



جامعة 8 ماي 1945 قالمة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم القانونية والإدارية



مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في القانون
تخصص: قانون عام معمق

الفصل بين الاختصاص التشريعي و التنظيمي في الدستور الجزائري

إشراف الأستاذة:
د. شاوش حميد

إعداد الطلبة:
1- حملوي سوسن
2- زغدودي أميرة

أعضاء لجنة المناقشة

الرقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
01	د. العايب سامية	08 ماي 1945 قالمة	أ محاضر أ	رئيسا
02	د. شاوش حميد	08 ماي 1945 قالمة	أ محاضر أ	مشرفا
03	د. خشايمية لزهرة	08 ماي 1945 قالمة	أ محاضر أ	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2018/2019

شكر وتقدير

الحمد لله الذي لا يبلغ مدحته القائلون ، ولا يحصي نعمه العادون ، ولا يؤدي حقه إلا المجتهدون ، الذي لا يدركه بعد الهمم ولا يناله غوص الفطن ، الذي ليس لصفته حد محدود ، ولا نعت موجود ولا وقت محدود ، ولا أجل ممدود ، فطر الخلائق بقدرته ، ونشر الرياح برحمته ، ووتد بالصخور ميدان أرضه ، نشكر الله سبحانه الله وتعالى الذي يسر لنا السبيل ووقفنا لإنجاز هذا البحث ، بعد ذلك تبقى العبارات عاجزة عن تقديم بعض الشكر لأستاذنا الفاضل :

الاستاذ

شاوش حميد

عرفانا بفيض رعايته للباحثين انطلاقا من حرص لا يهدأ ورعاية لا تسأم وجهد لا يكل ، تهيئة لمناخ علمي للدارسين ، يعينهم على مواصلة مسيرتهم العلمية ، وقد كان لنا شرف أن نكون أحد هؤلاء الباحثين .

الإهداء

الى من ربياني واحباني و علماني ، أمي وأبي الغاليين
الى زوجي رؤوف الذي دعمني وشجعني لمواصلة دراستي رغم كل
التحديات التي واجهتنا ،
الى ابني المعتصم بالله حفظه الله ورعاه
الى اخواني حمزة عامر محمد ، الى اختي سارة ، الى ادم وسعاد وكل
العائلة الكريمة
الى صديقاتي حنان عبودي، خلود عموشي ، منال بوغازي بشرى حمزة
، ايمان لطرش، الى كل الزميلات والصديقات.
الى اساتذتي وكل الاحباب.

أميرة

الإهداء

بعد قوله تعالى > واحفظ لهما جناح الذل من الرحمة و قل ربي ارحمهما
كما ربياني صغيرا <

الى والدايا الكريمين اطال الله في عمرهما و امدهما بالصحة و العافية و
كذا الى اخوتي و كل العائلة ادامها الله

الى من دعمني و كان لي خير سند في هذه الحياة زوجي العزيز حفظه
الله و لا انسى بالذكر اسرتي الثانية عائلة زوجي

الى صديقاتي ريمه امينة ساره سمية و اخص بالشكر رحمة التي التي
تقاسمت معي تعب هذا العمل

سوسن

مقدمة

المقدمة:

يعد مبدأ الفصل بين السلطات أهم المبادئ الدستورية في الديمقراطية المعاصرة حيث يشكل ضماناً للحريات، وكفالة لاحترام القوانين، وحاجزاً لمنع الاستبداد، ودعامة لبناء دولة القانون، ويعود الفضل في توضيح هذا المبدأ إلى الفقيه مونتسكيو في كتابه "روح الشرائع".

لم تظهر بوادر مبدأ الفصل بين السلطات في التجربة الجزائرية إلا مع صدور دستور 1989 الذي أخذ بالتعددية الحزبية والسياسية واعترافه بوجود السلطات الثلاث، وقد سار دستور 1996 على نفس النهج إلى غاية صدور التعديل الدستوري 2016 الذي نص صراحة في ديباجته على أنه «يكفل الدستور الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده».

يجسد هذا المبدأ فكرة توزيع الاختصاصات على أجهزة الدولة المتمثلة في سلطاتها الثلاث التشريعية، التنفيذية والقضائية، حيث تمارس كل سلطة وظيفتها ضمن الميدان الذي أوكله إياها الدستور بحيث يعود المجال التشريعي للبرلمان، والمجال التنظيمي للسلطة التنفيذية، أما المجال القضائي فمن اختصاص السلطة القضائية، مما يمنع تجاوز أي سلطة على أخرى ويمنح للدولة استقراراً بين سلطاتها وهذا ما يحرص على تجسيده المجلس الدستوري الذي يلعب دوراً أساسياً ليس فقط في الحفاظ على التزام السلطات العامة في الدولة باحترام الدستور، وإنما أيضاً ليسهر على انتظام أداء هذه المؤسسات من خلال بسط رقابته عليها التي ظلت تتطور بشكل متقطع على مر التاريخ الدستوري الجزائري، ويبدو أنها ترسخت اليوم في الساحة السياسية والمؤسسية للبلاد.

وقد خلق التطور الدستوري وما طرأ على وظيفة الدولة من تغييرات علاقة وظيفية بين السلطة التشريعية والتنفيذية التي تمثلت في تدخل هذه الأخيرة في المجال التشريعي لتقرر لها السلطة التنظيمية، حيث أصبحت السلطة التنفيذية تحوز على قدر كبير من الصلاحيات والامتيازات مما ساهم في بروز دورها وتقوية مركزها، وهيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، وذلك من خلال تضيق سلطة البرلمان في سن القوانين بناء على حصر صلاحياته في حالات محددة في الدستور، مقابل منح مساحة أوسع للسلطة التنفيذية في مجال التشريع المخصص أصلاً للبرلمان.

أهمية الموضوع

يكتسي البحث أهمية بالغة من حيث الدراسة كونه يجمع في مضمونه بين موضوعين، يتمثل الموضوع الأول في الفصل بين الاختصاصين التشريعي والتنظيمي في الدستور الجزائري الذي يشكل أحد أهم مؤشرات دولة القانون، أما الموضوع الثاني نوضح من خلاله آليات الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على المجالين ومدى نجاعتها.

أسباب اختيار الموضوع

لعل أهم أسباب اختيار الموضوع هو التخصص بالإضافة الى أنه من المواضيع السائدة في الساحة السياسية خاصة أن الجزائر في الوقت الراهن تشهد فترة تقييم التعديل الدستوري إذ سنحاول تسليط الضوء على أهم هذه التعديلات التي مست المجالين التشريعي و التنظيمي

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى:

- معرفة الدور الفعلي لكل من البرلمان والسلطة التنفيذية.
- تحديد الآليات الرقابية التي يمارسها المجلس الدستوري على المجال التشريعي والمجال التنظيمي.

الإشكالية

كيف حدد المشرع الدستوري الجزائري مجال كل من التشريع والتنظيم، وما مدى فاعلية آليات الرقابة في حماية هذين المجالين؟

المنهج المتبع

للإجابة على هذه الإشكالية تم الاعتماد على المنهج الوصفي لدراسة المكانة التي أولاها الدستور لكل من المجال التشريعي والتنظيمي، والمنهج التحليلي لاستقراء النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بموضوع الدراسة.

خطة الدراسة

تمت دراسة بموجب خطة ثنائية من حيث الفصول والمباحث، ف جاء الفصل الأول الموسوم بضوابط العلاقة بين التشريع والتنظيم ومظاهر الفصل بينهما، تضمن مبحثين: تناول المبحث الأول

المقدمة

المعنون بضوابط العلاقة بين التشريع والتنظيم، وتناول المبحث الثاني المعنون بمظاهر الفصل بين المجالين.

أما الفصل الثاني فدرسنا فيه آليات الرقابة على المجالين التشريعي والتنظيمي ومدى فاعليتها، حيث تعرضنا في المبحث الأول منه إلى جهود المجلس الدستوري لحماية المجال التشريعي، أما المبحث الثاني فتطرقنا إلى جهود المجلس الدستوري لحماية المجال التنظيمي.

لنخلص في الأخير إلى خاتمة لخصت النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة.

الفصل الأول

الإطار الدستوري للتشريع والتنظيم
ومظاهر الفصل بينهما

الفصل الأول: الإطار الدستوري لتشريع والتنظيم ومظاهر الفصل بينهما

عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى تنظيم سلطات الدولة، فالرأي الراجح لفقهاء القانون العام أن جميع الأنظمة السياسية المقارنة باختلاف طريقة تنظيمها لمبدأ الفصل بين السلطات تعتمد على مؤسسات مركزية منظمة بموجب الدستور وهي ثلاث؛ تنفيذية، تشريعية وقضائية¹.

وبهدف استكمال تشييد الصرح المؤسساتي، أقر لكل سلطة قدرا من الاستقلالية من الناحية العضوية والوظيفية بما يضمن الممارسة الفعلية لكل مؤسسة لاختصاصاتها، الأمر الذي يعكس على نحو معين طبيعة النظام السياسي الجزائري والشكل الذي يتخذه نظام الحكم في الدولة².

سوف نحاول في هذا الفصل أن نحدد ضوابط العلاقة بين التشريع والتنظيم (المبحث الأول)، ومظاهر الفصل بين الاختصاص التشريعي والتنظيمي (المبحث الثاني).

1 - بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة: (النظم السياسية، النظرية العامة للدولة والدستور، طرق ممارسة السلطة)، ج2، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (د.س.ن)، ص. 10.

2- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، 2007، ص 34.

المبحث الأول: الإطار الدستوري لتشريع والتنظيم

سيتم التطرق في هذه الدراسة لمفهوم كل من التشريع والتنظيم في المطلب الأول، ثم إلى التميز بينهما في المطلب الثاني .

