل المهمة في ظهور القانون الدستوري بشكله الحديث وذلك لما لعبته من دور هام في تراجع تطبيق العديد من المبادئ والأسس التقليدية التي يركز عليها القانون الدستوري، أهمها مبدأ الفصل بين السلطات حيث ساهمت في تغييره من المفهوم المطلق إلى المفهوم النسبي المرن.

في الجزائر تم إسناد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الذي يمارسها بشكل متحرر ومستقل، إذ أضحى يستأثر بمجال تنظيمي واسع وغير محدود يمكنه من منافسة البرلمان بل يتفوق عليه في صنع وإنتاج القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد.

وعلى هذا إذا كان رئيس الجمهورية يمارس سلطته التنظيمية المستقلة عن طريق إصدار تنظيمات رئاسية ينافس بها البرلمان ويتفوق عليه مما يدعم مركزه القانوني، هذا ما يقتضي البحث عن مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (المبحث الأول)، ثم تفوق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية على القانون (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية عن طريق السلطة التنظيمية الممنوحة له بموجب الدستور صاحب الإختصاص العام والشامل في وضع القواعد العامة الموجودة في كل المسائل ما عدا تلك المخصصة لمجال تدخل البرلمان، بحيث لا يستطيع هذا الأخير تجاوزها وإذا قام بذلك قد يكون تعدى على المجال المستقل والواسع الممنوح لرئيس الجمهورية.

وبالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري نجد أنه قد سلك نفس الطريق الذي انتهجه المؤسس الدستوري الفرنسي، الذي بمجرد استرداد السيادة قام بإسناد السلطة التنظيمية وممارستها لرئيس الجمهورية، إذ نجد الدستور الفرنسي لسنة 1958 أسس نظاما سياسيا متميزا، من خلال تقييد سلطة البرلمان في التشريع وجعل كل ما يخرج عنها مسألة أو اختصاص لوائح التي يصطلح عليه تسمية السلطة التنظيمية.

وللبحث في مفهوم هذه السلطة نتطرق إلى التعريف بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (المطلب الأول)، وتمييز النصوص التنظيمية عن غيرها من النصوص القانونية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

التعريف بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تمكن السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية من منافسة البرلمان في وضع قواعد عامة ومجردة منظمة لحياة الأفراد والمجتمع وذلك عن طريق إصدار قرارات إدارية تنظيمية عامة في نطاق الاختصاصات المقررة له بنص الدستور، ونظرا لأهميتها في دعم مركز رئيس الجمهورية في المنظومة القانونية الجزائرية كان لابد لنا من البحث عن تعريف لها (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى مميزاتها وخصائصها (الفرع الثاني)، وتحديد أنواعها (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

تعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

يقصد بالسلطة التنظيمية: صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي⁽¹⁾، يمارسها في الواقع بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية⁽²⁾.

كما يمكن تعريفها بأنها: " صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم"⁽³⁾.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المؤسس الدستوري قد منح لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم مسائل غير مخصصة للقانون والتي لم يدخلها الدستور ضمن اختصاصه، حيث تنص المادة 143 الفقرة الأولى منه على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

وعليه فإن رئيس الجمهورية في هذه الوضعية يمارس سلطة مصدرها القانون الأسمى في الدولة ألا وهو الدستور وهي غير مشتقة، لهذا يسمى المجال الذي يحتفظ به في هذه الحالة "بالمجال التنظيمي المستقل" والسلطة التي يمارسها "بالسلطة التنظيمية المستقلة"⁽⁴⁾.

وتعتبر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة وواسعة غير محدودة تظل كافة الميادين والشؤون باستثناء مجال التشريع (القانون) المحدد أساسا بمقتضى المادتين 140 و141 من التعديل الدستوري الحالي.

(1) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار جسر، الجزائر، 2010، ص60.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص102.

(3) قصير مزياي فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، 2001، ص154.

(4) عقلية خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص23.

وعليه باستقراء المادة 143 الفقرة الأولى المذكورة سابقا نستنتج أن: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي تلك الصلاحية أو السلطة الممنوحة له بموجب الدستور يمارسها في المسائل والمواضيع التي لم يتناولها البرلمان قبلا بالتشريع، يمارسها عن طريق التوقيع على مراسيم رئاسية⁽¹⁾.

وفي هذا الموضوع تحديدا نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي في الدستور الفرنسي لسنة 1958 قد نص صراحة على السلطة التنظيمية⁽²⁾، إذ يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء⁽³⁾، بالإضافة إلى ذلك حصر وضيق هو الآخر مجال القانون بموجب المادة 34 منه ومن تم إطلاق مجال التنظيم، حيث اعتبر أن المسائل التي لا تدخل نطاق اختصاص القانون مسألة لوائح⁽⁴⁾ وبهذا أصبحت الصلاحيات التنظيمية في الأصل هي القانون العام في حين أن الصلاحيات التشريعية هي الإستثناء.

والملاحظ أن السلطة التنظيمية في النظام السياسي الفرنسي تمثل عملا يتقاسمه كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، حيث يمارس هذا الأخير اختصاصا مزدوجا فهو يحتكر التنظيم التنفيذي أو الإختصاص التنظيمي غير المستقل وعلاوة على ذلك يشارك الرئيس في وظيفة التنظيم المستقل⁽⁵⁾.

(1) المادة 91 الفقرة 05 من قانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر عدد 14، صادر في 07 مارس 2016.

(2) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري- الدستور الجزائري ، نشأة، تشريعا، فقها-، الطبعة الرابعة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص55.

(3) Article 13 de la constitution de la République Française (constitution du 4 octobre 1958).

(4) Article 37 de la constitution de la République Française.

(5) Article 21 de la constitution de la République Française : "le premier ministre dirige ...,il assure l'exécution des lois, ... il exerce le pouvoir réglementaire ...".

وبالنسبة للنظام السياسي المصري نجد أن المؤسس الدستوري المصري بموجب دستور 2014 قد منح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية إذ أنه يصدر القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة⁽¹⁾.

تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري المصري لم يقيد مجالات التشريع وإنما حصر إختصاصات الحكومة⁽²⁾.

إذن فرئيس الجمهورية هو الهيئة التي يعهد لها ممارسة السلطة التنظيمية عن طريق إصدار اللوائح التنظيمية⁽³⁾، بالإضافة إلى الحق في إصدارها دون تفويضها إلى عضو آخر مهما كان مستواه الإداري⁽⁴⁾.

(1) المادة 171 من الدستور المصري لسنة 2014.

(2) المادة 167 من الدستور المصري لسنة 2014 والتي تنص على أن: " تمارس الحكومة بوجه خاص الإختصاصات الآتية:

1. الإشتراك مع رئيس الجمهورية فيوضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها.

...

9. تنفيذ القوانين"

(3) اللوائح التنظيمية هي نوع من اللوائح التي يطلق عليها الفقة -عادة- إصلاح اللوائح المستقلة، ذلك أنها بعكس اللوائح التنفيذية لا تتصل بقوانين سابقة عليها بحيث تكون تنفيذ لها. أنظر حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، د. م. ج، مصر، 1998، ص 394.

(4) المرجع نفسه.

الفرع الثاني:

خصائص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تنص المادة 143 الفقرة الأولى على أن : "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

من مضمون هذه المادة نستنتج أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تتميز بمجموعة من الخصائص والتي تميزها عن غيرها من النصوص القانونية، وأخرى تشاركتها معها ولعل من بين أهم هذه الخصائص: أنها سلطة صادرة عن رئيس الجمهورية أي أنها سلطة رئاسية (أولاً)، كما أنها سلطة عامة ومجردة (ثانياً)، وسلطة ذات مجال خاص (ثالثاً)، كما أنها سلطة أصلية ومستقلة (رابعاً).

أولاً: سلطة رئاسية:

لقد خص المؤسس الدستوري الجزائري سلطة إصدار التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية وذلك في المسائل غير المخصصة للقانون، إذ حددت المادة 143 الفقرة الأولى المذكورة أعلاه الجهة المختصة بممارستها والمتمثلة في قائد السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

ويعد هذا الإختصاص حكراً عليه وحده كما يعتبر من أهم نقاط قوته في مواجهة أو منافسة البرلمان في مجال التشريع إذ يستطيع هذا الأخير مشاركة البرلمان في ذلك وفي المجالات والميادين المحصورة له دستورياً، على عكس البرلمان الذي لا يمكنه أن يتدخل في الإختصاص الرئاسي أو أن يشرع في مجال تنظيمه المستقل أو أن يشارك في وضع التنظيمات المستقلة الصادرة بمقتضاه وعنه⁽²⁾، وحسنا فعل المؤسس الدستوري بجعل هذا

(1) وحيد خنيش، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016-2017، ص15.

(2) نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص13.

الإختصاص حكرا على رئيس الجمهورية لأن ذلك يعتبر من مظاهر النظام الرئاسي الذي يطغى على النظام السياسي الجزائري، فرئيس الجمهورية يستمد شرعيته من الشعب الذي إنتخبه مثله مثل البرلمان، لذلك فإن وزن وثقل هذه السلطة لا يرضى بغير احتكار رئيس الجمهورية لها ولمجالها عموما دون مشاركة البرلمان أو أي مؤسسة دستورية أخرى⁽¹⁾.

ثانيا: سلطة عامة ومجردة:

يقصد بعمومية التنظيم اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة⁽²⁾، لذلك يتجدد العمل به كلما توافرت الشروط الخاصة بانطباقه على أن هذا التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابليتها للتعديل أو الإلغاء، لكنه يعني بقاؤها وتجديد العمل بها إلى حين تعديلها أو إلغائها بالطرق القانونية، فمهمة التنظيم هي خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات أو المراكز القانونية العامة⁽³⁾.

مع العلم أن عمومية النصوص التنظيمية لا يعني انطباقها على كافة الأفراد فقد تنطبق عليهم جميعا وقد تنطبق على فئة منهم، لذلك يتميز القرار التنظيمي عن القرار الفردي في صفة العمومية والتجريد ومن تم يتسم بطابع الثبات والجمود النسبيين، فهو لا يستنفذ موضوعه وغرضه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو فرد من الأفراد بل يظل قائما وقابلا للتطبيق كلما توافرت الشروط المحددة لذلك⁽⁴⁾.

(1) سليمان فريجة، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص13.

(2) سلمى بوقاغس، فتيحة بن بعيط، السلطة التنظيمية في دستور 1996، مذكرة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2015-2016، ص23.

(3) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص111.

(4) سلمى بوقاغس، فتيحة بن بعيط، المرجع السابق، ص23.

لكن ذلك لا يعني دوام النص التنظيمي، بل هو قابل للتعديل أو الإلغاء في أي وقت لكن إلى حين صدور نص من السلطة المختصة بإلغائه يبقى ساريا ونافذ المفعول ويطبق على جميع الحالات المتجددة، كما أن النص لا تزول عنه هذه الصفة حتى ولو لم يطبق أصلا، كما أن حصر أو توقيت النص بفترة زمنية معينة لا يرفع عنه صفة التنظيم طالما أنه موجه إلى عدد غير محدد من الأشخاص⁽¹⁾.

والنص التنظيمي قد يكون صالحا للتطبيق بذاته دون الحاجة إلى نص آخر تسري أحكامه على المخاطبين به، غير أنه قد يحدث أن يكون النص التنظيمي غير قابل بذاته للتطبيق إلا بصدور نص آخر ينقله من دائرة التجريد إلى دائرة التطبيق⁽²⁾.

ثالثا: سلطة ذات مجال خاص:

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون⁽³⁾ ومنه فإن للسلطة التنظيمية مجالا خاصا يعود لرئيس الجمهورية يستطيع من خلاله تنظيم أي مسألة أو ميدان لا يدخل ضمن اختصاصات البرلمان الواردة على سبيل الحصر في المادتين 140 و 141 ومواد أخرى متفرقة من التعديل الدستوري لسنة 2016.

لهذا لا يمكن للبرلمان التعدي على هذا المجال وإن حدث ذلك كان لرئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري بذلك مما قد يرتب إلغاء القانون أو نصه المتعدي⁽⁴⁾.

(1) نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستر في

القانون، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن حدة، الجزائر، 2006-2007، ص14.

(2) المرجع نفسه.

(3) المادة 143 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص27.

رابعاً: سلطة أصلية ومستقلة:

تعتبر التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية تنظيمات مستقلة⁽¹⁾ ينفرد بإصدارها دون سواه، إذ يعالج وينظم مواضيع مستقلة خارجة عن مسألة تنفيذ وتطبيق القوانين، هذه الأخيرة أسندها المؤسس الدستوري الجزائري للوزير الأول⁽²⁾، حيث تشمل مهمته تنفيذ القوانين التي تصدر عن البرلمان إضافة إلى المراسيم التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية، بمعنى إسناد السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية في حين تم نقل الاختصاص التنظيمي المتمم للقوانين والغير المستقل عنها للوزير الأول⁽³⁾.

كل ذلك يعني أن سلطة التنظيم المستقل لا تستند في وجودها للقانون بل للدستور مصدر كل السلطات في الدولة.

وتعد التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بشكل خاص بمقتضى أدوات قانونية تدعى بالمراسيم الرئاسية غير مقيدة بإطار معين يرسمه لها القانون⁽⁴⁾، فهي تتميز بسعة مجالها بحيث لا تجد ما يحدها سوى الميادين والمجالات المخصصة دستورياً للقانون، لكن هذه الحدود لا تشكل منافسة حقيقية على المستوى التطبيقي أو العملي بفعل تدخل المؤسس الدستوري الذي حدد بدقة مجال تدخل المشرع وترك مادون ذلك لرئيس الجمهورية⁽⁵⁾.

(1) وحيد خنيش، ناصر جودي، المرجع السابق، ص 16.

(2) المادة 143 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص 171.

(4) وحيد خنيش، ناصر جودي، المرجع السابق، ص 16.

(5) حسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013، ص 134.

لكن إستقلالية هذه التنظيمات لا يعني عدم احترامها مجال القانون، فإذا كانت مستقلة وذات مجال أوسع منه فإنها بالضرورة لا يجب أن تتعدى على مجاله المحمي والمحصور له دستوريا⁽¹⁾.

الفرع الثالث:

أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تنقسم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بحسب الظروف التي تمارس فيها باعتباره حامي للدولة إلى نوعين، سلطة يمارسها في ظل الظروف العادية للدولة أي حالة الإستقرار والهدوء (أولاً)، وسلطة يمارسها في ظل الظروف غير العادية والإستثنائية التي قد تطرأ (ثانياً).

أولاً: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية:

السلطة التنظيمية العادية هي تلك السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في ظل ظروف تنعم فيها الدولة في الغالب الأعم بالهدوء⁽²⁾، وعلى ذلك يجب على كل مؤسسة دستورية أن تباشر مهامها بشكل إعتيادي.

وبالعودة إلى التنظيمات التي يمارسها رئيس الجمهورية بموجب هذه السلطة نجد أنها تتخذ شكلين أو مظهرين، أحدهما إيجابي ويتمثل في إنشاء المرافق وتنظيمها والآخر سلبي يتجلى في مراقبة وتوجيه النشاط الفردي وتنظيم ممارسة بعض الحريات العامة، وذلك من أجل توفير الأمن والإستقرار داخل المجتمع⁽³⁾.

(1) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص33.

(2) عادل زاودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013، ص42.

(3) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص60.

لا تفوتنا الإستشارة إلى رئيس الجمهورية وبحسب المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يعتبر المسؤول عن حماية الدولة والحفاظ على كيانها وتوفير الأمن والإستقرار داخلها.

ومثال هذه التنظيمات إصدار رئيس الجمهورية مرسوماً جديداً يحدد مهام الدرك الوطني على خلفية إنشاء المعهد الوطني للأدلة الجنائية وعلم الإجرام⁽¹⁾، إذ نجد أن المادة 13 من المرسوم الرئاسي المتعلق بتنظيم جهاز الدرك الوطني تنص على ضرورة التنسيق بين أجهزة الأمن من خلال إقامة علاقات خدمة مع الأجهزة الوطنية من أجل الحفاظ على السلم⁽²⁾.

ثانياً: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ظل الظروف غير العادية:

قد تعترض الدولة ظروف خاصة تؤدي إلى قصور القواعد القانونية العادية وعجزها عن حماية النظام والأمن العامين، هذا ما يدفع بالسلطات العامة إلى إيقاف العمل بتلك القواعد واللجوء إلى إتخاذ تدابير إستثنائية تتماشى مع تلك الظروف.

وباستقراء نصوص التعديل الدستوري الحالي نجد أن رئيس الجمهورية في ظل هذه الظروف غير العادية تركز بيده سلطة إتخاذ التدابير التي يراها مناسبة لهذه الظروف⁽³⁾ يمارسها في حالة وجود خطر يمس بأمن واستقرار الدولة.

(1) تم إنشاء المعهد الوطني للأدلة الجنائية وعلم الإجرام للدرك الوطني وتحديد قانونه الأساسي بموجب مرسوم رئاسي رقم 118-09 مؤرخ في 14-04-2009، يعدل ويتمم مرسوم رئاسي رقم 183-04 مؤرخ في 06 يونيو 2004، ج. ر عدد 24، صادر في 22 أبريل 2009.

(2) مرسوم رئاسي رقم 143-09، مؤرخ في 27 أبريل 2009، يتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج. ر عدد 26، صادر في 03 ماي 2009.

(3) عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص74.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري قد تولى تحديد تلك الحالات والتي يمكن له ممارسة هذه السلطة في أربعة حالات متفاوتة حسب درجة الخطورة بموجب المواد من 105 إلى 110 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وتتمثل في:

1. حالة الطوارئ أو الحصار:

حسب المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لإستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا".

والواضح أن الهدف من إقرار هذه الحالة هو الحفاظ على الأمن العام وضمان الإستقرار داخل الدولة، ويبدو واضحاً أن أعمال حالة الطوارئ أو الحصار فيه تقييد للحريات العامة في مجالات محددة، كتنظيم حركة تنقل الأشخاص والبضائع مثلاً.

والملاحظ من نص المادة أعلاه أن المؤسس الدستوري قد جمع بين حالة الطوارئ وحالة الحصار رغم إختلاف درجة الخطر في كل حالة⁽¹⁾، إذ نجد أن بعض الفقهاء قد أجمعوا على إختلاف مفهوم كل حالة وهدفها، فحالة الطوارئ أقل خطورة وتضييقاً على الحريات من حالة الحصار، فإعلان حالة الحصار يترتب عنها إنتقال الصلاحيات الأمنية إلى السلطات العسكرية، أما الإعلان عن حالة الطوارئ يترتب عليها تقوية صلاحيات كل من وزير الداخلية والولاية.