المطلب الأول : مفهوم التشريع والتنظيم

ستتم عملية تحديد مفهوم كل من التشريع والتنظيم في هذا المطلب على الشكل التالي :

مفهوم التشريع (الفرع الأول)

مفهوم التنظيم (الفرع الثاني)

الفرع الأول : مفهوم التشريع

لتحديد مفهوم التشريع، يتطلب المنطق المنهجي التعرض أولاً لتحديد معنى التشريع، ثم بيان خصائصه

على الشكل التالي:

أولاً: التعريف بالتشريع

هو مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية بقصد تنظيم مسألة معينة في مجال معين، فيقال مثلاً تشريع الموظفين بالدولة، وذلك بالنسبة لمجموعة القواعد التشريعية التي تصدرها السلطة التشريعية المختصة لهدف تنظيم مركز الموظفين من حيث تعيينهم وترقيتهم وعزلهم و إحالتهم إلى التقاعد، وفي هذه الحالة يكون اصطلاح التشريع مطابقاً لاصطلاح القانون¹.

ذلك أن التشريع هو أحد مصادر القانون بمعناه العام الواسع، ولعل أهمية التشريع بين مصادر القانون هي التي بررت الترخيص في إطلاق على التشريع وأدى ذلك الخلط بين القانون ذاته كمجموع قواعد « القانون » اصطلاح السلوك الملزمة للأفراد في المجتمع، و بين أحد مصادره الرسمية وهو

1- حسن كيرة، المدخل إلى القانون، الإسكندرية، منشأة المعارف بالإسكندرية ، الطبعة السادسة 1993 ، ص 11

التشريع، يشمل اصطلاح "التشريع" في هذا المعنى كل ما قد يوجد في الجماعة من قواعد تحكم سلوك الأفراد حكما ملزما بهدف تنظيم هذه الجماعة¹.

فالتشريع إذن هو مجموع القواعد التي تقيم نظام المجتمع فتحكم سلوك الأفراد وعلاقتهم فيه والتي تتاط احترامها بما تملك السلطة العامة في المجتمع مع قوة الجبر والإلزام، واصطلاح التشريع بهذا المعنى يشمل كافة القواعد التشريعية أيا كان مصدرها وأيا كان المكان الذي تطبق فيه².

ثانيا : خصائص التشريع

يتضح من التعريف السابق أن التشريع يتميز بعدة خصائص تتمثل في أنه يضع قاعدة قانونية ويصدر عن سلطة عامة مختصة في صورة مكتوبة.

أ- قواعد التشريع هي قواعد سلوكية:

يضع التشريع قاعدة قانونية بخصائصها المعروفة من أنها قاعدة سلوك اجتماعي، عامة ومجردة تقتزن بجزء مادي يوقع على من يخالفها، و يقصد بذلك أن قواعد التشريع البرلماني تنظم السلوك في المجتمع و أن النص التشريعي يتوجه إلى الأشخاص بقواعد تقييمية وليست تقريرية، فهي قواعد تحدد إطارا لسلوك المجتمع وتقويمه في إتجاه معين، وهي قواعد للتقويم ومكفولة بجزء قهري³.

ب- التشريع يصدر في صورة مكتوبة:

يرد التشريع مكتوبا مدونا، بحيث يصاغ مضمون القاعدة التشريعية صياغة محكمة من طرف أشخاص مختصين، ومن هذا المنطلق يختلف التشريع عن العرف حيث يصدر في صورة وثيقة مكتوبة مصاغة صياغة فنية محددة (مرنة أو جامدة)، بخلاف العرف الذي يستخلص معناه متى تواتر العمل به في الجماعة على سبيل الإلزام، وكون التشريع مكتوب يوفر للحكم القانوني الدقة والوضوح، ويحقق الاستقرار والأمن في المجتمع⁴.

ج - التشريع يصدر عن سلطة مختصة :

1- حسن كيرة ،نفس المرجع السابق،ص 11 .

2- بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2006-2007 ، ص9.

3 - بلحاج نسيمة ، نفس المرجع ، ص 10.

4- المرجع نفسه، ص 10 - ص 11 .

تختص بوضع التشريع سلطة عامة في المجتمع، وقد اقتضى تنظيم المجتمع الحديث توزيع الاختصاص في سلطات الدولة، وحدد لكل سلطة مجال عملها، وتخصيص السلطة التشريعية بصفة عامة بوضع التشريع اقتضته حاجة المجتمع للإنتاج التشريعي، وضبطه صياغة و تحديدا، هذا ويجب أن يصدر التشريع وفق الإجراءات المحددة له، بمعنى أن تتوافر فيه الإجراءات الشكلية المطلوبة في صدوره وتطبيقه¹.

الفرع الثاني: مفهوم التنظيم

لمعرفة مفهوم التنظيم، يتطلب المنطق المنهجي التعرض لبيان تعريف_النصوص التنظيمية ثم التطرق لخصائص التنظيم.

أولاً: تعريف النصوص التنظيمية

تعرف النصوص التنظيمية بأنها فئة من القرارات الإدارية تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير محددین بدواتهم ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة².

كما تعرف النصوص التنظيمية على أنها النصوص التي تضع قواعد عامة موضوعية تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة³.

وعرفها البعض بأنها قواعد عامة مجردة، لا تنطبق على أشخاص بذواتهم وإنما تنطبق على جميع الأشخاص الذين تتوافر فيهم الصفات المحددة بها، وعلى الوقائع التي تتوافر فيها الشروط والأوصاف الواردة بها، فالنص التنظيمي بمثابة تشريع تختص بإصداره سلطة تنظيمية وفقا لأحكام الدستور⁴.

أ / المقصود بالتنظيمات

1- بلحاج نسيمه، نفس المرجع ، ص 11.

2 - د. عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999،

ص 111

3- د. شمس مرغي علي، "القرارات الإدارية التنظيمية« اللوائح » في دولة الإمارات العربية المتحدة"، مجلة العلوم

الإدارية، جامعة القاهرة، السنة 28 ، العدد الثاني، 1986 ، ص 159

4- د. محمد محمود حافظ ، القرار الإداري ، مصر ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1978، ص167.

ترادف كلمة تنظيم في اللغة العربية مصطلح "Règlement" في اللغة الفرنسية والتي تترجم إلى مصطلح لوائح، وبالرجوع لقاموس المنهل نجد أنها قد ترجمت لكلمة نظام، و قد سميت بالتشريع الفرعي تمييزا لها عن القانون الأساسي والعادي، وقد اشتقت من الفعل نظم تنظيما، فيقال نظم الأمر بمعنى رتبته¹.

ويعتبر هذا التعريف لغويا، بالمقابل هناك مجموعة من التعاريف الفقهية تتباين وتختلف باختلاف الفقهاء الذين أوردوها نذكر منها:

تعريف الفقيه "Pactet Pierre" والذي عرف التنظيمات بأنها المعايير التي تأسس عنصرا عضويا، حيث أن التنظيم هو قرار إداري يصدر بالإرادة المنفردة "acte nilatéral" عن السلطة التنفيذية أو السلطات الإدارية المرتبطة بها، وهي أيضا عنصر مادي لكونها تأتي بصفة إلزامية بأحكام عامة ومجردة حيث لا تحدد الأشخاص المخاطبين بأحكامها.

فقد جاء تعرف "Pactet Pierre" التنظيم هو فعل من جانب واحد يصدر عن السلطات التنفيذية أو الإدارية بصفة ملزمة تتميز بكونها عامة وغير شخصية، وقد قدم الفقيه ملاحظة هامة وهو بصدد تقديم مدلول للتنظيمات والتي مفادها عدم تحديد دستور 1958 مفهوم دقيق للتنظيم، وهو الأمر المعاكس للتشريع، هذا وقد أضاف ضرورة عدم النسيان اعتبار القانون موضع نفاذ من طرف رئيس الجمهورية عن طريق إصدار هذه المرحلة التي تسبق النشر في الجريدة الرسمية، إلا أن التنظيمات تكون محل إشهار أو نشر في الجريدة الرسمية دون أن تدخل حيز النفاذ من طرف سلطة أخرى، حيث يتنوع نشرها بحسب نوع التنظيمية، وتعتبر هذه نقطة تفوق التنظيمات على حساب القانون².

كما عرفها الفقيه "CHANTEBOUT BERNARD" التنظيمات هي التدابير التي تقوم وتنشأ من قبل السلطة الحكومية أو إدارية وتتمثل في قوانين ومبادئ الحق العام، وأشارت دراسة القانون الإداري المدى الذي يعارض تسوية التنظيمات في علم الفرد³.

1- أحمد كريوعات، حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات الأساسية، مذكرة لنيل متطلبات شهادة الماجستير في القانون العام تخصص "حقوق الانسان والحريات العامة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014-2015، ص42.

2 - BERNARD CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et sciences politiques* –paris-Armand colin, 15eme édition 1998, p 620.

3 -BERNARD CHANTEBOUT, *ibid*, p620.

وقد عرف الفقيه "الفروف" اللائحة بأنها تمثل تشريعا حكوميا محضا فهي وطبقا للمعيار العضوي تشكل عملا إداريا، أما طبقا للمعيار الموضوعي فهي عمل تشريعي لكونها تحوي قواعد عامة ومجردة شأنها شأن القوانين العادية، وعلى هذا الأساس يمكن القول إنها تمثل البناء القانوني للدولة¹.

وفي إطار الأبعاد النظرية لتحديد مفهوم التنظيم نلاحظ تعدد المصطلحات التي أطلقت عليه من قبل الفقه الذي أطلق عليه تارة مصطلح اللائحة وتارة أخرى مصطلح قرارات إدارية ضمنية مثلما أشار إلى ذلك الفقيه "Pactet Pierre"، وهناك من ربط تعريف التنظيمات بتعريف القاعدة القانونية وذلك لاستنادها إلى ذات المعايير الشكلية والموضوعية لتعرف على أنها مجموعة التشريعات الفرعية أو الثانوية والتي تصدر من الجهات أو السلطات التنفيذية، عن طريق مراسيم أو قرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو في صورة تفويض من السلطة الأصلية، أو في شكل تنفيذ للقوانين العادية الصادرة عن السلطة المختصة لسن اللائحة التنظيمية، لتمييزها عن الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية الصادرة عن الإدارة أو السلطة المختصة إضافة لصفة العمومية والتجريد².

وبعد التطرق للمقصود بالتنظيم نتطرق للنصوص التنظيمية، وعلى هذا الأساس تتمثل السلطة التنظيمية في صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم حيث ينص الدستور على أن يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، وما يستكشف من هذا التعريف هو أنه حصر سلطة النصوص التنظيمية في شخص رئيس الجمهورية والتي يصدرها في شكل مراسيم رئاسية بمعنى أن النصوص التنظيمية تنحصر فقط في التنظيم المستقل دون غيره³.