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص60.

والبعض الآخر يرى أن حالة الحصار هي حالة قريبة جدا من حالة الطوارئ لذلك لم يميز المؤسس الدستوري بينهما وجمعها في مادة واحدة⁽¹⁾، والمناط من توحيدهما هو أن كلاتهما تمارسان في إطار وظيفة الضبط وتستهدفان استعادة النظام العام وإستتابه. إلى جانب ذلك نجد أن رئيس الجمهورية قد مارس اختصاصه في ظل الظروف الإستثنائية من خلال عدة مراسيم رئاسية أهمها: المرسوم المتعلق بتقرير حالة الحصار⁽²⁾ والرسوم المتضمن رفعها⁽³⁾، والرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ⁽⁴⁾.

يقرر رئيس الجمهورية حالة الحصار أو الطوارئ بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رؤساء غرفتي البرلمان والوزير الأول وكذا رئيس المجلس الدستوري، هذا إذا دعت الضرورة الملحة وتحقق الشروط اللازمة لذلك، حيث يتخذ كافة التدابير اللازمة لمجابهتها على أن لا يتم تمديد هذه الحالة إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا⁽⁵⁾.

2. الحالة الاستثنائية:

منح الدستور لرئيس الجمهورية حق إصدار لوائح الضرورة في الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية⁽⁶⁾ وذلك بموجب المادة

(1) وحيد خنيش، ناصر جودي، المرجع السابق، ص24.

(2) مرسوم رئاسي رقم 91-96 مؤرخ في 4 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر عدد 29، صادر بتاريخ 12 جوان 1991.

(3) مرسوم الرئاسي رقم 91-336 مؤرخ في 22 سبتمبر 1991، يتضمن رفع حالة الحصار، ج. ر عدد 44، صادر بتاريخ 25 سبتمبر 1991.

(4) مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج. ر عدد 10، صادر بتاريخ 09 فيفري 1992، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 92-320، مؤرخ في 11 أوت 1992، ج. ر عدد 61 صادر في 12 أوت 1992.

(5) فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة 03، د.م.ج، الجزائر، 2008، ص187.

أنظر كذلك المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(6) حسين فريحة، شرح القانون الإداري -دراسة مقارنة-، د.م.ج، الجزائر، 2009، ص153.

107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص على أن: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الإستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

نجد هنا أن المؤسس الدستوري تأثر بجميع ما جاء في المادة 16 الفقرة الأولى من الدستور الفرنسي التي تنص على: " إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو إستقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها للإلتزامات الدولية لخطر داهم وجسيم في حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد إستشارة رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري".

مما سبق نلاحظ أن الحالة الإستثنائية هي الأخطر إذ تفوق حالتها الحصار والطوارئ لمساسها بمؤسسات الدولة أو استقلالها، لهذا خولت سلطة إتخاذ الإجراءات الإستثنائية إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾ إضافة إلى ذلك اعتباره هو المسؤول عن المحافظة على استقلال الأمة

(1) وحيد خنيش، ناصر جودي، المرجع السابق، ص26.

ومؤسساتها الدستورية، إلا أن المؤسس الدستوري ترك المجال مفتوحا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تحديد أو إقرار هذه الحالة كما لم يحدد كذلك مدة انتهائها⁽¹⁾.

3. حالة التعبئة العامة:

جاء بها المؤسس الدستوري بموجب المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص على أن: "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني". يقصد بها الحالة التي يدعو رئيس الجمهورية في ظلها إلى تجنيد كل قدرات الدولة⁽²⁾ سواء من الناحية الداخلية من خلال تحويل القوات المسلحة من حالة السلم إلى حالة أقصى التأهب والإستعداد بالإضافة إلى تجنيد كل من يقدر على حمل السلاح، أو من الناحية الخارجية من خلال تفعيل السياسة الخارجية للدولة وعلاقاتها الدولية وطلب الدعم الدولي عند الضرورة⁽³⁾.

4. حالة الحرب:

التي تنص عليها المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

(1) وحيد خنيش، ناصر جودي، المرجع السابق، ص26.

(2) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 03، الطبعة 03، د.م.ج، الجزائر، 2008، ص138.

(3) عادل داودي، المرجع السابق، ص48.

تعتبر حالة الحرب أشد خطورة من الحالات السابقة، فالسبب الوحيد الموجب لإعلانها من قبل رئيس الجمهورية هو وجود عدوان فعلي على الدولة أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة⁽¹⁾.

يوحى من نص المادة 110 الفقرة الأولى من الدستور على أنه يتم توقيف أو تعليق العمل بأحكام الدستور مدة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، أما في حالة إنتهاء المدة الرئاسية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب.

المطلب الثاني:

تمييز النصوص التنظيمية عن غيرها من النصوص القانونية

السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري تشمل جزئين هما السلطة التنظيمية المستقلة وهي إختصاص أصيل لرئيس الجمهورية وتعد بمثابة تشريع رئاسي فرعي، والسلطة التنظيمية المشتقة التي يمارسها الوزير الأول، ولتجنب إختلاط المفاهيم سنستعرض في هذا المطلب تمييز الإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية عن الإختصاص التنظيمي للوزير الأول (الفرع الأول)، والتمييز بين التنظيم الرئاسي والتشريع (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

تمييز الإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية عن الإختصاص التنظيمي للوزير الأول

للتمييز بين هذين الإختصاصين يجب التطرق إلى كيفية تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه.

فلقد منح التعديل الدستوري لسنة 2016 على غرار سابقه سلطة تعيين الوزير الأول لرئيس الجمهورية لكنه أضاف شرط أو قيد إستشارة الأغلبية البرلمانية.

لكن بالرجوع إلى نص المادة 91 الفقرة 05 والتي تنص على أن: "يعين الوزير الأول بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه".

⁽¹⁾ عادل داودي، المرجع السابق، ص 49.

نلاحظ أن رجوع رئيس الجمهورية إلى الأغلبية البرلمانية لإستشارتهم عند تعيين الوزير الأول غير إلزامي فهو أمر إختياري، فله وحده سلطة تقرير القيام بهذا الإجراء من عدمه بحيث لا يوجد في نص هذه المادة أي عبارة تدل على إلزامية هذا الإجراء⁽¹⁾، وعليه فإن تعيين القطب الثاني للسلطة التنفيذية يخضع للإختيار الحر لرئيس الجمهورية يختاره من بين الشخصيات الوطنية، كما أنه وبالنسبة للنظام السياسي الجزائري فإن مسألة تعيين الوزير الأول لا تطرح أي إشكال وذلك بالنظر إلى طبيعة وتكوين البرلمان الجزائري، فالأغلبية البرلمانية المشكلة له والمسيطرة عليه هي أحزاب السلطة ورئيس الجمهورية ينتمي إليها لهذا فمن غير المعقول تصادم أو تعارض مصالح الرئيس مع مصالح هذه الأغلبية البرلمانية.

أما عن إنهاء مهامه فوفقا للفقرة 05 من المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالفة الذكر، فإن لرئيس الجمهورية وحده سلطة إنهاء مهام الوزير الأول وتطبيقا لقاعدة توازي الأشكال فإنه ينهي مهامه عن طريق مرسوم رئاسي.

والملاحظ على طريقة إنهاء مهام الوزير الأول أنها تجعل منه في تبعية دائمة للهيئة أو الجهة التي عينته ألا وهي رئيس الجمهورية، ما يجعله أداة في يده يحركه كيف ما شاء كما أنها تحد من إستقلاليته وحرية وتؤثر سلبا على ممارسته لإختصاصاته ومهامه الموكلة له بموجب أحكام الدستور، وبهذا يبقى مقيدا وخاضعا لإملاءات الرئيس.

لذا من المستحسن لو تم سحب هذا الإختصاص من يد رئيس الجمهورية أو على الأقل وضع شروط وقيود أكثر على ممارسته له، وذلك لمنح إستقلالية وحرية أكبر للوزير الأول لأداء مهامه.

يتولى الوزير الأول إختصاصات ومهام متعددة نص عليها الدستور من بينها الإختصاص التنظيمي، إذ تنص الفقرة 02 من المادة 99 من التعديل الدستوري الحالي على أنه: "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

(1) المادة 91 الفقرة 05 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

من نص هذه المادة نستنتج أن الإختصاص التنظيمي للوزير الأول ينحصر في مجالين هما: تنفيذ وتطبيق القوانين وتنفيذ التنظيمات التي تصدر عن رئيس الجمهورية.

• لوائح تنفيذ القوانين:

إن الإختصاص التنظيمي للوزير الأول مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان في المجالات المحددة في المادتين 140 و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث يتولى تنفيذ القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية والتي تأتي في شكل قواعد عامة تحتاج إلى لوائح تفصيلية⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى الفقرة 04 من المادة 99 من التعديل الدستوري الحالي التي تنص على: "... يوقع المراسيم التنفيذية" نستنتج أنه يمارس هذا الإختصاص بموجب المراسيم التنفيذية.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد رفع قيد أو شرط موافقة رئيس الجمهورية عليها بعد أن كانت سابقا (في التعديل الدستوري لسنة 2008) تخضع لموافقة عليها⁽²⁾ لهذا فإن للوزير الأول كامل السلطة والصلاحيات والحرية في التوقيع عليها.

ولقد منح الدستور الجزائري هذا الإختصاص للحكومة بحكم موقعها التنفيذي، حيث تكون ملزمة بما يحتاجه أي قانون من جزئيات وتفصيلات دقيقة ولازمة لتنفيذ أي تشريع، إلا أنه يخرج عن هذا المجال تنفيذ القوانين التي تخص وزارتي الدفاع والخارجية ونظرا

(1) قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص45.

(2) المادة 85 من دستور الجزائر لسنة 1996، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج. ر عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر عدد 63 صادر في 16 نوفمبر 2008 والتي تنص على أن "... يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك".

لطبيعتهما السيادية وأهميتها الكبيرة فإنها من المجالات المحصورة والمحمية لرئيس الجمهورية الذي يتولى تنظيمها عن طريق مراسيم رئاسية⁽¹⁾.

• تنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية

إلى جانب تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان يضطلع الوزير الأول بإختصاص آخر وهو تنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية ويكون ذلك بموجب مراسيم تنفيذية⁽²⁾.

وعليه وفي هذا الشأن يجب التفريق بين المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول والتي هدفها الأساسي تنفيذ وتطبيق القوانين والتنظيمات⁽³⁾، والتنظيمات المستقلة أو المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية والتي تستمد مصدرها من المادة 143 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016، فالأولى لا تخرج عن القوانين والتنظيمات تخضع لها وتندرج تحتها وبالتالي مجالها محدود ومحصور في هذين المجالين فقط، أما بخصوص مجال السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية فإنه وبحسب ما جاء في المادة السالفة الذكر نجد صعوبة في ضبط مجالها وحدودها⁽⁴⁾.

(1) قديم كيواني، المرجع السابق، ص 45.

(2) عز الدين بغدادى، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 164.

(3) المادة 99 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تنص على أن: "... يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

(4) المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تنص على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

الفرع الثاني:

التمييز بين التنظيم الرئاسي والتشريع

إن البحث في ما يميز التنظيمات بصفة عامة والتنظيم الرئاسي بصفة خاصة عن التشريع يقتضى التطرق إلى مواطن التشابه بينهما (أولاً)، ثم مواطن الإختلاف (ثانياً).

أولاً: مواطن التشابه بين المجالين:

يشارك التنظيم مع التشريع في كون أن كلاهما يأتي في شكل قاعدة عامة ومجردة وملزمة⁽¹⁾، تسري على جميع الأفراد التي تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة فالأفراد الذين تشملهم القاعدة القانونية سواء كانت تنظيماً أو تشريعاً غير محددين بذواتهم أو بصفاتهم، أي أنه لا يهم عدد الأشخاص الذين تطبق عليهم، كما أن طريقة تفسير النصوص التنظيمية هي نفس طريقة تفسير النصوص التشريعية⁽²⁾.

ثانياً: مواطن الإختلاف بين المجالين:

على الرغم من التشابه الكبير بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية من حيث المضمون أو ما يسمى بالمعيار المادي، حيث أن التنظيم يأخذ مواصفات التشريع كالعومية والتجريد والإلزامية إلا أنه يختلف عنه في نقاط معينة.

وقد اتجه البحث في هذا المجال عن معيار قاطع للتمييز بينهما وفي سبيل ذلك ظهرت معايير لهذه التفرقة يمكن تلخيصها في ثلاث نظريات أساسية:

- النظرية المادية الموضوعية (المعيار الموضوعي).
- نظرية تدرج قواعد النظام القانوني.
- النظرية العضوية الشكلية (المعيار الشكلي).

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 59.

(2) منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 172.

وهو ما سنفصل فيه فيما يلي:

1. النظرية المادية الموضوعية (المعيار الموضوعي):

أنصار هذه النظرية كثر أهمهم: جون جاك روسو، مونتسكيو، وهوريو، ... وغيرهم.

أ. مضمون هذه النظرية:

تقوم هذه النظرية على أن تمييز النص التشريعي عن النص التنظيمي يتم بالرجوع إلى مضمون كل من هذين النصين، وذلك على أساس أن التشريع يضع الأصول والمبادئ والأحكام العامة والمجردة بينما يقتصر دور التنظيم على تحديد الأحكام التفصيلية اللازمة لتطبيق القانون على أفراد المجتمع⁽¹⁾.

ب. النقد الموجه لهذه النظرية:

تعرضت هذه النظرية إلى النقد الشديد وذلك لعدة اعتبارات أهمها:

- أن هذا التمييز يقرر معيارا غير واضح ودقيق، وذلك لصعوبة التمييز والتفريق بين ما يعتبر من المبادئ والأصول والأحكام العامة وبين ما هي أحكام تفصيلية وتطبيقية ومعرفة الحد الفاصل بينها.

- التفرقة بين النصين التنظيمي والتشريعي نسبة إضافة إلى غموض وإبهام مفهوم التنفيذ⁽²⁾.

2. نظرية تدرج قواعد النظام القانوني:

أ. مضمون هذه النظرية:

وفقا لهذه النظرية فإن كل القواعد القانونية تربط بينها علاقة تبعية وتسلسل وكل قاعدة

منها تكتسب وتستمد قيمتها القانونية من القاعدة الأعلى منها درجة.

(1) نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص 17.

(2) المرجع نفسه، ص 18.

فالقواعد القانونية في الدولة تكون في شكل هرم أعلاه أو قمته الدستور، وكل قاعدة منه تعتبر أساسا لقاعدة أدنى منها، وتطبيقا لذلك فإن النصوص التشريعية تستمد قيمتها وقوتها الإلزامية من الدستور وتخضع له والنصوص التنظيمية تستمدها بدورها من النصوص التشريعية⁽¹⁾.

ب. النقد الموجه لهذه النظرية:

ما يعاب على هذه النظرية أنها تخلط بين مضمون هذين النصين وتمييزها يكتنفه الغموض فهو غير واضح ولا كامل، وعلى هذا الأساس فإن هذه النظرية غير قاطعة في مجال التمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي⁽²⁾.

3. النظرية العضوية الشكلية (المعيار الشكلي):

من أنصار هذه النظرية "كاري دي مالبرج"، حسب هذه النظرية فإن للتمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي ينظر إلى الجهة أو الهيئة المصدرة لكلا النصين، فالتشريع هو ما يصدر عن السلطة التشريعية أما التنظيم فهو ما يصدر من قواعد عامة ومجردة عن السلطة التنفيذية⁽³⁾.

• المعيار الراجح:

نظرا إلى التشابه الكبير بين التشريع والتنظيم من حيث الموضوع أو المضمون لذا يتعذر التمييز بينها على أساس المعيار الموضوعي، وهذا ما يفسر فشل النظرية المادية القائمة على هذا المعيار، وعليه فإن المعيار الراجح هو المعيار الشكلي أو العضوي والذي أخذ به القانون الوضعي في العديد من الدول منها القانون الجزائري كأصل عام في التمييز

(1) قديم كيواني، المرجع السابق، ص16.

(2) المرجع نفسه.

(3) نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص18.

بين النصوص التشريعية والتنظيمية، حيث تبنى تقنية الفصل بين المجالين في الدستور نفسه وذلك بموجب نصوص صريحة⁽¹⁾.

بعيدا عن هذه النظريات يتحدد الفرق بين التنظيم الرئاسي والتشريع في عدة نواحي هي:

1. من حيث سلطة الإصدار (الهيئة المصدرة للنص):

يصدر التنظيم الرئاسي عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، بينما تتاط بالسلطة التشريعية مهمة التشريع وذلك وفقا للإجراءات والمراحل المقررة له⁽²⁾.

2. من حيث الموضوع (المضمون):

إن موضوع التشريع محدد بموجب المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بينما موضوع التنظيم الرئاسي فهو غير محدد، وهو ما نصت عليه المادة 143 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري الحالي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

3. من حيث تدرج النصوص القانونية:

وفقا لتدرج الهرم القانوني فإن النص التشريعي (القانون) أعلى درجة من التنظيم الرئاسي (المرسوم الرئاسي) -بوجه عام- وذلك على اعتبار أن التشريع يصدر عن ممثلي الشعب وإرادة الأمة ممثلة في غرفتي البرلمان، ومن ثمة يجب أن يصدر التنظيم وفقا لأحكامه ولا يأتي مخالفا ومعارضاً له، ويترتب على ذلك أن التشريع البرلماني يستطيع تعديل أو إلغاء النص التنظيمي والعكس غير صحيح، بإستثناء بعض التنظيمات الإستثنائية

(1) نسيمه بلحاج، المرجع السابق، ص18.

(2) المرجع نفسه، ص15.

كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية والتي ترقى إلى مرتبة التشريع فتستطيع تعديله وحتى إلغائه⁽¹⁾.

4. من حيث الشكل:

يصدر التشريع في شكل قانون عضوي أو قانون أو أمر رئاسي بينما يصدر التنظيم الرئاسي في شكل مرسوم رئاسي⁽²⁾.

5. من حيث الخضوع للرقابة:

الثابت أن النصوص التنظيمية بصفة عامة هي قرارات وفقا للمعيار الشكلي إذ تصدرها السلطات التنفيذية المختصة، ومن ثمة فإن هذه النصوص تخضع لرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالتفسير وفحص المشروعية والإلغاء والتعويض⁽³⁾، كما تخضع للرقابة الدستورية الاختيارية⁽⁴⁾، أما التنظيم الرئاسي بصفة خاصة فسننظر للرقابة بنوعها (القضائية والدستورية) عليه في الفصل الثاني.

بينما النصوص التشريعية تخضع للرقابة على دستورية القوانين يمارسها المجلس الدستوري (رقابة وجوبية بالنسبة للقوانين العضوية ورقابة اختيارية بالنسبة للقوانين العادية بعد إخطار من الجهات المكلفة بذلك)، كما تخضع أيضا للرقابة أيضا عن طريق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة إذ تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة⁽⁵⁾.

(1) نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص16.

(2) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص59.

(3) نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص.

(4) المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(5) المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

المبحث الثاني:

تفوق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية على القانون

إن إختصاص التشريع لم يعد يقتصر على السلطة التشريعية إذ أصبحت السلطة التنفيذية تمتلك صلاحيات التشريع الفرعي الخاص أو ما يسمى بالتنظيمات المستقلة التي ينفرد رئيس الجمهورية بإصدارها خارج المجالات التي يشرع فيها البرلمان.

إذ يستأثر رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة وغير المشتقة تسمح له بصنع قواعد عامة ومجردة ومنظمة لحياة الأفراد والتي تمكنه من منافسة البرلمان بل وحتى التفوق عليه في صنع القانون بمفهومه الواسع، إذ أن هذه السلطة تملك من القوة ما يمكنها من مجابهة ذلك.

والبحث في تفوق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يقتضي التطرق لمظاهر هذا التفوق (المطلب الأول)، ومصدر قوتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

مظاهر تفوق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية على مجال القانون

إن منافسة رئيس الجمهورية للبرلمان -بل وتفوقه- عليه في مجال صنع القانون بالمفهوم الواسع يظهر من خلال إطلاق مجال سلطته التنظيمية من جهة (الفرع الأول) وحصر مجال القانون من جهة أخرى (الفرع الثاني)، وكذا احتكار هذه السلطة في يد شخصه أي رئيس الجمهورية (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

إطلاق مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

باستقراء المادة 143 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أنها تمكن رئيس الجمهورية من اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم مسائل ومواضيع لم يتناولها البرلمان قبلا بالتشريع⁽¹⁾.

وعليه فإن مجال المرسوم الرئاسي يمتاز عن مجال القانون بسعة نطاقه، فهو ينظم مسائل غير محددة وغير متناهية طالما أنها قابلة للتطور والإشتداد أكثر طبقا لظروف الحاجة، وذلك يوحي بالسلطة التقديرية الواسعة التي يملكها رئيس الجمهورية لتقييم هذه الظروف وتقدير حالات اللجوء إلى سن هذه القوانين من أجل مواجهة الضرورات العملية⁽²⁾.

فمجال التنظيم الخاص برئيس الجمهورية فتح صدره على كل المواضيع التي لم تأت على سبيل الحصر في المجال المخصص للقانون، ويلمس ذلك من أن المبدأ الدستوري يقوم على فكرة مفادها أن المسائل التي لها طابعا تقنيا يجب أن تخرج من مجال القانون ذلك أنها تتطلب المعالجة السريعة، حيث يجوز أن تترتب عنها آثار جسيمة تطال الحياة الوطنية أما الأمور الكبرى فمرددها بالضرورة المجال القانوني⁽³⁾.

إذن للسلطة التنظيمية الممارسة من قبل رئيس الجمهورية طابعا خاصا ومميزا، إذ تعد هذه الأخيرة سلطة ممتدة وغير محدودة وهي تحمل مكانة متميزة في النظام القانوني الجزائري، فالمجال المطلق لهذه التنظيمات أصبح يمثل الأصل العام بينما يبقى التشريع هو

(1) عقيلة خرياشي، دور إجتهد المجلس الدستوري في رسم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، "المجلة الأكاديمية للبحث القانوني"، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 02، 2010، ص64.

(2) أحسن رايجي، المرجع السابق، ص137.

(3) منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص172.

الإستثناء المحصور في مجال محدود وهذا الأمر يتنافى مع المنطق الدستوري المتعارف عليه ومع النظرية التقليدية⁽¹⁾، وهو نفس الأمر بالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي إذ أبقى هو الآخر على إختصاص التنظيم عاما وغير محصور يمارس عن طريق اللوائح والدليل على ذلك نص المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والتي تنص على أن "تعتبر المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق إختصاص القانون مسائل لوائح".

الفرع الثاني:

حصر مجال القانون

لقد كان البرلمان في الأصل هو الجهاز الذي يختص بالتشريع باعتباره الممثل الوحيد للأمة والمعبر عن إرادتها، في حين أوكلت وظيفة التنفيذ للسلطة التنفيذية، لكن مع تطور الأنظمة السياسية وإنتهاجها أسلوب العقننة البرلمانية أصبحت السلطة التنفيذية تشارك البرلمان بل وتتافسه⁽²⁾ وذلك راجع لعدة أسباب أهمها:

- قصور وعجز البرلمان عن مواجهة الأزمات والمشاكل وحتى الحروب.

(1) النظرية التقليدية : تعطي هذه النظرية البرلمان الإختصاص الأصيل في صنع القانون وذلك إستنادا إلى مبدأ مفاده أن هذا الأخير هو الممثل الوحيد للأمة والمعبر عن إرادتها، لهذا يجب أن لا يتم تحديد وتضييق مجاله وميادنه، بل لا بد من تمكنه من إختصاص عام وشامل لتنظيم حياة الأفراد عن طريق قواعد عامة ومجردة.

أصل هذه النظرية فرنسي تمخض عن الثورة لسنة 1789، إذ رفض أول دستور للجمهورية الفرنسية لسنة 1971 توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية بأن يخولها الحق في إصدار القواعد العامة كذلك التي تضعها الجمعية الوطنية حاصرا إياها في دائرة تنفيذ القوانين وذلك عن طريق السلطة التنظيمية، فلا تتدخل إلا على أساس القانون من أجل تطبيقه مع ضرورة أن تكون مطابقة له غير خارجة عن إطاره وحدوده، وذلك تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات التي نادى به الثورة الفرنسية. أنظر نور الدين بن دحو، ص ص 85، 86.

(2) فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي -دراسة قانونية مقارنة-، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2010، ص 164.

- سيطرة المصالح والمآرب الشخصية على العمل السياسي العام، حيث أصبح البرلمان يمثل الإرادة الشخصية لأعضائه ولا يعبر عن إرادة الأمة... إلخ⁽¹⁾.

لهذا فقد أصبحت معظم الأنظمة وأغلب الدساتير المعاصرة توزع الإختصاص التشريعي بين البرلمان والسلطة التنفيذية⁽²⁾.

وعلى غرار هذه الأنظمة الدستورية الحديثة فقد ذهب المؤسس الدستوري الفرنسي في ظل دستور 1958 وعلى خلاف دساتير فرنسا السابقة إلى التمييز بين مجال القانون «le domaine de la loi» ومجال التنظيم «le domaine du règlement»⁽³⁾ حيث عمل على تقييد سلطة البرلمان فقد حددت المادة 34 من هذا الدستور على سبيل الحصر المواضيع والمجالات التي يشرع فيها البرلمان وما يخرج عن ذلك يدخل ضمن اختصاصات الجهاز التنفيذي.

ولقد سار المؤسس الدستوري الجزائري على نفس النهج في دساتير الجزائر ما عدا دستور 1963 الذي اختار السير فيه على نهج النظرية التقليدية لتوزيع الإختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحصره مجال السلطة التنظيمية وترك مجالات تدخل المشرع دون حصر أو تحديد مستلهما بذلك من الدساتير الفرنسية السابقة لدستور 1958⁽⁴⁾.

(1) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 90.

(2) فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 164.

(3) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانونية في الجزائر منذ الإستقلال إلى اليوم، د.م.ج، الجزائر 2010، ص 197.

(4) نريمان مكناش، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية - الجزائر، المغرب، تونس-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2014-2015، ص 52.

في حين أخذ بالنظرية الحديثة والتي أطلقت مجال السلطة التنظيمية مقابل حصر وتحديد مجال تدخل البرلمان في باقي الدساتير الأخرى⁽¹⁾ وذلك تأثرا بما جاء به الدستور الفرنسي لسنة 1958 وهذا ما يلاحظ من خلال الفقرة الأولى من المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث جاء في نصها: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

وقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري الميادين التي يشرع فيها البرلمان بموجب تشريع عادي وهي متعددة⁽²⁾، وبقراءة مضمون المادة 140 الفقرة الأولى نجد أن عبارة: "التي يخصصها له الدستور" تعني الرجوع إلى أحكام الدستور لاستخلاص ما يندرج ضمن الاختصاص التشريعي المعقود للبرلمان سواء كان ذلك التحديد صراحة أو ضمنا⁽³⁾، بحيث لا يقتصر اختصاصه على ما حددته هذه المادة من ميادين ليشرع فيها بموجب قوانين عادية

(1) حصر دستور 1976 صادر بموجب أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976، مجال تدخل البرلمان بجعله مختصا في حدود الميادين التي أوردتها حصرا المادة 151 منه وذلك في 26 مجالا وأكدت ذلك المادة 152 الفقرة 02 التي تنص على أن: "يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي". وكذلك الأمر بالنسبة لدستور 1989 صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج. ر عدد 09، صادر في 01 مارس 1989 حيث أخذ بنفس الأسلوب الحديث حصر هو الآخر مجالات تدخل البرلمان في 26 مجال وذلك وفقا للمادة 115 منه، وبالمقابل أطلق السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية وجعل من مجالها واسعا وغير محدد وفقا للمادة 116 فقرة الأولى والتي تنص على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

أما دستور 1996 فقد وسع من مجال تدخل البرلمان بأن أضاف نوع آخر من القوانين وهي القوانين العضوية، لكن رغم هذا التوسيع إلا أنه تبقى هذه المجالات محصورة بموجب المادتين 122 (بالنسبة للقوانين العادية) والمادة 123 (بالنسبة للقوانين العضوية) إضافة إلى مواد أخرى متفرقة بالدستور، وأطلق هو الآخر مجال تدخل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والدليل على ذلك نص المادة 125 الفقرة الأولى منه والتي تنص على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

(2) المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

(3) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء 04، الطبعة 02، دم.ج، 2013، ص111.

وإنما أحال المؤسس الدستوري في العديد من المواد الأخرى إلى الاختصاص التشريعي العادي⁽¹⁾، أما عبارة: "وكذلك في المجالات التالية" مفادها أنه إلى جانب ما تتضمنه أحكام الدستور فهناك مجالات محددة بالتتالي في هذه المادة⁽²⁾.

والملاحظ أيضا أن المجال المخصص للبرلمان واسع ويمس مختلف المجالات رغم أن المؤسس الدستوري الحالي قد حصر مجال تدخله بموجب هذا النوع من القوانين (القوانين العادية) في 29 بندا مقابل 30 بندا في دستور 1996 المادة 122 منه وذلك بعد إخراج المصادقة على المخطط الوطني من دائرة اختصاصه.

ميز نص هذه المادة بين قائمتين من المواد الأولى يختص البرلمان بتحديد القواعد المتعلقة بالمواد التي تتضمنها ومثالها: حقوق الأشخاص وواجبات المواطنين والضمانات الأساسية للموظفين... إلخ، أما القائمة الثانية فيكتفي فيها بتحديد القواعد العامة ومثالها: القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي... إلخ⁽³⁾.

معنى ذلك أن البرلمان بالنسبة لهذه المواد لا يخضع إلا للقواعد العامة تاركا الباب واسعا والمجال مفتوحا أمام السلطة التنفيذية لتحديد وتفسير ماهية هذه المبادئ خاصة المواضيع التي تتطلب كفاءة واختصاص، هذا يدل على أن المواضيع التي نظمتها هذه المادة والمحصورة دستوريا للبرلمان ليست من اختصاصه المطلق بل تشاركه السلطة التنفيذية في وضع التفاصيل والجزئيات متجاهلة بذلك روح القانون الذي أراده ممثلو

(1) أنظر مواد التعديل الدستوري لسنة 2016 التالية:

- النص من المادة 06: "يحدد القانون خاتم الدولة".

- النص من المادة 18: "الأملك الوطنية يحددها القانون".

- النص من المادة 20: "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون".

- النص من المادة 192: "يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته...".

(2) سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 111.

(3) فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 167.

الشعب⁽¹⁾، حيث تتدخل بمقتضى مهمتها العامة في تنفيذ القوانين حتى بالنسبة لمواد القائمة الأولى والتي تعود للوزير الأول طبقا للمادة 143 الفقرة الثانية⁽²⁾.

إلى جانب ذلك يتدخل البرلمان بموجب قوانين عضوية⁽³⁾، هذا النوع من القوانين ظهر لأول مرة في النظام الجزائري في دستور 1996 المادة 123 منه.

ويتحدد مجال تدخل البرلمان بموجب هذا النوع من القوانين بنص المادة 141 وفي مواد أخرى متفرقة من الدستور، حيث تنص على أنه: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.

(1) لونا مزياني، إنقضاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 12 ديسمبر 2011، ص 127.

(2) تنص الفقرة 02 من المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: "يندرج تطبيق القوانين من المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

(3) يمكن القول أن القوانين العضوية هي تلك القوانين التي تتدخل لتنظيم مؤسسات الدولة ومجالات يراها المؤسس الدستوري هامة أو استراتيجية، من الناحية الشكلية لا يوجد فرق بينها وبين القوانين العادية فكلاهما تصدرهما السلطة التشريعية لكن القانون العضوي تصدره بناء على إخطار من المؤسس الدستوري لأن هناك علاقة بينها وبين أحكام الدستور فهي في الغالب تأتي مكملة له، في حين أن القانون العادي لا علاقة له بالدستور تصدره من تلقاء نفسها، كما أن القانون العضوي أعلى مرتبة من القانون العادي يخضع للرقابة الدستورية السابقة والوجوبية بعد إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية حيث تتوقف هذه المسألة على شخصه فقط دون أن تمتد إلى جهات أخرى، بينما يخضع القانون العادي للرقابة الدستورية الاختيارية سابقة أو لاحقة لصدوره وقد لا يخضع لها أيضا بعد إخطار المجلس الدستوري من قبل جهات الإخطار المكلفة بذلك والمذكورة في نص المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ويشترط في التصويت على القوانين العضوية أغلبية الأعضاء 3/4 من مجموع أعضاء مجلس الأمة و 2/3 من نواب المجلس الشعبي الوطني.

- القانون المتعلق بقوانين المالية...".

بمقارنة مضمون هذه المادة مع مضمون المادة 123 من دستور 1996 نلاحظ تقلص مجالات القوانين العضوية إلى 06 بدل 07 مجالات في غياب القانون المتعلق بالأمن الوطني.

والمادة 171 التي تنص على أن: "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع وعملهم، واختصاصاتهم الأخرى".
والمادة 176 "يحدد قانون عضوي تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، وعمله وصلاحياته الأخرى"

كذلك المادة 35 التي تنص على أن: "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة.

يحدد قانون عضوي كفاءات تطبيق هذه المادة".

وغيرها من المواد أخرى التي تتضمن موضوعات يتم تنظيمها عن طريق قانون عضوي، وما يلاحظ على هذا التوزيع الدستوري هو إفراطه في تقييد وحصر "سعة" القانون⁽¹⁾ هذا ما يبين ويؤكد نية المؤسس الدستوري باتجاهه نحو فتح المجال أكثر أمام تدخل الجهاز التنفيذي خاصة عن طريق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

وعلى عكس المؤسس الدستوري الجزائري والفرنسي فإن المؤسس الدستوري المصري وبموجب دستور 2014 لم يحدد مجالات تدخل البرلمان المصري على سبيل الحصر⁽²⁾ وإنما حدد بوجه خاص اختصاصات الحكومة⁽³⁾.

(1) أحسن رابحي، المرجع السابق، ص134.

(2) المادة 101 من الدستور المصري لسنة 2014.

(3) المادة 167 من الدستور المصري لسنة 2014.

الفرع الثالث:

احتكار رئيس الجمهورية لمجال السلطة التنظيمية

تعد سلطة إصدار التنظيمات المستقلة وفقا للدستور حكرا على رئيس الجمهورية من بدايتها إلى نهايتها ولا يستطيع البرلمان أن يشاركه في المبادرة بها، كما أنه يتمتع من خلالها بالحرية الكاملة والسلطة التقديرية التامة التي تجعله يبادر بها في أي وقت أراد ذلك⁽¹⁾.

فبالنسبة للنظام الجزائري في جميع دساتيره بقي هذا النشاط حكرا على رئيس الجمهورية وحده⁽²⁾، وحكمة ذلك أنه يشكل الرئيس الأعلى للجهاز الإداري والمسؤول عن حسن سير المرافق العامة، كما أنه يتولى تحديد وتوجيه وظائف المؤسسات الدستورية وفقا للمنظور الذي تقرضه مقتضيات المصلحة العامة⁽³⁾.

لهذه الأسباب كان يتعين تدعيمها بالوسائل القانونية الملائمة لتحقيق ذلك، فكان له ذلك بإنابته السلطة التنظيمية المستقلة يمارسها عن طريق مراسيم ذات طابع تنظيمي يوقع عليها باسمه وتسمى بالمراسيم الرئاسية⁽⁴⁾.

(1) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 128.

(2) أسند أول دستور جزائري لسنة 1963، ج. ر عدد 64، صادر في 10 سبتمبر 1963 بموجب المادة 53 منه السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية حيث نصت على أن "تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية"، ثم دستور 1976 بموجب المادة 111 الفقرة 10، إذ تنص على أن "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص هذا الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: "... يضطلع بالسلطة التنظيمية"، ثم المادة 115 الفقرة الأولى من دستور 1989 والمادة 125 الفقرة الأولى من دستور 1996 والمادة 143 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 جاءت هذه المواد بنفس المضمون حيث نصت على أن "يمارس رئيس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

(3) أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 125.

(4) صليحة بن نملة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 14.

والملاحظ أن التنظيمات المستقلة تمثل إختصاصا لصيقا بشخص رئيس الجمهورية هذا ما جعل منها سلطة ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض⁽¹⁾، والدليل على ذلك أن المادة 101 الفقرة 02 من التعديل الدستوري الحالي قد منعت رئيس الجمهورية من تفويض سلطته في توقيع المراسيم الرئاسية مهما كانت الأحوال إذ تنص على أن: "كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 و105 ومن 107 إلى 109 و111 و142 و144 و145 و146 من الدستور"

وتوقيع المراسيم الرئاسية جاء ضمن الإختصاصات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 91.

نلاحظ أن هذا المنح كان بطريقة غير مباشرة، ذلك أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يذكر ذلك صراحة في الفقرة الأولى من المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمتعلقة بالسلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية.