ويمكن تعريف التنظيم أنها مجموعة القرارات الإدارية التنظيمية التي تتعلق بأوضاع ومراكز عامة، على غرار التشريع العادي حيث تصدر هاته القرارات عن السلطة التنظيمية والمتمثلة في شخص رئيس الجمهورية والوزير الأول حسب نص المادة 143 من الدستور 2016⁴.

1- كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق 1، جامعة الجزائر، 2011/2012، ص 13.

2 - كيواني قديم، المرجع السابق، ص 15.

3- قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، باتنة، دون طبعة، 2001، ص 154.

4 - عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، محاضرات أقيمت على طلبه السنة الثالثة حقوق نظام كلاسيكي والسنة الأولى ماستر تخصص قانون إداري، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، دون طبعة، 2010، ص 7.

ب - السلطات المختصة بإصدار النصوص التنظيمية.

تختص السلطة التنفيذية بسلطة إصدار النصوص التنظيمية، حيث يتقاسم هذه السلطة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظام السياسي الدستوري البرلماني، بينما ينفرد بها رئيس الدولة في النظام السياسي الدستوري الرئاسي¹.

أما فيما يتعلق بالنظام الجزائري، فإن السلطة المنوط بها وضع التنظيم تتمثل في طرفي السلطة التنفيذية والمتمثلين في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول اللذين تثبت لهما سلطة تنظيمية عامة في صورة مراسيم تنظيمية ومراسيم تنفيذية على التوالي، وتعتبر السلطة التنفيذية هي الممارسة للسلطة التنظيمية بصورة أصلية مع وجود البرلمان إذ أن هذه السلطة لا تعلق على غياب البرلمان كما هو الأمر في تشريع الضرورة ولا على تفويض منه كما هو الأمر في تشريع التفويض، و حصر السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول لا يعني عدم ممارسة هذه السلطة من قبل هيئات أخرى لكن في هذه الدراسة فإن السلطة التنظيمية محل الدراسة هي السلطة التنظيمية التي نص عليها الدستور والتي تعتبر السلطة التنفيذية كما سلف الذكر هي الجهة الأصلية الممارسة للمجال التنظيمي².

ثانيا / خصائص التنظيم

بعد الخوض في تعريف النصوص التنظيمية نجد أنها تنتم بجملة من الخصائص التي اتفق عليها غالبية الفقه، فالنصوص التنظيمية تحمل دائما في طياتها قواعد عامة ومجردة ومن بين سمات القاعدة العامة أنها لا تسري على فرد أو أفراد معينين بذواتهم، أو على حالة أو حالات تتوافر فيها شروط انطباق القاعدة، والمراد بعمومية التنظيم عند نشأته اشتماله على خطاب وجه إلى الأشخاص كافة بصيغة التعميم ومن ذلك فإنه يتجدد العمل به متى توافرت الشروط الخاصة بانطباقه، على أن هذا التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابلية هاته القواعد للتعديل أو الإلغاء، لكن يعني بقاؤها وتجديد العمل بها متى عدلت أو يتم إلغاؤها بالطرق القانونية³.

مع العلم أن عمومية النصوص التنظيمية لا تعني انطباقها على كافة الأفراد قد تطبق عليهم جميعا وقد تطبق على فئة منهم ولذلك يتميز العمل التنظيمي عن القرار الفردي بصفة العموم والتجريد ومن ثم

1- راجع بن نملة صليحة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 2010، ص10.

2- راجع بن نملة صليحة، المرجع نفسه، ص10.

3- كيواني قديم . المرجع سابق ، ص 20.

يتسم بطابع الثبات والجمود النسبيين فهو لا يستنفذ موضوعه وغرضه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو فرد من الأفراد بل يظل قائماً وقابلاً للتطبيق كلما توافرت الشروط المحددة لهذا التطبيق، وهذا لا يعني دوام النص التنظيمي بل هو قابل في أي وقت لإلغاء أو التعديل لكن إلى حين صدور نص من السلطة المختصة بإلغائه يبقى سارياً وناظراً ويطبق على جميع الحالات المتجددة، كما أن النص لا تزول عنه هذه الصفة حتى ولو لم يطبق أصال¹.

إضافة إلى ذلك أن توقيت النص بفترة زمنية معينة لا يرفع عنه صفة التنظيمية طالما أنه موجه إلى عدد غير محدد من الأشخاص والقرارات التنظيمية في حقيقتها تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع البرلماني لكنه يصدر عن السلطة التنفيذية كما يكون صالحاً للتطبيق بذاته دون حاجة 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 التجريد إلى التطبيق، كما تمتاز النصوص التنظيمية أنها تخاطب كافة ويحتج بها كافة مثلها في ذلك مثل النصوص التشريعية غي معناها الخاص الضيق².

ومنه فإن النصوص التنظيمية تتصف بما يلي :

أ/ العمومية والتجريد

تتصف التنظيم المستقلة بالعمومية والتجريد وهي تنظم مراكز قانونية عامة وهي متعلقة بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم، ومهمتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة، وبالتالي تعتبر خاصية العمومية خاصة أصيلة من خصائص القانون، لذا يعتبر رئيس الجمهورية صاحب القاعدة العامة في إنشاء القواعد العامة والمجردة، والبرلمان هو صاحب الاستثناء في ذلك³.

تتسم اللوائح التنظيمية بالعمومية والتجريد أي أنها تتضمن دائماً قواعد عامة ومجردة و لذلك كانت المراكز القانونية التي تنشأ أيضاً عامة و مجردة، ومن سمات القاعدة العامة أنها لا تسري على

1- بلحاج نسيمية ، المرجع السابق، ص 14.

2- بلحاج نسيمية ، نفس المرجع، ص 14.

3- د. عوايدي عمار ، المرجع السابق، ص 111.

فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو على حالة أو حالات محددة بذواتها بل على كل فرد و كل حالة تتوافر فيها شروط انطباق القاعدة سواء كان من تطبق عليهم القاعدة فرد واحد أم أفراد متعددين¹.

والمقصود بعمومية التنظيم عند نشأته هو اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة وبصفة التعميم و كذلك بتجدد العمل به كلما توافرت الشروط الخاصة بانطباقه، على ان هذا التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابلية هذه القواعد للتعديل أو الإلغاء، و لكنه يعني بقاءها و تجديد العمل بها إلى أن تعدل أو تلغى بالطرق القانونية، مع العلم ان عمومية النصوص التنظيمية لا تعني انطباقها على كافة الأفراد، قد تطبق عليهم جميعا و قد تنطبق على فئة منهم و لذلك يتميز القرار التنظيمي عن القرار الفردي بصفة العموم و التجريد و من تم يتسم بطابع الثبات و الجمود النسبيين فهو لا يستنفذ موضوعه و غرضه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو فرد من الأفراد بل يظل قائما و قابلا للتطبيق كلما توافرت الشروط المحددة لهذا التطبيق و لا يعني ذلك دوام النص التنظيمي بل هو قابل في أي وقت للتعديل أو الإلغاء و لكن إلى حين صدور نص من السلطة المختصة بإلغائه².

ب - الثبات والجمود النسبيين

يمتاز التنظيم بالثبات و الجمود النسبي مثل القانون بمفهومه الضيق فهو لا يستنفذ مضمونه و غرضه و أثاره بتطبيقه على حالة واحدة أو بمجرد تطبيقه أول مرة بل يظل باقيا و قائما قابلا للتطبيق على ما يستجد من الحالات و كلما دعت الحاجة و متى توافرت شروط و ظروف تطبيقه كما يتميز بأنه مخاطب كافة و يحتج به على كافة مثل القانون³.

و التنظيميات في حقيقتها هي تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع البرلماني و لكنه يصدر عن السلطة التنفيذية، كما يكون صالحا للتطبيق بذاته دون حاجة إلى نص آخر تسري أحكامه على المخاطبة به، غير أنه يحدث أن يكون النص التنظيمي غير قابل بذاته للتطبيق إلى بصدور نص آخر ينقله من دائرة التجريد إلى دائرة التطبيق⁴.

1 - كيواني قديم . المرجع السابق ، ص 20.

2 - عقيلة خرباش ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، دار الخلدون 2007، ص 25.

3 - محمد الطاهر أدمين، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996 ، مذكرة ماجستير في القانون العام،

فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، ص 5.

4- بن سريّة سعاد ، المرجع السابق، ص 157

ولا يعني ذلك دوام النص التنظيمي، بل هو قابل في أي وقت للتعديل والإلغاء، ولكن 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، بالإضافة إلى أن توقيت النص بفترة زمنية معينة لا يرفع عنه صفة التنظيمية طالما أنه موجه إلى عدد غير محدود من الأشخاص¹.

المطلب الثاني: التمييز بين التشريع والتنظيم

نتعرض في هذا المطلب إلى التمييز بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية من خلال التطرق إلى معايير التمييز بينهما من خلال الفرع الأول إضافة إلى إبراز أهمية هذا التمييز في الفرع الثاني.

الفرع الأول: معايير التمييز بين النصوص التنظيمية والتشريعية

ظهرت عدة معايير معيار للتمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية، يمكن ردها إلى ثلاث نظريات أساسية على النحو التالي:

- النظرية المادية الموضوعية
- نظرية تدرج قواعد النظام القانوني
- النظرية العضوية

أولا النظرية المادية الموضوعية

من أنصار هذه النظرية كل من جان جاك روسو ومنتسكيو ولابند وهوريو، تقوم هذه النظرية على أن تمييز النص التشريعي عن النص التنظيمي يتم بالرجوع إلى مضمون كل منهما وذلك على أساس أن التشريع يضع أو يقرر الأصول والمبادئ والأحكام العامة والمجردة، بينما يقتصر دور التنظيم على تحديد الأحكام التفصيلية اللازمة لتطبيق القانون على أفراد المجتمع، إلا أن صعوبة التمييز بين المبادئ والأصول والأحكام العامة وبين ما يعتبر من الأحكام التفصيلية والتطبيقية ومعرفة الحد الفاصل بينهما تسبب في توجيه النقد الشديد له بأن هذا التمييز يقرر معيارا غير واضح ودقيق².