إذن فالمراسيم الرئاسية لا تشكل مجرد إختصاص تشريعي مواز للتشريع البرلماني، بل وتشكل كذلك أدوات فعالة لتدعيم مركز الرئيس وتوسيع نفوذه في مواجهة الجهاز الحكومي (الوزير الأول) أو في مواجهة الجهاز البرلماني (البرلمان)⁽²⁾.

• في مواجهة الجهاز الحكومي (الوزير الأول):

إن نية المؤسس الدستوري كانت تهدف إلى إعطاء الأولوية للتنظيم المستقل الذي يتولاه رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين الموكلة مهمتها للوزير الأول، لذا جاء النص

(1) أحسن رابحي، المرجع السابق، ص125.

(2) المرجع نفسه، ص126.

مدمجا للسلطتين مانحا الأولوية لإحدهما وهي التنظيم المستقل ومدرجا تحتها سلطة التنفيذ لحاجة التنظيم المستقل للتنفيذ⁽¹⁾.

ومهمة الوزير الأول تقتصر على تنفيذ القوانين التي تصدر عن البرلمان إضافة إلى المراسيم التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية دون أن تتعدى إلى التنظيم المستقل الذي هو حكر على رئيس الجمهورية يمارسه وحده دون مشاركة من أحد خصوصا القطب الثاني للسلطة التنفيذية، على عكس فرنسا التي يتقاسم فيها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول التنظيم المستقل.

• في مواجهة البرلمان:

تعد التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بعيدة كل البعد عن تدخل البرلمان، فهي تبقى في يده بشكل شخصي وحكر عليه ولا يملك البرلمان تجاهها أي سلطة أو مشاركة مهما كانت الظروف⁽²⁾ والدليل على ذلك نص الفقرة الأولى من المادة 143 من التعديل الدستوري الحالي والتي تنص على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

هذا الوضع يختلف عنه في الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث نلاحظ أن السلطة التنظيمية تمثل عملا يتقاسمه كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول⁽³⁾، مما يدل على أن

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري -دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية، الجزء 03، الطبعة 02، دم.ج، الجزائر، 2013، ص88.

(2) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص118.

(3) أحسن رابحي، المرجع السابق، ص124.

هذا الأخير يمارس اختصاصا مزدوجا فهو يحتكر وظيفة التنظيم التنفيذي⁽¹⁾ أو الإختصاص التنظيمي غير المستقل علاوة على مشاركة الرئيس في وظيفة التنظيم المستقل.

كما أن رئيس الجمهورية الفرنسي لا يملك إختصاصا شخصيا مطلقا في إصداره التنظيمات المستقلة على عكس الدستور الجزائري، بل يعد وفقا للمادة 13 من الدستور الفرنسي مقيدا بموجب التداول حول مراسيمه الرئاسية داخل مجلس الوزراء⁽²⁾.

لكن يبدو أن الحل الذي تبناه المؤسس الدستوري الفرنسي يتناقض مع القيمة الدستورية الهامة والكبيرة للتنظيمات المستقلة والتي لا بد أن تكون حkra على رئيس الجمهورية نظرا لقوته الدستورية ووزنه في النظام الدستوري الفرنسي⁽³⁾.

⁽¹⁾ Article 21 de la constitution de la République Française (contitution du 04 octobre 1958) : « le premier ministre dirige l'action du convernement , il est responsable de la Défense national, il axecution des lois, sous résere des dispoisiton de l'article 13, il exerce le pouvoir reglementaire et nomme aux emplois civils et militaire ... ».

⁽²⁾ Article 13 de la constitution de la République Française contitution du 04 octobre 1958: « le Président de la République signe les ordonnances et les écrits délibérés en conseil des ministeres ... ».

⁽³⁾ نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص72.

المطلب الثاني:

مصدر قوة السلطة التنظيمية وضرورة وجودها في الدساتير الحديثة

من المعلوم أن سلطة التنظيم المستقل تشمل المجال الذي يخرج عن نطاق إختصاص المشرع أو البرلمان وتعود إلى الجهة صاحبة السلطة الأعلى باعتبارها المؤهلة لممارسة أسمى وظائف الدولة المتمثلة في رئيس الجمهورية، ذلك ما يقتضي البحث عن مصدر هذه السلطة وقوتها القانونية على إعتبار أن المؤسس الدستوري هو من منح لها هذه المكانة مقارنة مع البرلمان عن طريق إطلاق وتوسيع مجال السلطة التنظيمية وحصر مجال القانون (الفرع الأول)، ما يجعل هذه السلطة مهمة ووجودها ضروري وحتمي في الدساتير الحديثة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

التكريس الدستوري للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

أقر المؤسس الدستوري الجزائري صراحة صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار لوائح تنظيمية مستقلة من خلال المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" فالسلطة التنظيمية المستقلة تستمد أساسها من الدستور، إذ يمارسها رئيس الجمهورية في المجالات والميادين المستقلة عن القانون والخارجة عن دائرة اختصاصه ومجالاته⁽¹⁾.

على عكس التنظيمات غير المستقلة الصادرة عن الوزير الأول التي تأتي منفذة للقانون وبذلك فهي سلطة غير مستقلة لأن مجالها يتحدد تبعا للقانون⁽²⁾.

(1) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 31.

(2) المرجع نفسه، ص 37.

وعلى هذا لا يمكن للبرلمان في أي حال من الأحوال أن يضيف إختصاص تنظيميا جديدا لهذه السلطة وإلا أعتبر ذلك تعدي على الدستور في حد ذاته، لأن مجال السلطة التنظيمية يحدده الدستور لوحده دون تدخل البرلمان في ذلك.

هذا ولا يجب على رئيس الجمهورية أثناء ممارسة لهذه السلطة أن يحدد عنها أو يتنازل عنها للبرلمان أو يتقاسمها معه، لأن هذا الأخير مقيد بالإختصاصات التي حددها الدستور على سبيل الحصر ولا يمكن أن يخرج عن نطاقها، ذلك راجع لإقرار المؤسس الدستوري لمبدأ الفصل بين السلطات وتحديد إختصاص كل سلطة على حدى⁽¹⁾، أما بالنسبة للدستور الفرنسي نجد أن المؤسس الدستوري قد أقر هذه السلطة صراحة بموجب المادة 37 من دستور فرنسا لسنة 1958 والتي تنص على أن: "تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق إختصاص القانون مسائل اللوائح".

كذلك المادة 13 منه التي تنص على: "يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء".

والدستور المصري قد نص عليها أيضا بموجب المادة 171 من الدستور المصري لسنة 2014، والتي يمارسها رئيس الجمهورية بإصداره قرارات لازمة لإنشاء مرافق ومصالح عامة وتنظيمها.

الفرع الثاني:

ضرورة وجود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الدساتير الحديثة

أصبح دور السلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية الحالية جد مهما، إذ تعتبر الأقدر على مواجهة الأزمات ومعالجة المشاكل بسبب ما تحتويه من ميكانيزمات وآليات وهذا ما يفسر ضرورة وجود سلطة تنظيمية في الدساتير الحديثة التي بموجبها يصدر رئيس

(1) فريحة سفيان، المرجع السابق، ص19.

الجمهورية تنظيمات فعالة لم يعد وجودها مسألة ثانوية وإنما حتمية دستورية، وبالمقابل نجد العمل التشريعي للبرلمان يتميز بطول وبطئ الإجراءات سواء من خلال إنشاء القاعدة القانونية أو تعديلها أو إلغائها⁽¹⁾، وما من شك أن تعدد المشاكل والأزمات وآثارها على مختلف مجالات الحياة من جهة وطبيعة العمل البرلماني المتميز بالثقل في إجراءاته ومناقشاته لن تسمح له بمواجهة متطلبات العصر من جهة أخرى، أفضى ذلك إلى ضرورة وضع دساتير تحد من سلطة البرلمان وتزيد من سلطة الحكومة، مثلما هو الحال في فرنسا وغيرها من الدول التي وضعت مبادئ وأسس من إختصاص البرلمان على سبيل الحصر تاركة ما يخرج عن ذلك من إختصاصات السلطة التنفيذية وهو المجال الذي أصطلح عليه تسمية السلطة التنظيمية⁽²⁾.

لهذا لا يمكن للحياة الإجتماعية أن تكتفي بتدخل تشريعي فقط لتنظيمها وإنما هي في حاجة ماسة إلى سلطة تصدر بموجبها تنظيمات فعالة ودقيقة وسريعة لمواجهة كل التطورات الاجتماعية والاقتصادية لحل كل المشاكل والأزمات، خاصة وأن مجال القانون مقيد ومحدد بميادين معينة، هذا ما يجعل من التنظيمات ضرورة حتمية لتنظيم المجالات الخارجة على هذه الميادين.

وعليه ومن أجل تنظيم الحياة الإجتماعية ومواجهة الأزمات ومعالجة المشاكل يجب وجود سلطة تنظيمية مستقلة في الدساتير الحديثة، إذ ابتعدت الأنظار عن البرلمان الذي لم يستطع مواجهة الظروف والمستجدات واتجهت إلى السلطة التنفيذية صاحبة السرعة الفعالة في تحقيق ما عجز عن هذا الأخير، فجاءت ضرورة وضع دساتير تحد من إختصاصه من

(1) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 05.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري -دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 25.

جهة وتقوي اختصاص السلطة التنفيذية من جهة أخرى عن طريق تحديد مجالات تدخل البرلمان وما عدا ذلك يكون من نصيب رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

(1) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 06.

الفصل الثاني:

الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

أوكلت لرئيس الجمهورية مهمة تنظيم المسائل التي تخرج عن المجال التشريعي وذلك عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة التي تستند أساسها وقوتها من الدستور (المادة 143 من التعديل الدستوري الحالي) وليس من القانون، هذا الأمر جعلها ذات قيمة كبيرة ومتميزة إلا أن هذه القيمة والمرتبة التي تحوزها لا تحول دون خضوعها للرقابة فهي معرضة لها مثل باقي النصوص القانونية الأخرى في الدولة، ذلك أن الرقابة تضمن وتكفل احترام الدستور وحماية الحقوق الأساسية والحريات العامة وتحقق توازن بين إختصاصات لسلطات الثلاث في الدولة خاصة بين السلطين التنفيذية والتشريعية.

وتتفرع أشكال الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية إلى آليتين تتمثل الأولى في آلية الرقابة الدستورية، والتي تمارسها في الجزائر هيئة ذات صيغة سياسية ألا وهي المجلس الدستوري وذلك تأثر بما أخذ به النظام السياسي الفرنسي، أما الثانية فتمثل رقابة مجلس الدولة والتي تنحصر أساسا في وظيفته الإستشارية دون أن تتعداها إلى الوظيفة القضائية.

وللبحث أكثر حول هذه الرقابة يقتضي التطرق إلى رقابة المجلس الدستوري على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (المبحث الأول)، ثم رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

أخضع المؤسس الدستوري السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية للرقابة الدستورية والتي يمارسها المجلس الدستوري، إذ تعد رقابة دستورية التنظيمات المستقلة ذات أهمية قصوى في ظل الأنظمة السياسية المعاصرة حيث تتميز بهيمنة السلطة التنفيذية والتي تعد إحدى أوجهها المجال غير المحدود للسلطة التنظيمية، ويتحدد مجال هذه الرقابة بحالة تعدي التنظيمات المستقلة على مجال من المجالات المخصصة والمحددة دستوريا للقانون.

وللبحث في هذه الرقابة تقتضي التطرق إلى مظاهرها (المطلب الأول) ثم الإجراءات والمراحل المحددة لها (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

مظاهر الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة

تأخذ عملية الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى السلطة التنظيمية الممنوحة له دستوريا مظهرين، مظهر شكلي أي رقابة تمس الجانب الشكلي لهذه التنظيمات (الفرع الأول) ومظهر موضوعي أي رقابة تشمل مضمونها (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات المستقلة

تخضع التنظيمات المستقلة للرقابة الشكلية وتتمثل المخالفة الشكلية للدستور في أمرين هما: مخالفة قواعد الإختصاص (أولا) ومخالفة قواعد الشكل والإجراءات الواجب إتباعها (ثانيا).

أولا: مخالفة قواعد الإختصاص:

يعتبر غالبية الفقه أن التنظيمات الرئاسية يجب أن تخضع لرقابة المجلس الدستوري نظرا لإستقلاليتها، هذا الأخير يلعب دور الحارس لمنع تداخل الإختصاص بين البرلمان ورئيس الجمهورية⁽¹⁾، وفي حال حدوث ذلك نكون أمام عيب مخالفة قواعد الإختصاص الذي يعد أهم سند قانوني يستند عليه المجلس الدستوري للحكم بعدم دستورية نص قانوني ويتحقق هذا العيب عند إصدار التنظيم أو القانون من عضو أو سلطة لم يمنحها الدستور هذا الإختصاص⁽²⁾، وإعمالا لنص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

ومن هنا نستنتج أن التنظيمات المستقلة الصادرة بموجب هذه السلطة تعد حكرا على رئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية، وفي حالة صدور هذه التنظيمات عن جهة أخرى غير رئيس الجمهورية يمكن لجهات الإخطار الطعن فيها أمام المجلس الدستوري بعدم إحترام قواعد الإختصاص⁽³⁾.

(1) حورية لشهب، الرقابة السياسية على دستورية القوانين، "مجلة الإجتهد القضائي"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 04، مارس 2008، ص159.

(2) سهيلة ديباش، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص132.

(3) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص242.

علاوة على ذلك على رئيس الجمهورية عند ممارسته لهذه السلطة احترام قواعد إختصاص وبالتالي عدم الإعتداء على مجالات القانون⁽¹⁾، ذلك أن المؤسسة التشريعية هي صاحبة الإختصاص في التشريع والتنظيم المستقل يسند إصداره إلى المؤسسة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، ومن تم فالأصل عدم تدخل أي منها في إختصاص الأخرى وإذا خالفت إحدى المؤسسات أحكام الدستور بالإعتداء على إختصاصات غيرها فإن عملها يعد خروجاً عن إرادة السلطة التأسيسية ويعد عملها غير دستوري⁽²⁾.

وعليه عند مخالفة قواعد الإختصاص يقوم المجلس الدستوري بإقرار عدم دستورتها وذلك بعد تلقيه رسالة إخطار من الجهات المخولة دستورياً بذلك، إذ أن إختصاص المجلس الدستوري برقابة دستورية القوانين لا ينعقد تلقائياً وإنما يتعين إخطاره⁽³⁾.

وقد عبر المجلس الدستوري على ضرورة إحترام كل هيئة لإختصاصاتها تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، بحيث لا يمكن للبرلمان أن يتعدى على إختصاصات السلطة التنظيمية وذلك في قراره الصادر بتاريخ 30 أوت 1989 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب رقم 89-14 المؤرخ في 08 أوت 1989 الذي حكم بعدم دستورية المادة 43 من هذا القانون، والتي أقرت أن النواب يسافرون بجوازات سفر دبلوماسية وعليه فهي تعطي الحق للبرلمان للتشريع في مسائل تتعدى حدود إختصاصه المحدد له في الدستور، إذ ليس من إختصاص القانون تحديد كفاءات تسليم وثائق السفر أو وضعها حيز التداول وإنما ذلك من إختصاص السلطة التنظيمية وحدها التي تسلمه حسب الأعراف الدولية لكل سلطة تابعة ملزمة بمهمة دائمة أو وقتية تمثيلية أو في إطار نشاط دولي يهتم الدولة، لذلك فهو يسلم

(1) سليمان فريحة، المرجع السابق، ص57.

(2) شهرزاد بوسطة، جميلة مدور، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، "مجلة الإجتهد"

القضائي"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 04، مارس 2008، ص346.

(3) المادتين 186 و187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

حسب إرادة السلطة التنظيمية وحدها (موضوع من إختصاص التنظيم المادة 115 من دستور 1989) وذلك لمساسها بتوزيع الصلاحيات بين السلطات⁽¹⁾.

ثانيا: مخالفة قواعد الشكل والإجراءات الواجب إتباعها:

على خلاف القانون الذي اشترط المؤسس الدستوري أن يتم وضعه من خلال إجراءات وأشكال ومراحل معينة قد حددها التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المواد 136، 138 ... وغيرها تتمثل في مرحلة الإقتراح ثم مرحلة الفحص ثم التصويت فالمصادقة وأخيرا النشر في الجريدة الرسمية، في حالة عدم احترام السلطة التشريعية المكلفة بسن ووضع هذه القوانين لهذه المراحل يكون القانون غير دستوري يستوجب تدخل المجلس الدستوري بموجب رقابة وجوبية سابقة بالنسبة للقوانين العضوية بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية⁽²⁾، أو رقابة إختيارية سابقة أو لاحقة بالنسبة للقوانين العادية بعد إخطاره من الجهات المكلفة بذلك والتي حددتها المادة 187 من التعديل الدستوري الحالي برئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول أو خمسين نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين عضوا من مجلس الأمة.

فإن المؤسس الدستوري لم يحدد صراحة شكل أو إجراءات معينة لوضع التنظيم الرئاسي المستقل⁽³⁾، لكن باستقراء نص المادة 143 الفقرة الأولى من المراجعة الدستورية الأخيرة نجد أنها حددت الجهة التي لها حق إصدار هذه التنظيمات المستقلة ألا وهي رئيس الجمهورية، في حين تركت مجالها واسعا ولم تقيد سوى بالميادين المخصصة دستوريا للقانون.

(1) قرار رقم 02-ق-م-د-89، مؤرخ في 30 أوت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج. ر عدد 37 صادر في 30 أوت 1989.

(2) المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 248.

كما حددت الوسيلة التي يمارس بها رئيس الجمهورية هذا الإختصاص وهي المرسوم الرئاسي⁽¹⁾ الذي يعد أحد الوسائل القانونية التي تمكنه من التأثير في توجيه السياسة العامة للحكومة، يستطيع من خلاله التدخل لتنظيم كل المجالات التي أخرجها الدستور من دائرة القانون الذي تختص به السلطة التشريعية، يدخل حيز التنفيذ منذ إمضائه وصدوره من قبل رئيس الجمهورية⁽²⁾، فلا يحتاج إلى عرضه على مجلس الوزراء ولا كمشروع على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيه على غرار القوانين، وعليه فالجهة المخطرة للمجلس الدستوري لا تستطيع أن تضمن رسالة الإخطار أوجه مخالفة التنظيم الصادر من رئيس الجمهورية لهذه المراحل والإجراءات لعدم وجود نصوص وأحكام دستورية تنظم وتوضح ذلك، فلا يمكن القول بمخالفة الشيء إلا إذا وجد ذلك الشيء⁽³⁾.

هذا الأمر يعطي الحرية والسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية عند ممارستها على عكس البرلمان الذي قيد دستوريا بجملة من الإجراءات والمراحل التي يلتزم بها عند وضعه للقانون والتي تمكن رئيس الجمهورية من مواجهته في كل مرحلة من مراحل وضعه عن طريق رسالة الإخطار التي يوجهها للمجلس الدستوري في حالة مخالفته لتلك الإجراءات.