1- كيواني قديم ، المرجع السابق ،ص 26.

2 -بلحاج نسيمة، مرجع سبق ذكره، ص 17.

فمن خلال النصوص التنظيمية يتبين أن هناك شبه تطابق في مواصفات أحكامها القانونية وأحكام التشريع ، فالمعيار الموضوعي يتواجد من خلال التشريع والتنظيم معا حيث يعتبر الفقيه "ليون دوجي" التنظيمات بمثابة قوانين وفق النظرة المادية أو ما يسمى بالمعيار الموضوعي دون أن يكون كذلك وفق المعيار الشكلي معللا ذلك بأن التنظيم هو عبارة عن عمل أو تصرف منظم ومنضبط أي أنه يطابق تعريف القانون مع التنظيم من الناحية الموضوعية فقط ، ويرى بأنه قد يحمل بعض مواصفات القانون مثل الأمر، الإكراه، الحماية، الإصلاح، ولعل الخصائص الموضوعية للتنظيم قد تبين نسبة التطابق بينها وبين التشريع كما يلي¹:

1- يمتاز التنظيم بالثبات والجمود النسبي: حيث تعتبر خاصية الثبات من الخصائص الأصلية للقانون، نظرا لما يحوزه من ضوابط اجتماعية ثقافية تحكمه وتصبغ خاصية الجمود، ونظرا لما يتحكم فيه من الإجراءات القانونية من حيث تعديله أو إلغائه².

2- يخاطب التنظيم الكافة : أي أنها ذات قواعد عامة ومجردة قد تخاطب تنظيمات فئة معينة بذاتها لكن أغلبها يشبه القانون يحتوي قواعد عامة تخاطب الكافة دون استثناء، خاصة تلك المراسيم التنظيمية المستقلة أو المراسيم التنفيذية، حيث تحتوي على أحكام عامة سواء كانت لتفسير القانون وتنفيذه أو جاءت بأحكام جديدة³.

وتعتبر خاصية عمومية التنظيمات أهم نقطة مشتركة بينها وبين القانون حيث تعتبر من أساسياته، لأنه باعتباره تعبيراً عن الإرادة العامة وهو عام من حيث غرضه ولا يمكن تصوره لغرض خاص⁴.

3- الغرض من التنظيمات هو تنظيم المصالح والمرافق العامة: وهو ذات الهدف الذي يسن القانون من أجله، حيث يهدف من ورائه تحقيق المصلحة العامة دوماً أي كانت طبيعتها ونوعها وكذلك من خلال إنشاء مرافق عامة تعمل على تحقيق النفع العام لمختلف فئات وأفراد المجتمع⁵.

1 - لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه الطور الثالث في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، سنة 2017-2018. ص 114.

2 - نفس المرجع، نفس الصفحة.

3 ROUSSEAU Jean Jacques , **Du contrat social, un principe du droit public**, une édition produite à partir du texte publiée en 1762, Union général d'édition, paris, 1963, P71

4- ipid,p71,72.

5- المتعارف عليه أن السلطة التنفيذية هي من تقوم بإنشاء وإلغاء المرافق العامة، لكن هذا لا يمنع من إنشاء السلطة التشريعية في بعض المرافق التي تسير عملها

4- هدف التنظيم هو حماية النظام العام: وهي كذلك من صفات القانون الذي جاء في الأصل كآلية يهدف من ورائها لتنظيم المجتمع ووضعه في أطر قانونية تحميه مما قد يضيع أو يقيد حقوقه وحياته المتعارف عليها¹.

5- التنظيم من مظاهر امتيازات السلطة العامة: مثلما يعرف عن القانون أنه أحد مظاهر السيادة الوطنية كذلك هو الأمر بالنسبة للتنظيمات أين تبدو هذه الأخيرة من بين امتيازات السلطة العامة حاملة في نصوصها صفة الإكراه في تنفيذها والانصياع لها².

6- رقابة المجلس الدستوري على التنظيم مثل القانون: وذلك وفقا لنص المادة 186 في فقرتها الأولى من الدستور الجزائري المعدل والمتمم عندما نصت على ما يلي: « بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات... » وهنا يلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري وضع المعاهدات والقوانين والتنظيمات في كفة واحدة وجعل التنظيمات على قدم المساواة مع القوانين من حيث الرقابة الدستورية نظرا لما قد تحتويه من تجاوزات وخروقات على أحكام الدستور³.

7- نفس الأثر القانوني من حيث السريان: تخضع التنظيمات لنفس إجراءات وأحكام سريان القانون من حيث الزمان والمكان، فتسري على كافة إقليم الدولة دون استثناء وتسري كذلك من حيث الزمان، فلا رجعية لهذه التنظيمات على الماضي كما تسري حالا محققة أثرا مباشرا مثل التشريع، وكذلك من حيث التفسير من طرف القاضي فلا يوجد اختلاف بينهما، فمثلما يفسر النص التشريعي يكون كذلك بالنسبة للتنظيمات بنفس الإجراءات ووفق ما يراه قاضي النزاع، كما أن سريان التنظيمات لا يستهلك مضمونها بمجرد تنفيذها وأنها قابلة للتطبيق كلما توفرت شروط وظروف تطبيقها⁴.

ثانيا - نظرية تدرج قواعد النظام القانوني

مضمون هذه النظرية أن كل القواعد القانونية تربط بينها علاقة تسلسل وتبعية وكل قاعدة منها لا تكتسب قيمة قانونية إلا إذا كانت مستندة على قاعدة أعلى منها درجة.

1- لحوّل دراجي، المرجع السابق. ص 114، 115.

2- لحوّل دراجي، المرجع السابق. ص 116.

3- تخضع التنظيمات لرقابة القضاء الإداري مثلما تخضع لرقابة المجلس الدستوري، لحوّل دراجي، المرجع السابق، ص 116.

4- المرجع نفسه. ص 117.

ووفقا لهذه النظرية، تشبه القواعد القانونية في الدولة الهرم المتدرج الشكل وكل قاعدة منها تعتبر أساسا لقاعدة أدنى منها درجة، وتطبيقا لذلك فإن النصوص التشريعية تستمد قيمتها وقوتها الإلزامية من الدستور، والنصوص التنظيمية تستمد قيمتها وقوتها القانونية من النصوص التشريعية، والحقيقة أن هذه النظرية غير قاطعة في مجال التمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي بل على العكس هي تخط بينهما من حيث المضمون ولا تقيم تمييزا بشكل واضح وكامل¹.

ثالثا - النظرية العضوية الشكلية

من أنصار هذه النظرية العلامة كاري دي مالبرج، ومفاد هذه النظرية أن العبرة للتمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي تكون بالهيئة التي تصدر كل منها، فالنص التشريعي هو الذي يصدر من السلطة التشريعية والنص التنظيمي هو ما يصدر من قواعد عامة ومجردة عن السلطة التنفيذية.

وبالنظر إلى التشابه بين التشريع والتنظيم من حيث الموضوع بوجود صفة العمومية مشتركة بينهما فإنه يتعذر التمييز بينهما، على أساس المعيار الموضوعي، وهذا ما يفسر فشل النظرية الموضوعية التي حاولت التمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي على أساس مضمون كل منهما، فمن خلال هذا المعيار نجد أن نقاط التقارب بين كل من التشريع والتنظيم تتضاءل نظرا للتباعد الكلي من حيث إجراءات كل منهما ومن حيث السلطة صاحبة الاختصاص في إصدارهما².

تكمن أوجه الاختلاف بين التشريع والتنظيم فيما يلي:

- من حيث المصدر والإجراءات: حيث يصدر التنظيم عن السلطة التنفيذية بينما يصدر التشريع عن السلطة التشريعية، أما بخصوص الإجراءات فالتشريع يمر عبر مراحل بداية من الاقتراح أو المبادرة بالتشريع ثم الدراسة والفحص ثم المناقشة والتصويت ثم الإصدار ثم النشر وفي المقابل نلاحظ أن التنظيمات تصدر بإرادة منفردة مثلها مثل القرارات الإدارية³.

- من حيث درجة القيمة والقوة القانونية الإلزامية: بطبيعة الحال التشريع أسمى من التنظيم من حيث تدرج القواعد القانونية، فلا يمكن أن تعدل اللائحة أو تلغى أو تخالف تشريعا مهما كانت الظروف

1- بلحاج نسيمة، المرجع السابق، ص 17.

2- المرجع نفسه، ص 18.

3- لحوّل الدراجي المرجع السابق، ص 117-118

الزمانية والمكانية التي تحكم الوقائع، وبالتالي فالقانون أقوى من التنظيمات لأنه يصدر عن الإرادة العامة للأمة ممثلة في برلماناتها ومن ثم يجب أن تصدر اللائحة وفقا لأحكامه وإلا كانت غير مشروعة¹.

- من حيث نوع الرقابة المسلطة على كل منهما: يتفق التنظيم والتشريع من حيث الرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري، لكنهما يختلفان من حيث اقتصار رقابة القضاء الإداري على التنظيم².

- من حيث المجال : وهو ما يعتبر من بين أهم القضايا التي انتقدها الفقه بشدة خاصة بعد صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 والذي جاء بالنظرية الحديثة للفصل بين مجالي القانون والتنظيم³.

ويستخلص من ذلك أن المعيار الراجح هو المعيار الشكلي أو العضوي الذي يأخذ به القانون الوضعي، ومنه القانون الجزائري كأصل عام في تمييز النصوص التشريعية عن النصوص التنظيمية.

الفرع الثاني: أهمية التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية

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

حيث اتفق الفقه على التشابه الكبير القائم بين كل من النص التنظيمي و النص التشريعي من خلال التأكيد على أن النص التنظيمي ما هو إلى تشريع موازي يصدر عن السلطة التنفيذية بدلا من السلطة التشريعية المعهود إليها التدخل التشريعي⁴.

فالنصوص التنظيمية ما هي إلا اختصاص منوط ببعض الهيئات الإدارية (السلطة التنفيذية) ممارستها و الذي يتمثل في إصدار قواعد قانونية تتسم بالعمومية و التجريد في شكل قرارات تطبق على

1- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 496.