ينبغي الإشارة إلى أننا بصدد الحديث عن المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية في الظروف العادية، أما المراسيم الرئاسية التي يصدرها في الحالات الإستثنائية فهي تخضع للإجراءات الشكلية المحددة في المواد من 105 إلى 110 من التعديل الدستوري الحالي وفي حالة مخالفتها يترتب عدم دستورتها⁽⁴⁾.

(1) المادة 91 الفقرة 05 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، جوان 2013، ص 123.

(3) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 249.

(4) المرجع نفسه.

الجدير بالذكر أن عملية الرقابة في حد ذاتها على تعدى التنظيمات المستقلة على مجال القانون هي رقابة اختيارية جوازية وعدم القيام بها لا يترتب عنها خطأ في الإجراءات⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

الرقابة الموضوعية على دستورية التنظيمات المستقلة

لا يكفي اعتبار التنظيم الرئاسي المستقل دستورياً أن يكون مستوفياً للإجراءات والأشكال المحددة له دستورياً ومراعياً لقواعد الاختصاص، وإنما يجب أن يكون متفقاً من حيث المضمون أو الموضوع مع أحكام الدستور ومحترماً لها.

يقصد بذلك إذا صدرت تنظيمات مستقلة عن رئيس الجمهورية يجب أن تراعي المبادئ الأساسية للدستور⁽²⁾ وعلى رأسها مبدأ الفصل بين السلطات، وأي مخالفة أو خروج عن روح الدستور قد يترتب عليه إخطار المجلس الدستوري بدعوى عدم دستورية التنظيمات المستقلة من الناحية الموضوعية، لأن المجلس الدستوري في إطار مراقبته لعدم اعتداء رئيس الجمهورية عند ممارسه لهذه السلطة على اختصاصات البرلمان المحددة في المادتين 140 و141 ومواد متفرقة من التعديل الدستوري الحالي يستند إلى مبدأ الفصل بين السلطات⁽³⁾.

وأبرز مثال على ذلك نجد: رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 04 المؤرخ في 19 فيفري 1997 والذي نص من خلاله على أن: "... اعتباراً أن المؤسس الدستوري باعتماده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية، قد عمد على تحديد اختصاص كل منها، والتي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات ووفق الكيفيات التي حددها الدستور صراحة".

(1) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص250.

(2) بوسطلة شهرزاد، مدور جميلة، المرجع السابق، ص346.

(3) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص251.

وإن كان الأمر هنا متعلق بعدم دستورية أمر رئاسي طبقا للمادة 124 من الدستور، إلا أن آثاره تترد إلى اختصاص رئيس الجمهورية التنظيمي بمقتضى المادة 125 الفقرة الأولى من دستور 1996، لأن المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي قامت بإحالة مسألة تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم إلى التنظيمات المستقلة، وهي من المسائل المخصصة للقانون بمقتضى المادة 122 من الدستور وهو ما يعتبر تعديا على مجال البرلمان⁽¹⁾.

المطلب الثاني:

إجراءات الرقابة على دستورية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

أخضع المؤسس الدستوري السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية للرقابة الدستورية في حالة تعديها على مجال القانون المحدد له دستوريا، هذه الرقابة تتم وفقا لإجراءات ومراحل محددة ومعينة حددها النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري بالإخطار حول دستورية التنظيمات المستقلة (الفرع الأول)، ثم التحقيق فيها (الفرع الثاني) ثم الاجتماع والتداول في شأنها (الفرع الثالث) وأخيرا إصدار الرأي أو القرار حولها (الفرع الرابع).

الفرع الأول:

إخطار المجلس الدستوري حول دستورية التنظيمات المستقلة

إن اختصاص المجلس الدستوري برقابة دستورية التنظيمات المستقلة لا ينعقد تلقائيا وإنما يتعين إخطاره وذلك عن طريق آلية الإخطار، ونظرا لأهميته ودوره الكبير في تحريك عملية الرقابة على دستورية التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية يقتضي علينا البحث عن تعريف له (أولا) ثم الجهات المخولة لها القيام به (ثانيا) وكذا كيفية القيام بذلك (ثالثا).

(1) رأى المجلس الدستوري رقم 04، مؤرخ في 19 فيفري 1997، يتعلق بدستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي لمصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني الإنتقالي بتاريخ 06 جانفي 1997، ج. ر عدد 15، صادر بتاريخ 19 مارس 1997.

أولاً: تعريف الإخطار:

هو ذلك الإجراء الذي تقوم به الجهة المخولة دستوريا بطلب موقف المجلس الدستوري حول دستورية نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة، ويكون ذلك بتوجيه رسالة من الجهة المخولة بالإخطار إلى رئيس المجلس الدستوري بغرض إبداء المجلس الدستوري لرأيه أو إصدار قراره بشأن مدى مطابقة أو دستورية النص المعروض للدستور كليا أو جزئيا⁽¹⁾.

والإخطار بالنسبة للتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية إختياري بحيث يتوقف على إرادة الجهات صاحبة الإخطار⁽²⁾، تعتمد إليه حين تلاحظ ضرورة فحصها للتأكد من عدم مخالفتها للمبادئ الدستورية ونصوص الدستور⁽³⁾، يمكنها القيام بهذا الإجراء قبل صدورها أو بعد صدورها وقد لا تلجأ إليه أصلا حتى وإن تضمن أحكاما يحتمل أن تتعارض مع الدستور⁽⁴⁾.

ثانياً: الجهات المكلفة بإخطار المجلس الدستوري:

كانت الجهات المخولة دستوريا ممارسته حق إخطار المجلس الدستوري حول دستورية التنظيمات المستقلة محصورة في جهات ثلاث هي: رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان الأمر الذي يؤدي إلى إفلات الكثير منها من مجال الرقابة الدستورية في حالة عدم تحرك جهات الإخطار هذه، لكن يبدو أن المؤسس الدستوري قد تدارك هذا الوضع بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 بتوسيعه جهات الإخطار إذ بجانب الجهات السالف ذكرها أضاف جهات أخرى تنتمي إلى الجهاز التنفيذي (1) والجهاز التشريعي (2).

(1) سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص ص 62، 63.

(2) حسين بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم، الجزائر، 2003، ص 108.

(3) سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 111.

(4) سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 65.

1. بالنسبة للجهاز التنفيذي:

يتضح من نص المادة 187 أن المؤسس الدستوري قد حافظ على رئيس الجمهورية كجهة إخطار للمجلس الدستوري لكنه أضاف إليه الوزير الأول.

أ. رئيس الجمهورية:

إضافة إلى حق الإخطار الإجباري والحصري الذي خوله المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بالنسبة للقوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان⁽¹⁾ حيث تعود إسناد هذه المهمة له في هذين المجالين إلى كونه حامي الدستور فقد منحه كذلك حق الإخطار الجوازي بشأن القوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات⁽²⁾، وفيما يخص النصوص التنظيمية الصادرة عنه في شكل مراسيم رئاسية فإن إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري حولها أمر لا يتوقع إلا نادرا، فلا يمكن تصور قيامه بهذا الإجراء حول مرسوم صدر أو سيصدر عنه وإلا عد مناقضا لنفسه.

ب. الوزير الأول:

أشرك التعديل الدستوري لسنة 2016 الوزير الأول في عملية الرقابة الدستورية من خلال منحه ولأول مرة حق إخطار المجلس الدستوري حول دستورية القوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات⁽³⁾، هذه الأخيرة تنحصر الرقابة الدستورية عليها في تلك التنظيمات المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية وهي اختصاص أصيل له، أما المجال التنظيمي المخصص للوزير الأول من المفروض أن تمارس عليه رقابة المشروعية من طرف مجلس الدولة وذلك لأنه تنظيم تنفيذي للقوانين وبعد امتدادا لها⁽⁴⁾.

(1) المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) يعيش تمام شوقي، رياض ذنش، توسيع إخطار المجلس الدستوري ودوره في تطوير نظام الرقابة الدستورية -مقاربة تحليلية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016-، "مجلة العلوم القانونية والسياسية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمدة لخضر، الوادي، الجزائر، العدد 14، أكتوبر 2016، ص158.

(4) رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر، الجزائر، 2006، ص162.

هذا التوجه الجديد للمؤسس الدستوري يعتبر أمر محمود وإضافة جيدة من منطلق أنه يشكل ضمانة إضافية لوضع حد لأي قانون أو معاهدة أو تنظيم يخالف الدستور، ومن شأنه تدعيم الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، لكن من الناحية الواقعية أو العملية نظرا لوضعية ومركز الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري فهو لا يحظى بتلك المكانة المتميزة إذ يعد تابعا لرئيس الجمهورية، هذا الأمر يحد من سلطته وحقه في الإخطار خصوصا بالنسبة للمراسيم الرئاسية فمن غير المعقول تعارض وتصادم الوزير الأول معه.

2. بالنسبة للجهاز التشريعي:

حافظ المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري الأخير على سلطة البرلمان في ممارسة عملية الإخطار والذي يتجلى في منح رئيسي غرفتي البرلمان هذه السلطة.

فقد اعترف للسلطة التشريعية ممثلة في رئيسي غرفتيها (رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني) بحق إخطار المجلس الدستوري⁽¹⁾ للتحقق من دستورية التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية أي المراسيم الرئاسية إضافة إلى تصرفات قانونية أخرى، ما عدا القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان وذلك لأن حق الإخطار بشأنهما يقتصر على رئيس الجمهورية وحده.

نشير أنه من الناحية العملية منذ نشأة المجلس الدستوري الجزائري إلى اليوم لم يتم إخطاره من قبل رئيسي غرفتي البرلمان سوى مرات معدودة وكلها متعلقة بقوانين فقط⁽²⁾، فلا يوجد أي إخطار فيما يتعلق بالتنظيمات سواء المراسيم الرئاسية وحتى بالنسبة للمراسيم التنفيذية، وهذا ما يبرز ويؤكد إجماع رئيسي غرفتي البرلمان عن ممارسة هذا الحق ويبرر ذلك بالإعتبارات السياسية أي طبيعة العلاقة بينهما (بين رئيس المجلس الشعبي الوطني

(1) ليندة أونيسي، التعديل الدستوري 2016 وأثره في تطوير الرقابة الدستورية في الجزائر، "مجلة الحقوق والعلوم السياسية"،

جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، العدد 06، جوان 2016، ص 107.

(2) المرجع نفسه.

ورئيس مجلس الأمة) من جهة، وعلاقتها برئيس الجمهورية من جهة أخرى، حيث تتسم بالولاء والتبعية ووحدة اللون السياسي هذه الميزة طبعت تلك العلاقة على مر مختلف المراحل التي سلكتها التجربة الدستورية في الجزائر، ولأن أي عملية إخطار قد يقدمان عليها تعتبر بمثابة تحدي ومعارضة لرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

ثالثا: كيفية إخطار المجلس الدستوري:

يتم الإخطار بناء على رسالة موجهة إلى رئيس المجلس الدستوري من قبل السلطات المعنية مرفقة بالنص المعروض على المجلس لإبداء رأيه فيه أو اتخاذ قرار بشأنه⁽²⁾، بعد ذلك يتم تسجيل الرسالة "رسالة الإخطار" إلى الأمانة العامة للمجلس في سجل الإخطار وتسلم إشعاراً بذلك⁽³⁾، ويكون التاريخ المبين في ذلك الوصل هام جدا حيث يكون بداية سريان الآجال المحددة لذلك، فالمجلس الدستوري مقيد بأجل الرد إذ يجب أن يعطي رأيه أو يصدر قراره خلال (30) ثلاثين يوما من تاريخ تسجيل رسالة الإخطار وقد تخفض هذه المدة بطلب من رئيس الجمهورية في حالة وجود طارئ إلى 10 أيام⁽⁴⁾.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري قد رفع من هذه الآجال بعد أن كانت سابقا بموجب دستور 1996 في المادة 167 منه محددة بـ 20 يوما فقط، هذه المدة تعتبر غير كافية

(1) عزيز جمام، عدم فعالية رقابة القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، د.س.م، ص ص، 76، 77.

(2) عبد القادر شربال، عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية، "مجلة الفكر البرلماني" مجلس الأمة، العدد 12، الجزائر، 2006، ص 100.

أنظر كذلك المادة 08 من النظام المؤرخ في 06 أبريل 2016 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج. ر عدد 29، الصادر في 11 ماي 2016.

(3) سليمة مسراتي، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري والنظم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 12.

أنظر كذلك المادة 09 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(4) المادة 189 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

بالمقارنة مع العمل الهام والحساس الذي يؤديه المجلس الدستوري والتي قد تؤثر سلبا على صحة وسلامة عملية إصدار الآراء والقرارات حول دستورية التنظيمات، وقد أحسن المؤسس الدستوري بهذا التعديل إذ منح هذه الهيئة وقتا كافيا لكي تبدي رأيها أو تصدر قرارها بشأن دستورية التنظيم المستقل وحول تعديده على مجال القانون من عدمه.

لكن تخفيض الآجال إلى (10) عشرة أيام في حالة وجود طارئ وبطلب من رئيس الجمهورية هذه الفقرة لم تحدد معنى الطارئ ولا حالات ووقت قيامه بل تركت المجال واسعا أمام السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، هذا الأمر يفتح الباب أمام تدخل السلطة التنفيذية في عمل المجلس الدستوري تحت دريعة وجود طارئ.

والجدير بالذكر أنه لم يسبق للمجلس الدستوري وأن أخطر لرقابة دستورية النصوص التنظيمية وبصفة خاصة المراسيم الرئاسية رغم صدور كم هائل منها، هذا لأن أصحاب الحق في الإخطار لم يمارسوا صلاحياتهم الدستورية في الإخطار بشأنها⁽¹⁾.

(1) رايح بوسالم، المجلس الدستوري الجزائري -تنظيمه وطبيعته-، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2004-2005، ص 65.

الفرع الثاني:

التحقيق في دستورية التنظيمات المستقلة

بعد تسجيل رسالة الإخطار يتولى رئيس المجلس الدستوري تعيين مقرر أو أكثر من بين أعضاء المجلس للتحقيق في الملف وتحضير مشروع الرأي أو القرار⁽¹⁾ حسب نوع الرقابة سابقة أو لاحقه، وفي سبيل ذلك يقوم المقرر بجمع المعلومات والوثائق المتصلة بالملف وحتى الاستماع أو إستشارة أي خبير من اختياره⁽²⁾، وبانتهاء عمله يسلم المقرر إلى رئيس المجلس الدستوري ونسخة من الملف موضوع الإخطار مرفوقة بتقرير يكون قد أعده حول الموضوع ومشروع الرأي أو القرار⁽³⁾.

من هنا نلاحظ الدور الفعال والأساسي الذي يؤديه هذا العضو المقرر على اعتبار أن المرحلة القاعدية والأساسية للرأي أو القرار قام بالتحضير لها وإعدادها، فيما يقتصر دور بقية أعضاء المجلس على المناقشة والتصويت⁽⁴⁾ لهذا فالتأثير الذي يمكن أن يمارسه في القرار أو الرأي الذي سيتخذه المجلس الدستوري بشأن النص موضوع الإخطار كبير، إذ عادة ما يكون مشروع الرأي أو القرار الذي يعده المقرر نفسه الذي يصوت لها أعضاء المجلس الدستوري الذين تكون لديهم فكرة أقل حول ما هم بصدد التداول حوله⁽⁵⁾.

تجدر الإشارة إلى أن رئيس المجلس الدستوري غير مقيد بأية شروط أو معايير عليه الالتزام بها عند تعيينه للعضو المقرر وإنتقائه من بين الأعضاء للتحقيق في ملف الإخطار من شأن هذا الوضع أن يجعل منه يعتمد على معيار واحد هو درجة الولاء له ولرئيس

(1) المادة 15 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(3) المادة 17 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(4) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 257.

(5) عزيز حمام، المرجع السابق، ص ص، 20، 21.

الجمهورية⁽¹⁾، الذي خصه المؤسس الدستوري بسلطة تعيين الشخصية الثالثة في الدولة⁽²⁾ إذ له حق تعيين رئيس المجلس الدستوري صاحب سلطة تعيين العضو المقرر هذا ما يستفاد صراحة من مضمون المادة 183 بنصها على أن "... أربعة أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية ...".

هذا الامتياز جاء ليشكل إحدى المنافذ الأكيدة التي تمكن رئيس الجمهورية من السيطرة على هذه الهيئة والإبقاء على تفوقه التشريعي، وذلك بالتعويل على تلك المكانة الهامة التي يحتلها رئيس هذه الهيئة المكلفة بالسهر على حماية الدستور وصيانة الحقوق والحريات⁽³⁾ مما يبرز قوة وأهمية المستوى التمثيلي لرئيس الجمهورية داخل المجلس الدستوري، إضافة إلى قوة مستواه التمثيلي من الناحية العددية فإنه قوي كذلك من الناحية النوعية⁽⁴⁾.

الفرع الثالث:

الاجتماع والتداول حول دستورية التنظيمات المستقلة

بعد إخطار المجلس الدستوري حول التنظيم الرئاسي المستقل من قبل الجهات المكلفة دستوريا بذلك واختتام مرحلة التحقيق في الملف، تجتمع هذه الهيئة بناء على استدعاء من رئيسها وفي حالة غيابه يفوض نائبه لرئاسة الجلسة، أما في حالة حصول مانع يرأس نائب الرئيس الجلسة وفي حالة إقتران المانع للرئيس ونائبه يتراأس الجلسة العضو الأكبر سنا⁽⁵⁾.

(1) حسينة بلعوج، الرقابة الدستورية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013-2014، ص 75.

(2) يحظى رئيس المجلس الدستوري بهذه المكانة لكونه الجهة المكلفة برئاسة الدولة بعد رئيس مجلس الأمة في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية يحول دون ممارسته لمهامه الدستورية (الوفاة أو الإستقالة) وتزامنها مع شغور منصب رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان. أنظر المادة 110 عن التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) حسينة بلعوج، المرجع السابق، ص 72، 73.

(4) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 259.