2- حول الدراجي، المرجع السابق، ص 118

3- المرجع نفسه، ص 118.

4- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 52-53.

جميع الأفراد¹ فهي لا تطبق على أفراد محددين لذواتهم إنما لصفاتهم أي أنه لا يهم عدد الأفراد والأشخاص الذين تنطبق عليهم القاعدة التنظيمية، المهم أن القاعدة لا تحدد أشخاصا بالذات².

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

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

أولاً- من حيث سلطة الإصدار

تعطي الدساتير كأصل عام سلطة إصدار التنظيمات للسلطة التنفيذية، وتنتيط بالسلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة مهمة إصدار النصوص التشريعية وفقاً للإجراءات والمراحل المقررة لإصدار التشريع أو تعديله أو إلغائه⁴.

ثانياً- من حيث تدرج القواعد القانونية

يعتبر النص التشريعي أعلى وأقوى درجة من النص التنظيمي ، لأن التشريع يصدر عن إرادة الأمة ممثلة في غرفتي البرلمان، ومن ثم يجب أن يصدر التنظيم وفقاً لأحكامه ويترتب على ذلك أن التشريع البرلماني يستطيع أن يعدل أو يلغي النص التنظيمي كأصل عام لكن العكس غير صحيح، وإن كانت هناك تنظيمات استثنائية كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية ترقى إلى مرتبة التشريع فتستطيع تعديله أو إلغائه⁵.

1- طاهري حسين، المرجع السابق، ص 53

2- بلحاج نسيم، المرجع السابق ص 15.

3- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 114، 115.

4- بلحاج نسيم، المرجع السابق، ص 15.

5- المرجع نفسه، ص 16

3 ثالثا - من حيث نطاق الاختصاص

يعتبر مجال التنظيم أوسع نطاق من مجال التشريع، والموضوعات والمسائل التي تنظمها النصوص التشريعية محدودة ومحددة على سبيل الحصر بنصوص دستورية على خلاف السلطة التنظيمية التي تملك اختصاصا عاما في التشريع وتمارس في نطاق ميدان التنظيم اختصاصا مطلقا¹.

4- من حيث الخضوع إلى رقابة القضاء

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

بينما لا تخضع النصوص التشريعية لرقابة القضاء إلا من حيث الرقابة على دستورية القوانين وتنظم هذه الرقابة إن وجدت بطرق مختلفة، فقد تكون سياسة إذا بوشرت بواسطة هيئة سياسية، وقد تكون قضائية إذا مارستها المحاكم².

1 - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2009، ص 268.

2 - بلحاج نسيم، المرجع السابق، ص 15، 16.

المبحث الثاني: مظاهر الفصل بين الاختصاص التشريعي والتنظيمي

الثابت في ظل الدستور الجزائري تولى البرلمان بغرفتيه المكونتين من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة سلطة التشريع كما له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه وهو صاحب الاختصاص الأصيل في إصدار القوانين¹ تكريسا للمادة 112 من الدستور الجزائري 2016 حيث جاء فيها: « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليه²».

غير أن هذه السيادة محدودة نظرا لتدخل السلطة التنظيمية هي الأخرى في التشريع عن طريق رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر في حالات حددها الدستور بدقة وذلك خلال العطل البرلمانية وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وفي الحالة الاستثنائية، وتعد هذه الأوامر هذه لاغية إذا لم توافق عليها غرفتي البرلمان طبقا لنص المادة 142 من الدستور³.

ولمعرفة الحدود الفاصلة بين كل من الاختصاص التشريعي والتنظيمي تطرقنا في المطلب الأول إلى تحديد الاختصاص التشريعي، و تناولنا في المطلب الثاني إطلاق الاختصاص التنظيمي.

1 - دويدي عائشة، الحدود الدستوري بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، رسائل لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة جيلاني اليابس، سيدي بلعباس، 2018، 2017، ص 88.

2 - قانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 المؤرخ في 6-3-2016 و المنشور في الجريدة الرسمية عدد 14 بتاريخ 7-3-2016

3- دويدي عائشة، المرجع السابق، ص 89

المطلب الأول: تحديد الاختصاص التشريعي

نظرا للنقائص التي شابت الدساتير الجزائرية السابقة، شكل التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 قفزة نوعية في مسار البحث عن إحداث التوازن بين الحكومة والبرلمان بالإضافة إلى استحداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني حيث أجريت عدة تعديلات في المجال التشريعي الممنوح للبرلمان¹، إذ تم توسيع مجال القانون العادي بإضافة مواضيع أخرى مقارنة بما كان عليه الوضع في دستور 1989، مع الاحتفاظ بطريقة تعداد مجالات القانون كما وردت في هذا الدستور، كما تم إدخال طائفة القوانين العضوية إلى هرم تدرج القواعد القانونية².

وعليه سنتعرض في الفرع الأول إلى تحديد المجال التشريعي العادي وسنتناول في الفرع الثاني تحديد المجال العضوي.

الفرع الأول: تحديد المجال التشريعي العادي

خلافًا للأصل العام الذي يقضي أن البرلمان له سلطة التشريع في أي موضوع من الموضوعات باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع وما تقوم به السلطة التنفيذية إلا استثناء والذي تبناه دستور 1963 جعلت الدساتير الجزائرية المتعاقبة باختصاص البرلمان بإصدار القوانين العادية محددًا بموجب نصوص دستورية حيث عدت المادة 151 من دستور 1976 مجالات القانون العادي بـ 26 مجالًا، اقتصرت أغلبها على وضع القواعد العامة³.

وعلى الرغم من أن دستور 1989 نقل في المادة 115 مجمل ما ذكر في المادة 151 من دستور

1976 إلا أنه ألغى بعض العبارات المقيدة لاختصاص البرلمان ككلمة العامة من بعض الفقرات⁴.

1- بابيو فارس، باكلي بشير، التشريع بين الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق فرع القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، لسنة 2015، ص 16.

2 - حميدشي فروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل الدكتوراة الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم الادارية، جامعة الجزائر، 2004، ص 128.

3 - دويدي عائشة، المرجع السابق ص 93.

4- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، جزء 4، طبعة 2، دار المنشورات الجامعية، 2013، ص 114.

كما حذف بعض المجالات كتحديد المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية وتحديد سياسة الشباب وتحديد الخطوط الأساسية للسياسة الثقافية وتحديد القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق في ذوبهم، كما أضاف مجال آخر يتعلق بتحديد النظام العام للمناجم والمحروقات، والنظام العام للأراضي الرعوية، ليصير المجموع 26 مجالاً.

كما نجد أن دستور 1996 أدخل ميادين هامة كانت في السابق غير مخصصة له كتحديد النظام العقاري والضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي للتوظيف العمومي، والقواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، وقواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص وإنشاء فئات المؤسسات¹.

أما في التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016 نجد أن المادة 140 منه قد حصرت مجالات القانون العادي في 29 مجالاً وهي نفس المجالات المنصوص عليها في دستور 1996، باستثناء حذف مجال واحد وهو المصادقة على المخطط الوطني حيث نصت على: «يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور»، وكذلك في المجالات الآتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة لاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.

6- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.

7- القواعد العامة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.

1- دويدي عائشة، المرجع السابق ص 94.

- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ.
- 9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية.
- 10- التقسيم الإقليمي للبلاد.
- 11- التصويت على ميزانية الدولة.
- 12- إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.
- 13- النظام الجمركي.
- 14- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- 15- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- 17- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي.
- 18- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية.
- 19- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- 20- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
- 21- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- 22- النظام العام للمياه.
- 23- النظام العام للمناجم والمحروقات.
- 24- النظام العقاري.
- 25- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
- 26- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

27- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

28- إنشاء فئات المؤسسات.

29- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية¹.

وإذا كانت المادة 140 من التعديل الدستوري الحالي قد عدت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، إلا أن هذا لا يعني أن التعداد ورد على سبيل الحصر في هذه المادة، بل يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى غير المنصوص عليها في هذه المادة شرط أن يرخص له الدستور ذلك وهناك العديد من المواد في الدستور التي تمنح للبرلمان هذا الحق² منها المادة 21 المتعلقة بشروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها و22 المتعلقة بنزع الملكية ، مما يعني أن المجال التشريعي الممنوح للبرلمان لإصدار القوانين العادية ليس ميدانا مطلقا، إذ أن المشرع لا يجوز له أن يتدخل في غير ما حدد له في مختلف مواد الدستور حصرا³.

الفرع الثاني: تحديد الاختصاص التشريعي العضوي

اعتمد المؤسس الدستوري لسنة 1996 هذه الفكرة في المادة 123 ونجد أن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 قد تبنّاها مرة ثانية من خلال المادة 141 حفاظا على الاستقرار القانوني⁴.

حددت المادة 141 / 1 من دستور 06 مارس 2016 المجالات التي يشرع فيها البرلمان للقوانين العضوية والمتمثلة في:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها

- نظام الانتخابات

1- التعديل الدستوري الجزائري 1996، جريدة رسمية ، العدد 76 ، المعدل ب : القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 افريل 2002 ، الجريدة الرسمية ، العدد 25 لسنة 2002 ، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، الجريدة الرسمية ، العدد رقم 63 لسنة 2008، قانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 المؤرخ في 6-3-2016، الجريدة الرسمية عدد 14 بتاريخ 07/03/2016

2 - دويدي عائشة، المرجع السابق، ص 90.

3 - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 18

4 - جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، مجلة الإدارة، العدد 1، 2000، ص 51.

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية

- القانون العام المتعلقة بالإعلام

- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي

- القانون المتعلق بقوانين المالية¹

لكن هذا التعداد لم يرد على سبيل الحصر، فالبرلمان يمكن له التشريع في مجالات أخرى بقوانين عضوية طبقاً لمواد أخرى متناثرة في التعديل الدستوري 2016 منها المواد 103 المتعلقة بالترشح للانتخابات الرئاسية، 106 المتعلقة بتنظيم حالتي الحصار و الطوارئ ، المادة 120 المتعلقة بكيفية انتخاب النواب و أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم و شروط قابليتهم للانتخاب و نظام عدم قابليتهم للانتخاب و حالات التنافي و نظام التعويضات البرلمانية ، المادة 125 التي جاء فيها تنظيم الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه ، المادة 129 نصت على شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده ، المادة 172 المتعلقة بتنظيم المحكمة العليا و مجلس الدولة و محكمة التنازع و عملهم و اختصاصاتهم الأخرى ، والمادة 132 المنظمة للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، المادة 176 المتعلقة بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته الأخرى و كفاءات تمتعه بالاستقلالية الإدارية والمالية ، المادة 177 التي نصت على تشكيلة المحكمة العليا وتنظيمها و سيرها و كذلك الإجراءات المطبقة أمامها ، و جاءت المادة 188 لتتنص عن الدفع بعدم الدستورية أمام المجلس الدستوري.²

فالبرلمان ملزم باحترام المجالات التي خصصها له الدستور من خلال التشريع بقوانين عضوية ، إضافة إلى ذلك المادة 141 في فقرتها الثانية من دستور 2016 التي تنص على أنه يشترط أن يحصل القانون العضوي على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة من أجل المصادقة عليه³ ، كما نصت المادة 141 في فقرتها الأخيرة من الدستور الحالي على خضوعه للرقابة المسبقة للدستور حيث جاء فيها " ... يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من

1- المادة 141 من التعديل 2016

2- دويدي عايشة، المرجع السابق، ص90

3- المرجع نفسه، ص91

طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"¹ و قد أكدت ذلك المادة 186 في فقرتها الثانية حيث جاء فيها "...يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان "

الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يعرف القانون العضوي و إنما اكتفى بتحديد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية وإجراءات إصدارها مما يبين تبنيه للمعيار الشكلي والموضوعي لتحديد المقصود منه و ترك مهمة تعريفه للفقهاء والقضاء.

ومن يمكن تعريف القانون العضوي "بأنه مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن البرلمان لتنظيم مواضيع محددة دستوريا تخضع في وضعها والمصادقة عليها وتعديلها إلى إجراءات خاصة تختلف عن القانون العادي"².

وفي مقارنة بسيطة بين القانون العضوي والقانون العادي نجد أن أهم ما يميز القانون العضوي احتلاله للمرتبة الثانية في قاعدة الهرم القانوني بحيث يندرج في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي نظرا للشروط الخاصة التي يتميز بها ، إضافة إلى ذلك نجد أن البرلمان لا يملك سلطة تقديرية في سن القوانين العضوية نتيجة لأهمية المواضيع التي يعالجها ، و إنما بتعين عليه التقيد بما جاء في الدستور.³

كذلك عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى إخضاع القوانين العضوية لرقابة إلزامية من قبل المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 186 من الدستور إضافة إلى المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري حيث نصت على " يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورها طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 141 من الدستور برأي وجوبي بعد أن يخطر رئيس الجمهورية طبقا للفقرة الثانية من المادة 186 من الدستور خلال الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة 189 من الدستور " .

نستخلص في الأخير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 ضيق من مجال اختصاص البرلمان في إصدار القوانين العضوية عندما حذف المجال المتعلق بالأمن الوطني الذي كان موجود في دستور

1 - المادة 141 التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - دويدي عائشة، المرجع السابق، ص 92.

3- عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 19.

1996. وسأوى بين غرفتي البرلمان في المصادقة على القانون العضوي عندما اشترط الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلسي البرلمان¹.

المطلب الثاني: إطلاق المجال التنظيمي

ان مجال التنظيم أوسع نطاق من مجال التشريع، والموضوعات والمسائل التي تنظمها النصوص التشريعية محدودة ومحددة على سبيل الحصر بنصوص دستورية على خلاف السلطة التنظيمية التي تملك إختصاصا عاما في التشريع وتمارس في نطاق ميدان التنظيم إختصاصا مطلقا².

بعد أن حدد المؤسس الدستوري مجال إختصاص البرلمان التشريعي العادي والعضوي، أطلق مجال السلطة التنظيمية، فسمح لها بالتدخل في الميادين غير المرصودة للبرلمان، فتنص المادة 143 من دستور 2016 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"³.

يتولى إذن رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة ويختص الوزير الأول في ممارسة السلطة التنظيمية التنفيذية، ولا يمارس الوزير الأول هذا الإختصاص بمفرده وفقا للتعديل الدستوري 2016 بل تحت رقابة رئيس الجمهورية ، يبدو إذن مبدئيا أن المجال التشريعي محدد ومقيد بينما المجال التنظيمي مطلق، وهو ما أكدته المجلس الدستوري نفسه في رأيه:

" ونظرا لكون الصلاحيات التشريعية للمجلس الشعبي الوطني محددة في المادة 140 من الدستور، فإن المجلس الشعبي الوطني حين كون لجنة دائمة لتطلع على العرائض التي ترسل إليه، وتدرسها، وتخطر إذا اقتضت الحال الأجهزة والهيكل التابعة للدولة، قد تجاوز في هذا الجانب الأخير مجال إختصاصه، كما أن هذه الصلاحية الأخيرة مخالفة للأحكام الدستورية"⁴.

ما يلاحظ من خلال النصوص الدستورية الموزعة للاختصاصات التشريعية والتنظيمية عدم وضوح الحدود الفاصلة بين المجالين التشريعي والتنظيمي المستقل.

1 - دويدي عائشة، المرجع السابق، ص 92،93.

2- بلحاج نسيم ، مرجع سابق ، ص 16

3 - المادة 143 من دستور 2016

4- د. نبالي فطة، الفصل بين الإختصاصين التشريعي والتنظيمي وضعف وسائل حماية مجاليهما، محاضرة " ب

"،ملقات في جامعة مولود معمري ، كلية الحقوق، تيزي وزو .

الفرع الأول نطاق السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية

إن اختصاص رئيس الجمهورية يشمل التنظيم المستقل بموجب ما يصدره من مراسيم خارج المجالات المحجوزة للبرلمان ، وهو مجال محدد بطريقة سلبية ، فحيث لا يوجد القانون فثم توجد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .¹

اذن مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لا يمكن إلا أن يكون مجالا منفصلا ومستقلا في مجال القانون .

أولاً: المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية

ان السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تستمد تواجدها مباشرة من روح نص المادة 143 من الدستور بنصها " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون " .²

حيث انه وبعدما كانت الدولة سابقا تلقب بالدولة الحارسة صارت حاليا تلقب بالدولة المتدخلة ، فإن اختصاص التشريع لم يعد يقتصر على السلطة التشريعية فحسب اذ أصبحت السلطة التنفيذية تملك صلاحيات إصدار التشريع الفرعي خاصة ما يسمى بالتنظيمات التي ينفرد رئيس الجمهورية بإصدارها خارج المجالات التي يشرع فيها البرلمان ، وباعتبار أن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري من إختصاص رئيس الجمهورية، فإن أساسه القانوني والشرعي قائم وموجود في نص الدستور ، وبالتالي فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق، دون مشاركة أي أحد.³

1- عادل الذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية رسالة ماستر ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر ، باتنة، 2012.2011،ص81.

2 - المادة 143 من التعديل الدستوري 2016.

3- عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010،ص7.

أ/ السلطة التنظيمية من اختصاص رئيس الجمهورية

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

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

بناء على كل هذا فإن رئيس الجمهورية لا يعد مقيدا بممارسة اختصاصه التنظيمي المستقل، في ميدان معين أو في مجال معين، بل له أن يمارس اختصاصه التنظيمي المستقل في جميع الميادين ما عدا المجالات المخصصة للقانون، وهذا كي لا يتناقض مع الدستور³.

ب / المرسوم الرئاسي كأداة لممارسة السلطة التنظيمية

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق المراسيم الرئاسية، بحيث تعتبر هذه المراسيم الرئاسية التي تصدر من طرف رئيس الجمهورية، في المسائل غير المخصصة للقانون بمثابة مراسيم رئاسية تنظيمية مستقلة، وهي قرارات إدارية تنظيمية عامة تصدر عن رئيس السلطة التنفيذية، وهي تحتوي على قواعد عامة وموضوعية، وبالتالي فالمؤسس الدستوري، قد خول لرئيس الجمهورية ممارسة كل الاختصاصات التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية، ولم يستثن أي فئة، ولو أنه فعل ذلك لكان قد أقر أداة دستورية أخرى غير المرسوم الرئاسي⁴.

1- بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كألية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة. تلمسان، 2015-2016، ص45، 44.

2 - خنيش وحيد وناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قانون الجماعات المحلية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016-2017، ص33

3- بن دحو نور الدين، نفس المرجع السابق، ص5351.

4- خنيش وحيد وناصر جودي، المرجع السابق، ص34.

فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص في ممارسة السلطة التنظيمية، إذ تعد هذه السلطة حكرا عليه فقط ولا يحق لأي جهة أخرى التدخل في ذلك، وبالإضافة أن رئيس الجمهورية أثناء ممارسته للسلطة التنظيمية فهو غير ملزم بعرض المراسيم الرئاسية على البرلمان، وهذا حتى يبقى صاحب الولاية العامة على هذه التنظيمات باعتباره منتخبا من طرف الشعب، كما له الحق لوحده في تقدير المسألة التنظيمية المستقلة، ولا يمكن لأي جهة أن تتدخل في هذا التقدير، سواء كان ذلك من طرف الوزير الأول أو من طرف البرلمان¹.

ومن خلال كل هذا فإن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق في ممارسة التنظيم المستقل عن طريق المراسيم الرئاسية، والتي تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجهه السياسي².

ثانيا : مجال كل من القانون واللائحة التنظيمية.

بعد تطرقنا إلى اختصاص رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية، وذلك بصفة منفردة ومستقلة بالإضافة إلى تبيان الأداة القانونية التي يمارس من خلالها السلطة التنظيمية، سوف نقوم بذلك بتحديد نطاق كل من القانون واللائحة التنظيمية، الذي سنشير فيه إلى كل المحاولات الفقهية التي حاولت تحديد نطاق كل من التنظيم واللائحة .

أ / المحاولات الفقهية لتحديد المجال المستقل لكل من اللائحة التنظيمية والقانون .