(5) المادة 18 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

في حين سابقا كان يختار أي عضو في حالة حصول المانع له⁽¹⁾، ولا يصح أن يفصل المجلس الدستوري في أي مسألة إلا بحضور (10) عشرة من أعضائه على الأقل⁽²⁾ بعد أن كان في السابق يفضل بحضور (07) سبعة من أعضائه على الأقل⁽³⁾، هذا الأمر منطقي لأن المؤسس الدستوري بموجب المراجعة الدستورية الأخيرة قد رفع التركيبة البشرية للمجلس من (09) تسعة أعضاء إلى (12) إثني عشر عضوا بعد أن أضاف منصب نائب رئيس المجلس الدستوري وعضوين يتمتعان بالصفة القضائية⁽⁴⁾، ولا تكون المداولات صحيحة وسليمة إلا إذا كانت في جلسة مغلقة على أن يبدي المجلس رأيه أو يصدر قراره بأغلبية الأعضاء وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس أو رئيس الجلسة هو المرجح⁽⁵⁾.

واعتماد نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على آلية الطابع المرجح لصوت رئيس المجلس الدستوري في حالة تساوي الأصوات حين التصويت على مشروع الرأي المزمع إبدائه أو القرار المنتظر إصداره حول مدى دستورية النص محل المداولة جاء تفاديا لوقوع إنسداد في عمل المجلس الدستوري، وامتنياز الصوت المرجح له تأثير كبير فقد يؤدي أعماله إلى تجريد آراء وقرارات المجلس الدستوري من طابعها الحيادي والقانوني، فلا نتصور أن يتخذ رئيس المجلس الدستوري موقفا معاديا للجهة التي إختارته من بين سائر

(1) المادة 14 من النظام المؤرخ في 16 أبريل 2012، المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج. ر العدد 26، الصادر في 03 ماي 2012 (ملغى).

(2) المادة 19 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(3) المادة 15 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2012. (ملغى)

(4) المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(5) المادة 20 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

الأعضاء لتولي منصب رئاسة هذه الهيئة الدستورية⁽¹⁾، لهذا من المستحسن منح أعضاء المجلس الدستوري صلاحية تعيين أو إنتخاب رئيسهم⁽²⁾.

الفرع الرابع:

إصدار الرأي أو القرار حول دستورية التنظيمات المستقلة

يتوج عمل المجلس الدستوري في فحص مدى دستورية التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية محل الإخطار إما بإبداء رأي إذا كان التنظيم المستقل محل الرقابة لم يصدر بعد ولم يصبح واجب التنفيذ أي في إطار الرقابة الاختيارية السابقة، في حين يتخذ قرارا إزاءها إذا كانت سارية المفعول هذا في سياق الرقابة الاختيارية اللاحقة⁽³⁾.

بعد اتخاذ الرأي أو القرار يتولى الأمين العام للمجلس الدستوري كتابة جلسات المجلس كما يقوم رفقة الأعضاء الحاضرين بتوقيع محاضر جلسات المجلس الدستوري⁽⁴⁾، ويقوم الرئيس والأعضاء الحاضرين بتوقيع أراء وقرارات المجلس الدستوري⁽⁵⁾، هذه الأخيرة تصدر إلزاما معللة ومدعمة بالحجج التي يستند إليها في إلقاء الجزاء، باللغة العربية وذلك خلال المدة المحددة بـ (30) ثلاثين يوما الموالية لتاريخ تسجيل رسالة الإخطار⁽⁶⁾.

(1) حسينة بلعوج، المرجع السابق، ص ص، 75، 76.

(2) هذه الطريقة كانت متبعة في ظل دستور 1963، إذ تنص المادة 63 منه على أن: "يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا، ورئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا، وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية.

ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوت مرجح".

(3) حسينة بلعوج، المرجع السابق، ص34.

(4) المادة 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(5) المادة 23 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(6) المادة 24 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

أنظر كذلك حسينة بلعوج، المرجع السابق، ص97.

بعد ذلك يقوم الأمين العام للمجلس بتسجيلها وإدراجها في الأرشيف⁽¹⁾ ويتم تبليغها إلى رئيس الجمهورية في كل الأحوال حتى وإن لم يكن صاحب الإخطار، وإلى السلطة (الجهة) صاحبة الإخطار⁽²⁾ سواء تعلق الأمر بالوزير الأول أو رئيسي غرفتي البرلمان أو أعضاء غرفتي البرلمان، كما ترسل إلى الأمين العام للحكومة بغرض نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

• آثار الرأي أو القرار:

إن المؤسس الدستوري الجزائري لم يميز بين الرأي والقرار في إطار عمل المجلس الدستوري من حيث الحجية وإنما من حيث توقيت الرقابة⁽³⁾، فحينما يعرض على المجلس الدستوري تنظيم مستقل قبل إصداره ونشره في الجريدة الرسمية يكتفي بالإدلاء برأي، أما حين يصبح هذا النص واجب التنفيذ يصدر قرارا⁽⁴⁾، تكون آراءه وقراراته ملزمة لكافة السلطات في الدولة بما فيهم رئيس الجمهورية الذي يلتزم بها في حالة صدور رأي أو قرار عن المجلس الدستوري بعدم دستورية مرسوم رئاسي مستقل متعدي على اختصاص ومجال القانون، وقد نصت المراجعة الدستورية الأخيرة على ذلك صراحة في المادة 191 الفقرة 03 التي تنص على أن: "تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية"، هذا الأمر أكده النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري⁽⁵⁾، وقد جاءت هذه المادة لتدارك الوضع الذي كان سائدا في ظل دستور 1996 حيث لم يتم النص على هذه الإلزامية⁽⁶⁾.

(1) المادة 23 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 25 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(3) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 264.

(4) سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 89.

(5) المادة 165 من دستور 1996.

(6) المادة 71 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أن: "آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية طبقا للمادة 19 (الفقرة 03) من الدستور".

وهو نفس ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي حيث نص هو الآخر على إلزامية القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي، والملاحظ أنه وحد ما يصدر عن هذه الهيئة فسواء كانت الرقابة سابقة أو لاحقة، إجبارية أو إختيارية يصدر في شأنها قرارات.

L'Article 62 de la constitution est clair en qui concerne les effet d'une décision « ... les décision du conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours.

Elle s'imposent au pouvoir public et à toutes les autorité administratives et juridictionnelles » Autrement dit, elle ont l'autorités de la chose jugée⁽¹⁾.

وأراء وقرارات المجلس غير قابلة لأي وجه من أوجه الطعن بما في ذلك طلب إعادة النظر باستثناء حالة طلب تصحيح الخطأ المادي، فهي تكتسي الصبغة النهائية وذات نفاذ فوري، تلزم كافة السلطات العمومية وترتب بصفة دائمة كل آثارها ما لم يتعرض الدستور للتعديل وطالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقها مازالت قائمة⁽²⁾.

• الأثر المترتب على إصدار المجلس الدستوري للرأي:

للإخطار أثر موقف للتنظيم المستقل حيث يتوقف صدوره إلى حين الفصل فيه من طرف المجلس الدستوري قبليا برأي، وإذا تم الحكم بعدم دستوريته يلتزم رئيس الجمهورية بعدم إصداره⁽³⁾

ويعد هذا الحكم غير قابل لأي طعن.

• الجزاء المترتب على إصدار المجلس الدستوري للقرار:

إذا صدر تنظيم مستقل ودخل حيز التنفيذ وكان غير دستوريا يتدخل المجلس الدستوري في هذه الحالة عن طريق رقابة لاحقة بقرار، هذا الأخير يكون نهائي غير قابل

⁽¹⁾ Henry Roussillon, le conseil constitutionnel, Edition , Daloz, france, 2008, p p, 45, 46.

⁽²⁾ عبد القادر شربال، قرارات وأراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، د.س.ن، ص

⁽³⁾ صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 324.

للطعن وملزم لكافة السلطات العمومية والإدارية والقضائية⁽¹⁾ بما فيهم رئيس الجمهورية في حالة صدور قرار من المجلس الدستوري بعدم دستورية تنظيم صدر عنه.

وما دام أن الرقابة اللاحقة تستهدف هذا التنظيم بعد دخوله حيز التنفيذ إذ أنه يكون قد رتب آثار قانونية⁽²⁾، لهذا واحتراما للحقوق المكتسبة فقد أقر المؤسس الدستوري من خلال المادة 191 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري الحالي على أن قرار المجلس الدستوري يسري بأثر فوري مند تاريخ صدوره وليس بأثر رجعي بحيث لا يمس بالمراكز القانونية التي أحدثها و خلفها صدور هذا التنظيم⁽³⁾.

هذا وقد نصت المادتان 06 و 07 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016 على حالتين أين يتم فيهما إعادة النص التنظيمي المستقل غير الدستوري.

- الحالة الأولى عالجتها المادة 06: إذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه وكان هذا الأخير في نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المخطر شأنه، فإن النص الذي ورد ضمنه الحكم المنى يعاد إلى الجهة المخرطة.
- الحالة الثانية عالجتها المادة 07: في حالة ما إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم التصدي لأحكام أخرى لم يخطر المجلس الدستوري بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أو تصدى لها وترتب عن فصلها عن بقية النص المساس ببنيتها كاملة يؤدي في هذه الحالة إلى إعادة النص إلى الجهة المخرطة.

(1) المادة 191 الفقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 267.

(3) المادة 191 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أن: "إذا ارتأى المجلس الدستور أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد النص أثر إبتداء من يوم قرار المجلس".

المبحث الثاني:

رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

يضطلع مجلس الدولة في الدول التي تتبنى نظام الازدواجية القضائية بوظيفتين أساسيتين، الأولى هي كونه جهة قضائية تختص بالقضاء الإداري وتأتي في أعلى هرمه كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية والثانية باعتباره جهة استشارية.

تقتصر رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية على الوظيفة الاستشارية فقط دون أن تتعداها إلى الوظيفة القضائية، ونظرا لأهمية هذه الوظيفة ارتأينا أن نتعرض إلى رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية في الجزائر (المطلب الأول)، ثم رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية في الأنظمة المقارنة وأخذنا فرنسا ومصر نموذجا (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الجزائر.

لقد استحدث دستور 1996 بموجب المادة 152 منه مجلس الدولة كهيئة دستورية والتي أعلنت بشكل صريح دخول الجزائر نظام الازدواجية القضائية، ومنحه إلى جانب الوظيفة القضائية الأصلية وظيفة ثانية لا تقل أهمية وهي الوظيفة الاستشارية التي تعتبر نوعا ما رقابة قبلية تمارس على مشاريع النصوص القانونية.

وللتعرف على مدى خضوع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لرقابة مجلس الدولة عن طريق هذه الوظيفة يتم التطرق إلى نطاق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة (الفرع الأول) ثم ضوابط هذه الاستشارة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

نطاق الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة

يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية في مجال التشريع من نص المادة 136 من التعديل الدستوري الحالي التي جاء فيها: "... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

ويستمدها أيضا من نص المادة 04 من القانون العضوي 98-01⁽¹⁾ والتي تنص على أن: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة في نظامه الداخلي"، ومن نص المادة 12 من ذات القانون حيث ورد فيها: "ييدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم لإخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه".

وعليه يمثل مجلس الدولة بالنسبة للحكومة غرفة مشورة في مجال التشريع، فإذا أرادت تقديم مشروع قانون ما يتعين عليها اللجوء إلى مجلس الدولة وأخذ رأيه بخصوص هذا المشروع⁽²⁾، يتمتع هذا المجلس بأهمية كبيرة نظرا لمساهمته في صياغة التشريع بلفته نظر الحكومة للثغرات التي قد تبدو على بعض المشاريع وهذا من خلال إقتراحه تعديل أو إلغاء ما يراه ضروريا ومناسبا⁽³⁾.

(1) قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، متضمن إختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر عدد 37، صادر في 01 جوان 1998 معدل ومتم بقانون عضوي 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج. ر عدد 34، صادر في 03 أوت 2011 وقانون عضوي 18-02، مؤرخ في 04 مارس 2018، ج. ر عدد 15 صادر في 07 مارس 2018.

(2) عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، الطبعة الأولى، دار الريحانة، الجزائر، 2003، ص300.

(3) المرجع نفسه، ص301.

جدير بالذكر أن مشاريع القوانين محل المشورة لا يشترط فيها أن تكون في المجال الإداري فقط حتى يتم أخذ رأي مجلس الدولة، بل تشمل كل مشاريع القوانين مهما كان موضوعها⁽¹⁾.

وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليوسع من مجال استشارة مجلس الدولة ليشمل الأوامر، هذه الأخيرة تعتبر الصورة الواضحة التي يشارك بها رئيس الجمهورية في التشريع تبلغ هذه الصورة أهمية كبيرة في المجال التشريعي الجزائري نظرا للمكانة التي يتمتع بها في النظام الدستوري الجزائري⁽²⁾، إذ لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة⁽³⁾، وقد أحسن المؤسس الدستوري بهذا التعديل ذلك لكون الأوامر لا تكون محل مناقشة وتعديلات كما هو الحال بالنسبة لمشاريع القوانين فهي تخضع لإجراء التصويت دون مناقشة⁽⁴⁾، ونظرا للعلاقة التي تجمع البرلمان برئيس الجمهورية والتي تتميز بالتبعية والولاء فإن كل الأوامر تتم الموافقة عليها من قبل البرلمان، والأخذ برأي مجلس الدولة قبل إصدارها يخضعها لنوع من الرقابة.

والملاحظ مما سبق أن المجال التنظيمي مستبعد كلياً من المجال الاستشاري لمجلس الدولة، حيث لا يستشار هذا الأخير في مشاريع المراسيم الرئاسية التي تصدر عن رئيس الجمهورية ولا حتى بالنسبة لمشاريع المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول⁽⁵⁾.

(1) عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 301.

(2) أحمد حاكم، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية -دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 85.

(3) المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) أحمد حاكم، المرجع السابق، ص 86.

(5) محمد الصغير بعلي، القاضي الإداري -مجلس الدولة-، دار العلوم، الجزائر، 2004، ص 164.

إن إبعاد هذه النصوص من مجال المهام الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري يجعله يختلف عن نظراته في الدول الأخرى التي أخذت بنظام الازدواجية، والتي جعلت أساس دور مجلس الدولة هو تقديم الرأي ليس بالنسبة للقانون فحسب بل أيضا النصوص التنظيمية بفروعها المختلفة كما هو الحال في فرنسا ومصر، ثم إن الأمر الذي لا يمكن تصوره هو إلزام مشاريع القوانين أن تمر على مجلس الدولة في حين لا يسمح للنصوص القانونية الأدنى مرتبة منه كالمراسيم الرئاسية أن تكون موضوع إستشارته⁽¹⁾.

وعليه من المستحسن إدخال المراسيم بنوعيتها خصوصا الرئاسية ضمن المجال الإستشاري لمجلس الدولة بهدف توسيع مساهمة مجلس الدولة في مجال الإستشارة، مما يعود بالفائدة على السلطة التنفيذية ممثلة في رئاسة الجمهورية أو الوزير الأول⁽²⁾.

الفرع الثاني:

ضوابط الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة

يخضع مجلس الدولة لضوابط عند ممارسته للوظيفة الإستشارية وتتمثل هذه الضوابط في الشكل الواجب على مجلس الدولة عندما يتداول في المجال الإستشاري (أولا) والإجراءات الواجبة الإتباع في هذا المجال (ثانيا) ثم الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة (ثالثا).

أولا: شكل مجلس الدولة عندما يتداول في المجال الاستشاري:

يختلف شكل مجلس الدولة وتركيبته البشرية إذا كان يمارس اختصاصا استشاريا في مشاريع القوانين أو الأوامر عن ما إذا كان يمارس اختصاصا قضائيا⁽³⁾.

(1) سهيلة ديباش، المرجع السابق، ص 160.

(2) عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر -دراسة وصفية تحليلية مقارنة-، دار جسور، الجزائر، د.س.ن، ص 149.

(3) عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 309.

ففي المجال الاستشاري نصت المادة 14 من القانون العضوي 98-01 على أنه: "... ولممارسة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة" ونصت المادة 35 من ذات القانون على أنه: "يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة".

وعليه فإن مجلس الدولة عند القيام بوظيفته الاستشارية يتخذ شكلين: الجمعية العامة واللجنة الدائمة.

1. الجمعية العامة:

تعتبر الجمعية العامة الهيئة الأولى التي تقوم بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الأحوال العادية، بمعنى أن الحكومة عندما تطلب إستشارة المجلس حول مشروع قانون فإن هذا الأخير يحال على الجمعية العامة لكي تبدي رأيها فيه⁽¹⁾.

تتكون الجمعية العامة من نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمسة من مستشاري الدولة بغض النظر عن طبيعة مهمتهم، كما يشارك الوزير الذي يتعلق مشروع القانون بقطاعه في جلسات الجمعية العامة المخصصة له برأي إستشاري، مع إمكانية تمثيله من قبل موظف في الوزارة برتبة مدير إدارة مركزية يعين من طرف رئيس الحكومة بناء على إقتراح من الوزير المعني.

لا تصح مداوات الجمعية العامة إلا بحضور نصف عدد الأعضاء على الأقل⁽²⁾.

(1) فاطمة الزهرة حداد، تنظيم وعمل مجلس الدولة، رسالة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015-2016، ص52.

(2) محمدالصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005، ص116.

2. اللجنة الدائمة:

إذا كانت الإستشارة تناط بالجمعية العامة في الأوضاع العادية فإنها تسند إلى اللجنة الدائمة في الحالات الإستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على إستعمالها⁽¹⁾، ذلك أن عرض مشروع القانون على الجمعية العامة قد يأخذ وقتا طويلا مما يعيق الحكومة على تحقيق ما تريد الوصول إليه مما قد يزيد درجة الخطورة بسبب تأخر صدور النص، ولا تستطيع الحكومة من جهة أخرى تقديم المشروع مباشرة لمجلس الوزراء دون أخذ رأي مجلس الدولة.

لذلك اكتفى المشرع بعرض الإستشارة على خلية أصغر تركيبية من الأولى (الجمعية العامة) أطلق عليها "اللجنة الدائمة"⁽²⁾، والتي تتكون من رئيس برتبة رئيس غرفة وأربعة من مستشاري الدولة على الأقل وذلك بغض النظر عن طبيعة مهمتهم، كما يشارك الوزير أو ممثله في جلسات اللجنة بالنسبة للقضايا التابعة لقطاعه⁽³⁾.

ثانيا: الإجراءات الواجبة الإتباع في المجال الإستشاري:

تحيل المادة 41 من القانون العضوي 98-01 تحديد أشكال وكيفيات الإجراءات المتعلقة بالنشاط الاستشاري لمجلس الدولة على التنظيم وعلى هذا الأساس صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المتعلق بتحديد الأشكال والإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

(1) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص116.

(2) عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص312.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص117.

ويتم النشاط الاستشاري حسب المراحل والإجراءات التالية:

1. الإخطار:

يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة الحكومة عليها⁽¹⁾، حيث ترسل المشاريع القانونية وجميع عناصر الملف (عرض الأسباب على وجه الخصوص) من طرف الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة التي تسجله في سجل زمني خاص بالإخطار⁽²⁾.