تعددت المحاولات الفقهية لتحديد نطاق كل من اللائحة التنظيمية والقانون، فقد حاول الفقه الدستوري والقانون الإداري إيجاد أسس تقوم عليها هذه العملية ، فهي تقوم أحيانا على أسس ومعايير موضوعية وأحيانا أخرى على أسس ومعايير شكلية، وهذا من أجل حماية الأفراد وكبح تعسف الهيئة الحاكمة³.

ومن أهم المحاولات والاجتهادات في هذا المجال نعرض ما يلي:

1 - نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية.

حاول أنصار هذه النظرية الفصل بين مجال كل من القانون والسلطة التنظيمية، بحيث لا يجوز لكل منهما الاعتداء على المجال المخصص للآخر، وتقوم محاولتهم على مبدأ الفصل بين السلطات وهذا من

1- بن دحو نور الدين، المرجع السابق، ص 70.69.

2 - كيواني قديم، المرجع السابق ، ص26.

3- محمد الطاهر أدمين، المرجع السابق، ص 89.

أجل حماية الأفراد من طغيان الهيئة الحاكمة، ووضع سلطة التشريع في يد البرلمان من أجل تحقيق هذا الغرض، وإقصاء الإدارة منه¹.

ومن أبرز أنصار هذه النظرية الفقيه "موريس هوريو"، الذي يرى أن مجال القانون هو الحقوق الفردية و الحقوق المدنية، بينما اللوائح التنظيمية فمجالها الحقوق الإدارية الأقل ثباتاً لسهولة تغييرها، أي أن مجال اللوائح التنظيمية خارج عن نطاق القواعد القانونية، بل هو منصب بصفة خاصة على إدارة المرافق العامة و تنظيم سيرها الداخلي².

2 - نظرية أولوية سمو القانون على اللوائح التنظيمية.

ذهب أنصار هذه النظرية التي يمثلها الفقيه "Carrée de Malberg" الى القول بهدم كل حد يفصل بين مجال القانون واللوائح التنظيمية، معتمدين في ذلك على نظرية أولوية و سمو القانون على اللائحة "السلطة التنظيمية"، وذلك أن القانون مصدره البرلمان ومنه البرلمان يمثل الأمة، فبذلك يعتبر الوسيلة الوحيدة التي تستطيع الأمة أن تتنازل عن طريقها ما تريد، ومن ثم فإنه يرى أن مجال القانون غير محدد، وليس هناك مجال للائحة لا يمكن أن يتناوله القانون، بل يستطيع كل منهما أن يتناول جميع الموضوعات، لأن الفارق بينهما ليس فارقاً موضوعياً، بل في القوة فحسب، فاللائحة هي في موضع تبعية بالنسبة للقانون، ومهمتها تكمن في تنفيذه³.

الفرع الثاني : هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة التنظيم المستقل

تعتبر المراسيم الرئاسية وسيلة دائمة للتشريع الرئاسي، فبعدما انهار المبدأ المكرس لقاعدة عدم تقييد مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان الذي جعل دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع ينحصر في تنفيذ القوانين الموضوعية من طرف البرلمان، أصبح بإمكان السلطة التنفيذية إصدار تنظيمات في المجالات غير المخصصة للقانون، وهي مجالات واسعة تشكل اختصاصاً عاماً لرئيس الجمهورية، فقد نص دستور 1976 على أن يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية، ونفس الأمر كرسه دستور

1- كيواني قديم . المرجع السابق . ص 26.

2- خنيش وحيد ،ناصر جودي، المرجع السابق ،ص36.

3- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي-دراسة

مقارنة-، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1986، ص 501 .

1989 في المادة 116، والمادة 125 من دستور 1996 وأخيرا المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹.

ويرى بعض الفقه أن الدستور الجزائري أدرج سلطتي التنفيذ والتنظيم تحت تسمية واحدة، هي سلطة التنظيم دون إن يتخلى عن تعبير سلطة التنفيذ، وإن نية المؤسس الدستوري كانت تهدف إلى إعطاء الأولوية للتنظيم المستقل الذي هو من صلاحيات رئيس الجمهورية وحده، على تنفيذ القوانين المخولة للوزير الأول².

تسند سلطة التنظيم لرئيس الجمهورية، والتي يمارسها عن طريق المراسيم الرئاسية وهذا في المسائل غير المخصصة للقانون، أما سلطة تنفيذ وتطبيق هذه القوانين في المجال التنظيمي يعود إلى الوزير الأول وهو الذي يمارسها عن طريق المراسيم التنفيذية وهذا بعد موافقة رئيس الجمهورية³.

وباعتبار أن السلطة التنظيمية هي سلطة مستقلة وقائمة بذاتها، وهي لا تستند إلى أي قانون لإصدارها، بحيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدارها، تطبيقا لأحكام المادة 143 من التعديل الدستوري⁴، وذلك في المجالات غير المخصصة للقانون فقط، وكل ما يخرج عن هذا المجال يتولى رئيس الجمهورية تنظيمه بموجب لوائح مستقلة، وهذه اللوائح تتمثل فيما يلي:

أولاً: لوائح المصالح العامة أو اللوائح التنظيمية التي تتضمن القواعد اللازمة لسير المرافق العامة

وهي تلك اللوائح التي تصدر لتنظيم المرافق العامة، وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة، هذه الأخيرة تصدر دون الحاجة إلى الاستناد إلى قانون قائم، وهي من صلاحيات رئيس الجمهورية وحده دون إشراك للوزير الأول، وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية المتعاقبة نجدها لم

1- أومايوف محمد ، الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ديسمبر 2013، ص 253 وما بعدها .

2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التنفيذية ، جزء3، بدون طبعة ،دار المنشورات الجامعية ،الجزائر، 2013،ص88.

3- خنيش وحيد ،ناصر جودي ، المرجع سابق ،ص 42.

4 - المادة 143 من التعديل الدستوري 2016.

تنص صراحة على هذا النوع الذي يهدف إلى تنظيم المرافق العامة، ومع ذلك كرسها العرف فغدت احد مسائل المجال التنظيمي¹.

يقوم رئيس الجمهورية بإصدار هذه اللوائح دون الاستناد إلى القانون، ودون اشراك الوزير الأول، وهي تأخذ شكل مراسيم رئاسية، عملا بأحكام المادة 91 من التعديل الدستوري 2016².

ثانيا - لوائح الضبط الإداري

وهي اللوائح التي تصدر للمحافظة على النظام العام بعناصره، وتضع هذه اللوائح بطبيعتها قيودا على حقوق وحرية الأفراد، وتعتبر هذه المراسيم مستقلة بذاتها، لا تستند إلى القوانين الصادرة كما هو الحال بالنسبة للمراسيم التنفيذية، وهذا النوع من المراسيم يدخل ضمن مجال السلطة التنظيمية، بالرغم من أن الدساتير في الجزائر لم تنص صراحة عليها³.

الفرع الثالث : المجال التنظيمي للوزير الأول

يتولى رئيس الجمهورية تعيين الوزير الأول مراعيًا في ذلك القوى السياسية الفاعلة وكذلك تشكيلة البرلمان طبقا للمادة 91 فقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ولم يرد أي قيد على رئيس الجمهورية عند ممارسة هذه الصلاحية باستثناء ما نصت عنه المادة 91 فقرة 5 بعد استشارة الأغلبية البرلمانية يكون تعيين الوزير الأول من الاختيار الحر لرئيس الجمهورية يختاره من بين الشخصيات الوطنية، وهو الذي ينهي مهامه بناء على الإقالة أو الإستقالة بعد عدم موافقة البرلمان على برنامج الحكومة أو في حالة الوفاة⁴.

غير أن الوزير الأول المعين من قبل الرئيس لا يمكنه أن يقوم بأي عمل مهم من دون دعم الرئيس له في النظام الدستوري الجزائري، يتولى الوزير الأول مهام متعددة نص عنها الدستور في المادة 99 من

1- عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري نشأة - تشريعا. فقها، دار الهدى ، الجزائر ، ، 2005،ص 57

2- المادة 91 من التعديل الدستوري سنة 2016.

3 - عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري . دراسة مقارنة مع النظام المصري . ، بدون طبعة ، مكتبة الوفاء القانونية ، 2009،ص160.

4- زردان صهيب ،التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري،مذكرة لنيل شهادة الماستر الأكاديمي،تخصص دولة ومؤسسات عمومية،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف لمسيلة،2016.2017،ص47

التعديل الدستوري لسنة 2016 للوزير الأول اختصاص تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية¹.

كما نصت المادة 143 في فقرتها الثانية يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي للوزير الأول وسيتم معالجة هذا الموضوع كالاتي .

أولا / لوائح تنفيذ القوانين :

ان اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان حيث تنص المادة 143 فقرة 2 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016² يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول، أي يتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين التي تأتي بقواعد عامة تحتاج لتنفيذها لوائح تفصيلية ويتم ذلك بموجب مراسيم تسمى بالمراسيم التنفيذية وهو ما نصت عليه المادة 99 في الفقرتين 2 و 4 من الدستور الجزائري، يوقع الوزير الأول المراسيم التنفيذية .

وقد ارجع المشرع هذا الاختصاص للحكومة لأنها بحكم موقعها التنفيذي تكون ملمة وقادرة على تحقيق ما يحتاجه القانون من إجراءات لتسهيل تطبيقه، لكن التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 99 فقرة 4 قد تخلص من قيد أو سلطة رئيس الجمهورية في موافقته على المراسيم التنفيذية³.

يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية :

- يوقع المراسيم التنفيذية، فللوزير الأول كامل الحرية والسلطة في التوقيع على المراسيم التنفيذية ولا وجود لأي قيد أو شرط من طرف رئيس الجمهورية.

- تحدد المادة 99 وفقا لتعديل الدستوري لسنة 2016 صلاحيات الوزير الأول، المتمثلة في توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية والسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات

1- زردان صهيب ،نفس المرجع السابق،ص47

2- المادة 143 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- زردان صهيب ، المرجع السابق ،ص48.

وترأس اجتماعات الحكومة وتوقيع المراسيم التنفيذية كما يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السهر على حسن سير الإدارة العمومية¹.