2. إستيلاء مجلس الدولة لمشروع القانون وعرضه على الجهة المختصة:

بعد إستيلاء الملف المتكون منه مشروع القانون يقوم رئيس مجلس الدولة -حسب الحالة- إما:

أ. بموجب أمر يعين أحد مستشاري الدولة كمقرر⁽³⁾، وذلك في الحالة العادية لتتم بعدها دراسة ومناقشة مشروع القانون من طرف فوج عمل من المستشارين في جلسات، ويبقى للوزير المعني أو ممثله الحضور⁽⁴⁾.

ب. أو بإحالة مشروع القانون في الحالات الإستثنائية التي ينبه الوزير الأول على إستعمالها إلى رئيس اللجنة الدائمة، الذي يعين في الحال مستشار الدولة المقرر.

وفي كلتا الحالتين ترسل نسخة من عناصر الملف إلى محافظ الدولة الذي يعين أحد مساعديه ويكلفه بمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظاته المكتوبة⁽⁵⁾.

(1) مرسوم تنفيذي رقم 98-261 مؤرخ في 29 أوت 1998، متعلق بتحديد الأشكال والإجراءات وكيفيةها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر.ج. عدد 64 صادر بتاريخ 01 سبتمبر 1998.

(2) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الأول، د.م.ج، الجزائر، 2011، ص 137.

(3) المرجع نفسه.

(4) سليمان فريحة، المرجع السابق، ص 45.

(5) المرجع نفسه.

3. تحديد جدول الأعمال:

بانتهاء الأشغال التحضيرية لإعداد مشروع التقرير النهائي يحدد رئيس مجلس الدولة تاريخ الجلسة وجدول الأعمال، ويقوم بعد ذلك بإخطار الوزير المعني أو الوزراء المعنيين به⁽¹⁾.

4. عقد الجلسة:

تتعد الجلسة لتي يمارس فيها المجلس وظيفته الإستشارية -بحسب الحالة- في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة، يتم خلالها تلاوة التقرير المعد من قبل مستشار الدولة المقرر وتقديم المذكرات المعدة من محافظ الدولة أو أحد مساعديه، لتتخللها مناقشة عامة حول مضمون التقرير النهائي تختتم بإجراء مداولة يشارك فيها وجوبا محافظ الدولة أو أحد مساعديه، تتخذ الآراء بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

بعد المداولة والمصادقة على التقرير النهائي يكون مجلس الدولة قد أبدى رأيه⁽²⁾.

5. تبلغ رأي مجلس الدولة إلى الحكومة:

بعد أن يحال التقرير النهائي إلى رئيس مجلس الدولة الذي يرسله إلى الأمين العام للحكومة⁽³⁾، ليعرضه الوزير الأول على مجلس الوزراء ثم يودعه حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة⁽⁴⁾.

(1) سليمان فريجة، المرجع السابق، ص 45.

(2) عمر بوجادي، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص ص 385، 386.

(3) محمد الصغي بعلي، القاضي الإداري-مجلس الدولة-، المرجع السابق، ص 168.

(4) المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ثالثا: الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة:

نظرا لضيق مجال إستشارة مجلس الدولة الجزائري الذي كان مقتصرًا على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة⁽¹⁾ ليتسع مجالها بإضافة الأوامر إليها، وقد استثنى باقي النصوص أخرى كالمراسيم الرئاسية من مجال هذه الإستشارة.

وعليه فإن إستشارة مجلس الدولة تكون في حالتين: الأولى بخصوص مشاريع القوانين والثانية بخصوص الأوامر، وفي كلتا الحالتين فإن الإستشارة إلزامية حيث تجد أساسها القانوني في مجموعة من النصوص الدستورية والتشريعية وحتى التنظيمية، إذ ألزمت الحكومة أو رئيس الجمهورية عرض مشروع القانون أو الأمر أمام مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها.

1. الإلزامية بنص الدستور:

نظم الدستور الرأي الإستشاري لمجلس الدولة بالنص عليه من خلال المادة 136 من التعديل الدستوري الحالي المتعلقة بإلزامية طلب رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين والمادة 142 منه المتعلقة بإلزامية طلب رأي مجلس الدولة بشأن التشريع بأوامر.

2. الإلزامية بنص القانون:

وذلك بنص المادتين 04 و 12 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة السالفة الذكر.

3. الإلزامية بنص التنظيم:

تضمن المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29-08-1998 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الإستشاري أمام مجلس لدولة من خلال نص المادة 02 منه

(1) المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

بنصها: "يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليه".

من قراءة مضمون هذه المادة نجد أنها تحمل صفة إلزام الأمين العام للحكومة بإخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين المصادق عليها من قبل مجلس الحكومة⁽¹⁾.

أما بخصوص الأخذ برأي مجلس الدولة فإنه لا يوجد نص قانوني يلزم الحكومة أن تتقيد به كلياً أو جزئياً أو تطرحه تماماً ولا تأخذ به، غير أنه لا يمكنها إصدار نص مختلف عن مشروعها الأساسي الذي أحالته لإستشارة مجلس الدولة⁽²⁾ وكذلك الأمر بالنسبة لرئيس الجمهورية، هذا ما يلاحظ من نص المادة 136 الفقرة 03 التي تنص على أن: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

وكذلك المادة 142 الفقرة الأولى حيث تنص على أن: "على رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة"، إذ لا توجد أي عبارة تنص على إلزامية الأخذ بالرأي الإستشاري لمجلس الدولة.

وبالنسبة لمجلس الدولة فهو لا يتمتع بالإستقلالية الكافية التي تسمح له بإبداء آراء تتعارض مع مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة أو الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية، إذ يبقى في تبعية وخضوع خاصة لهذا الأخير على إعتبار أنه المكلف بتعيين

(1) أحمد حاكم، المرجع السابق، ص 93.

(2) محمد الصغير بعلي، القاضي الإداري - مجلس الدولة -، المرجع السابق، ص 168.

رئيس مجلس الدولة إضافة إلى أغلب أعضاء هذه الهيئة⁽¹⁾ المتكونة من قضاة بموجب مراسيم رئاسية.

المطلب الثاني:

رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة

عرفت الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة تطوراً مستمراً سواء في فرنسا أو في مصر من خلال توسيع مجالها، ويعتبر هذا الإختصاص عبارة عن آراء تصدرها هيئات إستشارية مما يجعلها تقوم على مبدأ تخيري قد يؤخذ به أو لا يؤخذ، كما أنها تتنوع بين الإلزام والتخيير حسب طبيعة النصوص المعروضة والجهة المخطرة لمجلس الدولة.

فالمؤسس الدستوري الفرنسي قد وسع من هذا الإختصاص ليشمل إقتراحات القوانين ومشاريع القوانين والأوامر بالإضافة إلى المراسيم كافة بما فيها تلك الصادرة عن رئيس الجمهورية كذلك الأمر بالنسبة لمجلس الدولة المصري، لذا سيتم التطرق إلى رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في فرنسا (الفرع الأول) ثم هذه الرقابة في مصر (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في فرنسا

تقتضي الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة فحص ومراجعة النصوص التشريعية قبل بإصدارها من قبل السلطة التشريعية كما امتدت لتشمل النصوص التنظيمية، وتعتبر هذه الإستشارة من قبيل الضمانات القانونية لحماية الحقوق والحريات.

فبالنسبة لمشاريع القوانين التي تعتبر أهم صور المبادرة بالتشريع سواء في الجزائر وفي فرنسا، فقد ذهبت معظم الدساتير إلى إعطاء حق المبادرة بالقوانين للسلطتين التشريعية

(1) المادة 92 الفقرتين 05 و08 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

والتنفيذية على حد سواء⁽¹⁾ وذلك تجسيدا لمبدأ التعاون والتكامل بين السلطات الذي حل محل مبدأ الفصل بين السلطات.

هذا ويعد مجلس الدولة الفرنسي منذ نشأته الأولى هيئة استشارية للحكومة إذ يقدم الرأي والمشورة في المسائل التشريعية واللائحية، تشمل هذه الإستشارة كل النصوص القانونية التي يتضمنها الهرم القانوني وأهمها مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة ذلك ما تضمنته المادة 39 الفقرة 02 من الدستور، فهي ملزمة بالقيام بإجراء أخذ الرأي الاستشاري لمجلس الدولة حول كل مشروع قانون تعده قبل أن تقدمه للسلطة التشريعية⁽²⁾.

أما بخصوص إقتراحات القوانين على عكس مجلس الدولة الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد أدخل في مجال استشارة مجلس الدولة إقتراحات القوانين وهو المجال الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري الفرنسي لسنة 2008 من خلال نص المادة 39 الفقرة الأخيرة⁽³⁾، وتنفيذا لنص هذه المادة تم سن قوانين وإصدار مراسيم في هذا الشأن.

وبذلك تم توسيع مجال استشارة مجلس الدولة الفرنسي ليشمل هذا المجال الذي كان مستبعدا، غير أنه ربط هذه الإستشارة بقيود ومواعيد تتمثل في أن يتم إخطار مجلس الدولة الفرنسي من أحد رئيسي المجلسين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) دون صاحب الإقتراح أو أعضاء البرلمان بالإضافة إلى عدم اعتراض صاحب أو أصحاب الإقتراح على استشارة مجلس الدولة حول هذا الإقتراح⁽⁴⁾، أما ميعاد استشارة مجلس الدولة فقد حدد قبل أن يتم دراسة اقتراح القانون في اللجنة المختصة لأحد المجلسين.

(1) أحمد حاكم، المرجع السابق، ص82.

(2) L'Article 39/02 du constitution Française : « les les projets de loi délibérés en conseil des ministres après avis du conseil d'état et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées ».

(3) L'Article 39/05 du constitution Française : « Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ».

(4) أحمد حاكم، المرجع السابق، ص85.

هذا وقد اعتبرت استشارة البرلمان لمجلس الدولة الفرنسي مكسب لأعضاء البرلمان وللعملية التشريعية نظرا للخبرة الكبيرة التي يتمتع بها مجلس الدولة الفرنسي⁽¹⁾.

أما بالنسبة للأوامر التي تعتبر الصورة الواضحة التي يشارك بها رئيس الجمهورية في التشريع، إذ بإمكان الحكومة في فرنسا أن تشرع في المسائل التي يختص بها القانون عن طريق الأوامر وذلك بعد التفويض التشريعي، والأوامر في فرنسا تدخل في مجال الإستشارة الإلزامية لمجلس الدولة طبقا لنص المادة 38 من الدستور الفرنسي⁽²⁾.

يمكنها أيضا طلب تفويض من البرلمان لمدة محددة لإتخاذ إجراءات بموجب مرسوم والتي تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون ذلك من أجل تنفيذ برنامجها.

كما أن مجال استشارة مجلس الدولة إمتد ليشمل النصوص التنظيمية أيضا، إذ تنقسم المراسيم التنظيمية في فرنسا إلى: مراسيم تمارس من قبل مجلس الوزراء تأتي في أعلى الترتيب القانوني للمراسيم، يتم إصدارها من قبل مجلس الوزراء وتوقع من قبل رئيس الجمهورية، ومراسيم تتخذ في مجلس الدولة التي يكون مجالها إما بإحالة من قانون أو مرسوم أو إذا رأت الحكومة أن موضوع المرسوم ذا أهمية بالغة في مجلس الدولة وتوقع من الوزير الأول، بالإضافة إلى مراسيم عادية وهي الشكل الغالب لممارسة السلطة التنظيمية من قبل الحكومة توقع من قبل الوزير الأول وهي لا تنتمي إلى المرسومين السابقين⁽³⁾.

بهذا مجلس الدولة الفرنسي يختص بتقديم المشورة والاقتراحات في صورة الرأي الاستشاري في المراسيم التنظيمية⁽⁴⁾، فعلى عكس مجلس الدولة الجزائري فإن المراسيم بمختلف أنواعها بما فيها الرئاسية أو ما يصطلح عليها المراسيم المتخذة في مجلس الوزراء

(1) أحمد حاكم، المرجع السابق، ص 85.

(2) L'Article 38 du constitution Française: « les ordonnance sont prises en conseil des ministères après avis du conseil d'Etat ... ».

(3) أحمد حاكم، المرجع السابق، ص 89، 90.

(4) فاطمة الزهراء حدادة، المرجع السابق، ص 71.

تدخل في مجال الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الفرنسي وعدم عرضها عليه يجعلها مشوبة بعدم المشروعية التي تمس الشكل والاجراءات، وإذا كانت هذه المراسيم محل استشارة الزامية بنص قانون أو مراسيم رئاسية فإن غياب هذا الإجراء يكون عيبا جسيما يرتكز عليه إلغاء هذا المرسوم من طرف القاضي الإداري المختص ويمكن للقاضي الإداري أن يثيره من تلقاء نفسه لأنها تعد من النظام العام⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ذلك فإن للحكومة أيضا إمكانية طلب رأي هذا المجلس في حالة عدم وجود نص يفرض هذه الإستشارة، تكون هذه الإستشارة في حالة المراسيم البسيطة أو أي مسألة قانونية يمكن طلب الرأي فيها من قبل الوزراء خاصة فيما يتعلق بالصعوبات التي تواجههم في المسائل الإدارية الخاصة⁽²⁾.

الفرع الثاني:

رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في مصر

تنص المادة 190 من الدستور المصري لسنة 2014 على أن: "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بأحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوي والطعون التأديبية، ويتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات العقود التي تكون الدولة، أو إحدى الهيئات العامة طرفا فيها، ويحدد القانون إختصاصته الأخرى".

باستقراء نص هذه المادة نجد أن النظام المصري تطرق وبدقة إلى تحديد دور مجلس الدولة عند قيامه بالمهمة الإستشارية⁽³⁾، إذ يقوم بدور هام في شؤون الفتوى والتشريع⁽⁴⁾ على

(1) أحمد حاكم، المرجع السابق، ص99.

(2) المرجع نفسه، ص94.

(3) سهيلة ديباش، المرجع السابق، ص163.

(4) عبد الغني بسيوني، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2003، ص36.

إعتبار أن القانون المصري فصل بين قسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة، بحيث جعل دور الفتوى يقتصر على مجرد إبداء الرأي في المسائل التي تطلب منه ذلك كل الإدارات المختصة لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات⁽¹⁾، أما قسم التشريع فيتولى مراجعة صياغة النصوص سواء كانت تشريعية أو لائحية حتى أنه يجوز أن يعهد إليه إعداد هذه المشروعات⁽²⁾.

بالنسبة لإعداد التشريعات وصياغتها فإن القسم الإداري لمجلس الدولة يختص طبقاً للقانون بإبداء الرأي في مشروعات القوانين والأوامر واقتراح ما يراه من تعديلات في صياغتها وإعداد النصوص التي يطلب إليه إعدادها.

يعتبر رأي المجلس في هذا الصدد رأي إستشاري أي أنه غير ملزم للإدارة، فالأصل أن رأيه غير ملزم حتى ولو كانت الإستشارة إجبارية، فيكون للإدارة حرية الأخذ برأيه أو التمسك برأيه ما لم يلزمها القانون بالالتزام برأي المجلس في الحالات التي تحددها نصوصه، ولكن ليس للإدارة أن تتخذ مشروعاً يختلف عن المشروع الأصلي والمعدل من قبل المجلس، وفي حالة قيامها بذلك يلزم عليها العودة إلى مجلس الدولة لأخذ رأيه في المشروع الجديد⁽³⁾.

أما فيما يخص عرض اللوائح والقرارات على قسم التشريع بمجلس الدولة المصري وجب عرضها كافة على هذا القسم من أجل ممارسة الرقابة عليها، فعلى السلطة التنفيذية أن تمارس إختصاصها الإستثنائي في التشريع بمفهومه الواسع في حدود مرسومة ونطاق محدود، ويجب عليها أثناء ممارسة هذا الإختصاص أن لا تصطدم بأحكام الدستور أو بنصوص القانون التي أقرها البرلمان⁽⁴⁾ ومجلس الدولة في قسم التشريع هو الذي ينبه الإدارة

(1) سهيلة ديباش، المرجع السابق، ص 163.

(2) المرجع نفسه، ص 163.

(3) سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2003، ص 347.

(4) حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، د.س.ن، ص 357.

إلى تجنب هذا الإصطدام، أما إذا لم تتجنب السلطة التنفيذية هذا التصادم كان إلزاما للمجلس في محكمته الإدارية أن يزيل هذا التعارض بإلغاء ما تعارض مع تشريع البرلمان أو مع أحكام الدستور⁽¹⁾.

(1) حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 358.

خاتمة

بعد دراسة موضوع "السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية" يتضح لنا أن السلطة التنظيمية في الجزائر تعد أسمى عملية في الدولة كون المكلف بها والمشرف عليها هو حامى الدستور رئيس الجمهورية إذ خص المؤسس الدستوري هذه السلطة بمكانة هامة ومتميزة حيث أصبحت السلطة الأولى في الجزائر بعد أن تفوقت على السلطة التشريعية في سن ووضع القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد.

قد خالصنا من خلال دراستنا هذه إلى النتائج الآتية:

أولاً: يستأثر رئيس الجمهورية بمجال تنظيمي واسع وغير محدود يبقى حكراً عليه دون مشاركة من أي جهة كانت ولا يستطيع تفويض ممارسته ينافس به البرلمان بل ويتفوق عليه في وضع القواعد العامة، هذا الأخير حصر المؤسس الدستوري إختصاصاته بمجالات معينة يتقيد بها ولا يستطيع الخروج عنها.

ثانياً: تتنوع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بحسب الظروف والأحوال التي تتم ممارستها فيها، إذ تنقسم إلى سلطة تنظيمية عادية وأخرى إستثنائية وله السلطة التقديرية القوية في إصدار التنظيمات المستقلة بموجبها

ثالثاً: هناك تشابه كبير بين التنظيم الرئاسي والقانون إلى حد التطابق من الناحية الموضوعية والطبيعية الداخلية لكل منهما، لذا لا بد من الأخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بينها ذلك لأن صدور التنظيم الرئاسي عن رئيس الجمهورية يتميز عن القانون الذي يختص البرلمان بسنه في المواضيع والمجالات المخصصة له.

رابعاً: تستمد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أساسها وقوتها من الدستور نفسه، إذ أن المؤسس الدستوري هو الذي أعطاه هذه المكانة التي تحتلها اليوم بالمقارنة مع البرلمان وهذا بإطلاق مجالها وحصر مجال القانون، ما يجعل في الأخير وجودها في الدساتير ضرورة حتمية.

خاتمة

خامسا: خضوع التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية للرقابة الدستورية الإختيارية التي يمارسها المجلس الدستوري سابقة أو لاحقة وقد لا تخضع لها إطلاقا، هذا الأمر يؤدي إلى إفلات المراسيم الرئاسية من هذه الرقابة.

سادسا: التنظيمات الرئاسية المستقلة لا تخضع لرقابة دستورية فعالة وقوية هذا الأمر أثبتته الواقع العملي من خلال عدم تلقي المجلس الدستوري منذ نشأته إلى الآن أي إخطار بشأنها بسبب إحجام الجهات المكلفة بهذا الإجراء عن إستعمال حقها في الإخطار ضد المراسيم الرئاسية.

سابعا: بالنسبة لجهات الإخطار رغم توسيع التعديل الدستوري لسنة 2016 لجهات إخطار المجلس الدستوري حول دستورية التنظيمات الرئاسية المستقلة، فلم يعد يقتصر هذا الإجراء على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، بل تعدى ذلك لجهات أخرى من الجهازين التنفيذي والتشريعي، إلا أن هذه التوسعة تبقى دون جدوى نظرا للعلاقة التي تربط رئيس الجمهورية صاحب هذه السلطة بهاته الجهات التي يغلب عليها طابع الولاء والتبعية.

إضافة إلى غياب معارضة حقيقية تتمكن من الصمود أمام اكتساح وسيطرة الأحزاب المؤيدة والمساندة للرئيس، هذا ما ينعكس سلبا على الأداء الرقابي لهذه الجهات على التنظيمات المستقلة.

ثامنا: تدخل رئيس الجمهورية في عمل المجلس الدستوري من خلال امتلاكه صلاحية تعيين رئيس هذه الهيئة، هذا الأخير له وزن وثقل كبيرين داخل هذه الهيئة خصوصا أنه المكلف بتعيين العضو المقرر الذي يؤثر بشكل كبير في عملية إبداء الرأي أو إصدار القرار، إضافة إلى الصوت المرجح هذا الأمر يؤثر سلبا على الرقابة على دستورية التنظيمات الرئاسية المستقلة.

تاسعا: تقتصر رقابة مجلس الدولة بواسطة وظيفة الإستشارية على مشاريع القوانين والأوامر هذه الأخيرة أضافها التعديل الدستوري لسنة 2016 دون أن تتعدى إلى مشاريع المراسيم خصوصا الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية عن طريق السلطة التنظيمية الممنوحة له دستوريا، إذ لا توجد إستشارة قبلية لمجلس الدولة أثناء إصدارها، هذا على عكس بعض الأنظمة التي تأخذ بالإزدواجية القضائية خصوصا فرنسا ومصر إذ يخضع فيها هذا النوع من المراسيم لهذه الرقابة.

عاشرا: إن أهمية وقوة السلطة التنظيمية لن تكون لها انعكاسات إيجابية إلا على مؤسسة واحدة وهي رئاسة الجمهورية، إذ تدعم بلا شك مركز رئيس الجمهورية في الجزائر وتمكنه من احتلال مكانة قوية ما بين المؤسسات الدستورية خاصة البرلمان، وهذا ما يبرز بكل وضوح نية المؤسس الدستوري في تدعيم رئيس الجمهورية بكل السلطات والصلاحيات الهامة والقوية التي تجعله في وضع ومركز ممتازين داخل النظام الدستوري.

ومن النتائج المتوصل إليها في دراستنا لموضوع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية نقترح ما يلي:

أولا: يستحسن العمل على إحداث توازن فعلي بين السلطات وتوزيع عقلائي للسلطة ومحاولة رد الإعتبار للقانون عن طريق توسيع مجالات تدخل البرلمان أكثر، في المقابل الحد من إطلاق مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وهيمنتها على المنظومة القانونية في الجزائر.

ثانيا: يفضل عدم شخصنة السلطة التنظيمية واحتكارها في يد جهة واحدة وهي رئيس الجمهورية، فمن المستحسن مشاركة الوزير الأول في إصدارها كما هو الحال في فرنسا إذ تعد السلطة التنظيمية المستقلة في النظام الدستوري الفرنسي عملا يتقاسمه كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، أو على الأقل إسناده ممارسة السلطة التنظيمية العادية والإبقاء

على السلطة التنظيمية الإستثنائية في يد رئيس الجمهورية نظرا لحساسية الظروف التي تمارس فيها.

ثالثا: مدام أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تحظى بهذه الأهمية في النظام الدستوري الجزائري فلا بد من تقرير مراحل دستورية لإصدار المراسيم الرئاسية الصادرة بموجب هذه السلطة، وذلك حتى تخضع للرقابة الدستورية في حالة مخالفتها لهذه المراحل كما هو الشأن بالنسبة للقانون.

رابعا: من المستحسن إخضاع هذا النوع من التنظيمات للرقابة الوجودية على اعتبار أن مجالها واسع وغير مقيد، ومنافسة للبرلمان في صنع القواعد العامة والمجردة والتي تحول دون إفلاتها من الرقابة الدستورية، لأنها ستتم بشكل إلزامي دون أن تكون حبيسة إرادة الجهات المخطرة.

خامسا: الحد من تدخل رئيس الجمهورية في عمل المجلس الدستوري من خلال رئيسته وذلك عن طريق اعتماد طريقة إنتخاب رئيس المجلس الدستوري من قبل أعضاء هذه الهيئة بدل تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، هذا الأمر يعطيه نوع من الحرية والإستقلالية في ممارسة صلاحياته الدستورية.

سادسا: من المستحسن إخضاع المراسيم الرئاسية الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية للرقابة القبلية لمجلس الدولة بواسطة وظيفته الإستشارية مثلما هو الحال بالنسبة لمشاريع القوانين والأوامر.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

أولاً: النصوص التشريعية:

1. الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، ج. ر عدد 64، صادر في 10 سبتمبر 1963 (ملغى).

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، صادر بموجب أمر رقم 97-76، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976 (ملغى).

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج. ر عدد 94، صادر في 01 مارس 1989 (ملغى).

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج. ر عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل بقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن تعديل دستوري، ج. ر عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008 ولقانون رقم 01-16، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن تعديل دستوري لسنة 2016، ج. ر عدد 14، صادر في 07 مارس 2016.

- الدستور المصري لسنة 2014.

2. القوانين:

- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتضمن إختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر عدد 37، صادر في 01 جوان 1998 معدل ومتمم بقانون

عضوي 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج. ر عدد 34، الصادر في 03 أوت 2011 قانون عضوي 18-02، مؤرخ في 04 مارس 2018، ج. ر صادر في 07 مارس 2018.

3. المراسيم:

- مرسوم رئاسي رقم 91-96 مؤرخ في 4 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج. ر عدد 29، صادر بتاريخ 12 جوان 1991.

- مرسوم الرئاسي رقم 91-336 مؤرخ في 22 سبتمبر 1991، يتضمن رفع حالة الحصار، ج. ر عدد 44، صادر بتاريخ 25 سبتمبر 1991.

- مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج. ر عدد 10، صادر بتاريخ 09 فيفري 1992، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 92-320، مؤرخ في 11 أوت 1992، ج. ر. ج. ج عدد 61 صادر في 12 أوت 1992.

- مرسوم رئاسي رقم 09-118 مؤرخ في 14-04-2009، يعدل ويتمم مرسوم رئاسي رقم 04-183 مؤرخ في 06 يونيو 2004، ج. ر عدد 24، صادر في 22 أبريل 2009.

- مرسوم رئاسي رقم 09-143، مؤرخ في 27 أبريل 2009، يتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج. ر عدد 26، صادر في 03 ماي 2009.

- مرسوم تنفيذي رقم 98-261 مؤرخ في 29 أوت 1998، متعلق بتحديد الأشكال والإجراءات وكيفيةاتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، ج. ر عدد 64 صادر بتاريخ 01 سبتمبر 1998.

4. الأنظمة:

- النظام المؤرخ في 16 أبريل 2012، المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج. ر عدد 26، الصادر في 03 ماي 2012 (ملغى).

- النظام المؤرخ في 06 أفريل 2016 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج. ر عدد 29، الصادر في 11 ماي 2016.
5. آراء وقرارات المجلس الدستوري:
- قرار رقم 02- ق ق-م د- 89، المؤرخ في 30 أوت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج. ر عدد 37 صادر في 30 أوت 1989.
- رأي المجلس الدستوري رقم 04، مؤرخ في 19 فيفري 1997، يتعلق بدستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي لمصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني الإنتقالي بتاريخ 06 جانفي 1997، ج. ر عدد 15، صادر بتاريخ 19 مارس 1997.
- ثانيا: الكتب:
1. أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013.
 2. حسين بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم، الجزائر، 2003.
 3. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، د.م.ج، مصر، 1998.
 4. _____، قانون القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، د.س.ن.
 5. حسين فريحة، شرح القانون الإداري -دراسة مقارنة-، د.م.ج، الجزائر، 2009.
 6. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الأول، د.م.ج، الجزائر، 2011.
 7. رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر، الجزائر، 2006.
 8. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2003.
 9. سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 2009.
 10. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التنفيذية-، الجزء 03، الطبعة 02، د.م.ج، الجزائر، 2013.

11. _____، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء 04، الطبعة 02، دم.ج، 2013.
12. سليمة مسراتي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2012.
13. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانونية في الجزائر منذ الإستقلال إلى اليوم، دم.ج، الجزائر 2010.
14. عبد الغني بسيوني، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2003.
15. عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، د.س.ن.
16. عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري-الدستور الجزائري ، نشأة، تشريعا، فقها-، الطبعة 04، دار الهدى، الجزائر، 2010.
17. عز الدين بغدادي، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009.
18. عقلية خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
19. عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، الطبعة الأولى، دار الريحانة، الجزائر، 2003.
20. _____، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار جسور، الجزائر، 2010.
21. _____، القضاء الإداري في الجزائر -دراسة وصفية تحليلية مقارنة-، دار جسور، الجزائر، د.س.ن.

22. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2005.
23. فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي -دراسة قانونية مقارنة-، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2010.
24. فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة 03، د.م.ج، الجزائر، 2008.
25. _____، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 03، الطبعة 03، د.م.ج، الجزائر 2008.
26. قصير مزباني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، 2001.
27. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم، الجزائر، 2002.
28. _____، القاضي الإداري -مجلس الدولة-، دار العلوم، الجزائر، 2004.
29. _____، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005.
- ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية:
1. الرسائل الجامعية:
1. عمر بوجادي، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011.
2. محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، جوان 2013.

3. نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.

2. المذكرات الجامعية:

أ. مذكرات الماجستير:

1. أحمد حاكم، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية -دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.

2. حسينة بلعوج، الرقابة الدستورية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013-2014.

3. رايح بوسالم، المجلس الدستوري الجزائري -تنظيمه وطبيعته-، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2004-2005.

4. سليمة مسراتي، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري والنظم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001.

5. سهيلة ديباش، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2000-2001.

6. صليحة بن نملة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2000-2001.

7. عادل زاودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013.

8. عزيز جمام، عدم فعالية رقابة القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، د.س.م.
9. فاطمة الزهرة حداد، تنظيم وعمل مجلس الدولة، رسالة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015-2016.
10. قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012.
11. لونس مزياني، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 12 ديسمبر 2011.
12. منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014.
13. نريمان مكناش، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية -الجزائر، المغرب، تونس-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2014-2015.
14. نسيمة بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن حدة، الجزائر، 2006-2007.
- ب. مذكرات الماستر:

1. وحيد خنيش، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016-2017.

2. سلمى بوفاغس، فتيحة بن بعيط، السلطة التنظيمية في دستور 1996، مذكرة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2015-2016.

3. سليمان فريجة، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.

رابعاً: المقالات:

1. حورية لشهب، الرقابة السياسية على دستورية القوانين، "مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة"، العدد 04، مارس 2008، ص152-165.

2. شهرزاد بوسطلة، جميلة مدور، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، "مجلة الإجتهد القضائي"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 04، مارس 2008، ص344-363.

3. عبد القادر شربال، عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية، "مجلة الفكر البرلماني" مجلس الأمة، الجزائر، العدد 12، 2006، ص100.

4. عقيلة خراشي، دور الإجتهد المجلس الدستوري في رسم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، "المجلة الأكاديمية للبحث القانوني"، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 02، 2010، ص39-51.

5. ليندة أونيسي، التعديل الدستوري 2016 وأثره في تطوير الرقابة الدستورية في الجزائر، "مجلة الحقوق والعلوم السياسية"، الجزائر، العدد 06، جوان 2016، ص101-112.

6. يعيش تمام شوقي، رياض ذنش، توسيع إخطار المجلس الدستوري ودوره في تطوير نظام الرقابة الدستورية -مقاربة تحليلية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016-، "مجلة العلوم القانونية والسياسية"، الجزائر، العدد 14، أكتوبر 2016، ص156-164.

المراجع باللغة الفرنسية:

1. Constitution :

le constitution de la République Française (constitution du 4 octobre 1958).

2. Les ouvrages:

ROUSSILLON Henry, le conseil constitutionnel, Edition , Daloz , Paris, 2008.

فهرس المحتويات

الصفحة	الفهرس
-	الشكر
-	الإهداء
-	قائمة المختصرات
5-1	مقدمة
الفصل الأول: ماهية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية	
8	المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
8	المطلب الأول: التعريف بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
9	الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
12	الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
12	أولاً: سلطة رئاسية
13	ثانياً: سلطة عامة ومجردة
14	ثالثاً: سلطة ذات مجال خاص
15	رابعاً: سلطة أصلية ومستقلة
16	الفرع الثالث: أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
16	أولاً: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية
17	ثانياً: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ظل الظروف غير العادية
22	المطلب الثاني: تمييز النصوص التنظيمية عن غيرها من النصوص القانونية
22	الفرع الأول: تمييز الإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية عن الإختصاص التنظيمي للوزير الأول
26	الفرع الثاني: التمييز بين التنظيم الرئاسي والتشريع
26	أولاً: مواطن التشابه بين المجالين
26	ثانياً: مواطن الإختلاف بين المجالين

31	المبحث الثاني: تفوق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية على القانون
31	المطلب الأول: مظاهر تفوق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية على مجال القانون
32	الفرع الأول: إطلاق مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
33	الفرع الثاني: حصر مجال القانون
39	الفرع الثالث: احتكار رئيس الجمهورية لمجال السلطة التنظيمية
43	المطلب الثاني: مصدر قوة السلطة التنظيمية وضرورة وجودها في الدساتير الحديثة
43	الفرع الأول: التكريس الدستوري للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
44	الفرع الثاني: ضرورة وجود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الدساتير الحديثة
الفصل الثاني: الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية	
49	المبحث الأول: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
49	المطلب الأول: مظاهر الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة
50	الفرع الأول: الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات المستقلة
50	أولاً: مخالفة قواعد الإختصاص
52	ثانياً: مخالفة قواعد الشكل والإجراءات الواجب إتباعها
54	الفرع الثاني: الرقابة الموضوعية على دستورية التنظيمات المستقلة
55	المطلب الثاني: إجراءات الرقابة على دستورية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
55	الفرع الأول: إخطار المجلس الدستوري حول دستورية لتنظيمات المستقلة
56	أولاً: تعريف الإخطار
56	ثانياً: الجهات المكلفة بإخطار المجلس الدستوري
60	ثالثاً: كيفية إخطار المجلس الدستوري

62	الفرع الثاني: التحقيق في دستورية التنظيمات المستقلة
63	الفرع الثالث: الإجتماع والتداول حول دستورية التنظيمات المستقلة
65	الفرع الرابع: إصدار الرأي أو القرار حول دستورية التنظيمات المستقلة
69	المبحث الثاني: رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
69	المطلب الأول: رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الجزائر.
70	الفرع الأول: نطاق الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة
72	الفرع الثاني: ضوابط الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة
72	أولاً: شكل مجلس الدولة عندما يتداول في المجال الاستشاري
74	ثانياً: الإجراءات الواجبة الإتباع في المجال الإستشاري
77	ثالثاً: الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة
79	المطلب الثاني: رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الأنظمة المقارنة
79	الفرع الأول: رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في فرنسا
82	الفرع الثاني: رقابة مجلس الدولة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في مصر
86	خاتمة
91	قائمة المراجع
101	فهرس المحتويات

المُلخَص

من أهم مبادئ القانون الدستوري إنفراد البرلمان بسلطة التشريع بموجب قواعد عامة ومجردة لكن نتيجة لوجود مقتضيات عملية واعتبارات واقعية كان على المؤسس الدستوري تجاوز هذا المبدأ عن طريق منح رئيس الجمهورية سلطة تدعى السلطة التنظيمية، إذ أقر المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة التنظيم في المسائل غير المخصصة للقانون وفقا للمادة 1/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مانحا له بذلك مجالا واسعا وغير محدود يمارس من خلاله صلاحياته، بالمقابل حصر مجال تدخل البرلمان عن طريق تحديد الميادين التي تعود له في المادتين 140 و 141 ومواد أخرى متفرقة من التعديل الدستوري لسنة 2016، وإن كان للسلطة التنظيمية مجالا خاصا ومستقلا فإنها تخضع لرقابة المجلس الدستوري، في حين لا تخضع لرقابة مجلس الدولة بواسطة وظيفته الاستشارية عكس بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا ومصر فهي تخضع إلزاما لهذا النوع من الرقابة.

الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية، السلطة التنظيمية، مجالات القانون.

Le Résumé :

L'un des principes les plus importants dans le droit constitutionnel est que le parlement a le pouvoir de légiférer à partir des règles générales et abstraites, mais en effet d'existence des changements fonctionnels et innovations réalistes. Il rentre de responsabilité du fondateur constitutionnel à dépasser ce principe en donnant au président de la république un pouvoir nommé « le pouvoir réglementaire », le fondateur constitutionnel a attribué au président de la république l'autorisation d'exercer le pouvoir d'organisation dans les métiers non spécifiques à la loi selon l'article 143 /01 de modification constitutionnelle lui donnant ainsi un champ large et illimité par laquelle il exerce cette autorité, en parallèle de ces derniers il limite le champ d'intervention du parlement en spécifiant les champs qui lui appartiennent par la détermination ses domaines de loi dans les articles 140,141 et d'autres articles répartis dans la modification constitutionnelle 2016, Si le pouvoir réglementaire a son propre domaine indépendant il soumit au contrôle bien que n'étant pas soumis à celui du conseil d'état à travers sa fonction du conseil constitutionnel consultative, au contraire de quelques systèmes comparatifs tels que les systèmes français et égyptiens qu'il sont sous ce type du contrôle obligatoirement.

Les mots cles : Le président de république, le pouvoir réglementaire, les domaines de lois.