ثانيا : دور الوزير الأول في تنفيذ التنظيمات المستقلة

يختص الوزير الأول إلى جانب تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان بسلطة تنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية وبعد موافقته، وقد كان المؤسس الدستوري قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 يأخذ بمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية².

تحد التنظيمات المستقلة من سلطة الوزير الأول لأنها تأتي مستقلة عن النصوص التشريعية التي يصدرها البرلمان، وبالتالي قد تأتي متناقضة مع سياسة التي تنتهجها الحكومة، بحيث كان من الأجدى إعطاء السلطة التنظيمية للوزير الأول دون قيد حتى يتمكن من تنفيذ القوانين وبرنامج حكومته المسؤول عنه أمام البرلمان، وقد ما أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 21 من الدستور الفرنسي 1958 حيث تنص على أن الوزير الأول صاحب سلطة التنظيم مما يضمن تنفيذ القوانين³.

ويمنح مركز الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري بعد تعديل 15 نوفمبر 2008 وتعديل 2016 السلطة التنظيمية فيما يتعلق بحق إصدار قرارات إدارية عامة ومجردة لتنفيذ برنامجه الحكومي في الواقع وتطبيق التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية فالسلطة التنظيمية للوزير الأول في هذا المجال هي مساعدة رئيس الجمهورية في سلطة التنظيم وبالتالي يعتبر الوزير الأول مساعدا تابع لرئيس الجمهورية لأكثر⁴.

1- المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 268.

3- د.عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري، دون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص 11.

4- د.عمار عباس، نفس المرجع السابق، ص 11.

تعود للوزير الأول مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان بالإضافة الى ذلك انه مكلف بتنفيذ التنظيمات التي يختص بها رئيس الجمهورية ولكن سلطة الوزير الأول هي سلطة مشتقة وليست مستقلة تمنعه من اتخاذ تدابير في مواضيع لم يسبق تنظيمها من قبل البرلمان أو رئيس الجمهورية.¹

1 - زردان صهيبي ، المرجع السابق ، ص 49.

خاتمة الفصل :

يتجلى مبدأ الفصل بين التشريع والتنظيم في تحديد وظيفة ومجال إختصاص كل من السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية ، لكن نجد أن المشرع الدستوري الجزائري لم يكرس هذا المبدأ نظرا لوجود الخلل في توزيع الوظيفة التشريعية لصالح السلطة التنفيذية .

الفصل الثاني

مدى فعالية الرقابة على المجالين
التشريعي والتنظيمي

الفصل الثاني: مدى فعالية آليات الرقابة على المجالين التشريعي والتنظيمي

لمعرفة حقيقة عملية الحماية الدستورية لمجال التنظيم والتشريع في إطارها العام والشامل والمتمثل في النظرية العلمية العامة لعملية الرقابة على القوانين والنصوص التنظيمية، وصور هذه الحماية الممكنة. لذلك سنحاول في هذه الدراسة التطرق إلى معالجة موضوع واقع حماية كلا المجالين التشريعي والتنظيمي، حاولة معرفة مدى فعالية هذه الرقابة.

فهكذا سيتم معالجة وتحليل مضمون هذا المبحث من خلال المبحثين التاليين:

✓ المبحث الأول: جهود المجلس الدستوري في حماية المجال التشريعي

المبحث الثاني: حماية المجلس الدستوري للمجال التنظيمي

المبحث الأول: جهود المجلس الدستوري في حماية المجال التشريعي

لقد أسند المؤسس الدستوري الجزائري عملية الرقابة على دستورية القوانين إلى المجلس الدستوري

كهيئة مستقلة مهمتها السهر على احترام الدستور طبقاً لنص المادة 182 من دستور 2016¹.

وتتمثل مهمة السهر على احترام الدستور والمعاهدات من طرف المجلس الدستوري في رقابته لمدى دستورية القوانين والتنظيمات والمعاهدات حسب ما جاء في المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وهو ما سنتطرق إليه في المبحث التالي.

المطلب الأول: الرقابة على المجال التشريعي

يبسط المجلس الدستوري رقابته على القواعد التي تصدرها السلطة التشريعية في صورة قوانين عادية أو عضوية وهذا المجال يشكل أحد أهم المحطات التي تتيح للمجلس الدستوري بسط رقابته على التزام السلطات العامة في الدولة وخاصة التشريعية منها بمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات²، وهذا ما سنوضحه في الفرع الأول إضافة إلى وسائل تحريك هذه الرقابة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الرقابة الإلزامية على دستورية القانون العضوي

تعد الرقابة السابقة على التشريعات أهم وأدق ما يمر به القانون إذ لا يتصور قيامه دونها حيث تهدف هذه الرقابة إلى توقي صدور قانون مخالف للدستور وذلك برقابته قبل صدوره، ولذلك أطلق على هذه الوسيلة الرقابة الوقائية، كما أطلق البعض الآخر عليها الرقابة السياسية لأن عملية الرقابة السابقة غالباً ما تقوم بها هيئة ذات صبغة سياسية³، فبعد إقرارها من قبل البرلمان بغرفتيه، وقبل إصدارها من قبل رئيس الجمهورية تحال القوانين العضوية بصفة إلزامية على المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور، وهو ما نصت عليه المادة 186 من التعديل الدستوري 2016.

1- الجيلاني خالد، السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بن قايد، 2016-2017، ص 237-238.

2- رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد خيضر، 2015-2016، ص 102.

3- دويدي عائشة، المرجع السابق، ص 111.

أولاً- خصائص مراقبة القوانين العضوية

تتسم رقابة المجلس الدستوري على القانون العضوي بأنها رقابة إلزامية، سابقة، تقع مسؤولية الإخطار بشأنها على عاتق رئيس الجمهورية وذلك قبل قيامه بإصدارها كما أنها تتميز بأنها رقابة مطابقة¹.

1- رقابة إلزامية وسابقة

تنص المادة 2/186 على أنه « يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان...»، وهذا يعني أن إخضاع القوانين العضوية وجوباً للرقابة المسبقة من طرف المجلس الدستوري يعتبر إجراء من إجراءات الإصدار التي يشكل عدم احترامها مخالفة إجرائية شكلية للدستور².

ويُرد سبب فرض هذه الرقابة القبلية الوجوبية للقوانين العضوية إلى طبيعة المواضيع التي تنظمها هذه القوانين والمرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بتنظيم المؤسسات الدستورية في الدولة، وعلى هذا الأساس قررت هذه الرقابة لتخوف محرري الدستور من أن يقوم البرلمان باستعمالها بشكل يؤثر على توازن السلطات، بالإضافة إلى أن الرقابة المسبقة من شأنها أن تحافظ على الاستقرار والثبات للأوضاع القانونية تجنبها من المراجعة المستمرة³.

2- اقتصار احالتها على رئيس الجمهورية

أكدت المادة 186 من الدستور على أن خضوع القوانين العضوية للرقابة المسبقة أمام المجلس الدستوري قبل إصدارها لا يتم إلا من طرف رئيس الجمهورية، فقد حددت المادة 144 من الدستور لرئيس الجمهورية أجل 30 يوماً لإصدار القانون ليبدأ من تاريخ تسلمه إياه، وضمن هذا الأجل على رئيس الجمهورية إحالة هذا القانون إلى المجلس الدستوري قبل إصداره، وفي هذه الحالة يوقف أجل الثلاثين يوماً على أن يستأنف بعد تسلم القانون من المجلس الدستوري⁴.

لذلك فإن رئيس الجمهورية لا يملك أية سلطة تقديرية بإخطار المجلس الدستوري بشأن هذه الطائفة من القوانين، باستثناء ما ورد في المادة 145 من الدستور التي نصت على إمكانية إجراء طلب

1-رداوي مراد، المرجع السابق، ص 110.

2- المادة 186 من التعديل الدستوري 2016.

3-رداوي مراد، المرجع السابق، ص 110.

4- المادة 186، 144، التعديل الدستوري 2016.

المداولة ثانية من قبل البرلمان سواء قبل إخطار المجلس الدستوري بالقانون العضوي أو بعده بشرط أن يكون ضمن أجل الثلاثين يوما المنصوص عليها في المادة 144¹.

3- رقابة مطابقة

تشدد المؤسس الدستوري بشأن الرقابة الممارسة على القانون العضوي من حيث تطابق النص مع الدستور وذلك نظرا لأهمية هذا النوع من النصوص التشريعية كونها تنظم مواضيع ذات طبيعة دستورية؛ يبدو أن المجلس الدستوري الجزائري من خلال اجتهاده قد تبني نفس المبدأ الذي أعلنه بخصوص مطابقة الأنظمة للبرلمان مع نصوص الدستور، والقائم على ضرورة احترام هذه النصوص للقاعدة الدستورية بدقة دون إضافة أو نقصان، مما يعني أن المشرع ليس مجبرا فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور، بل أكثر من ذلك لابد أن تكون هذه القواعد القانونية مطابقة للدستور نصا وروحا، وطبق هذا التوجه منذ أول قانون عضوي يعرض عليه بعد اعتماد هذه الطائفة من القوانين بموجب دستور 1996، والتزم به في جميع القوانين العضوية التي عرضت عليه بعد ذلك².

4- رقابة شاملة

يقصد بها شمول رقابة المجلس الدستوري لكل نصوص القانون العضوي، ويستخلص هذا مما يرد ضمن آراء المجلس الدستوري في حد ذاتها، إذ غالبا ما يُضَمَّن المجلس آرائه مما يفيد هذا الشمول كاعتباره بأن "المجلس الدستوري لما يعاين عدم مطابقة باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار لأي حكم أو مبدأ دستوري"، واختتامه لآرائه بعبارة "تعد باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة للدستور"، وهذه العبارة كررها المجلس الدستوري في 15 مناسبة من أصل 20 فحص فيها مطابقة القانون عضوي للدستور، وهو ما يعني بوضوح امتداد رقابة مطابقة القانون لكل نصوص القانون العضوي³.

1-رداوي مراد، المرجع السابق، ص 111.

2 -عبد القادر شريال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، دون تاريخ نشر، ص36.

3 -عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية وآراء المجلس الدستوري المتعلقان بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 2، المجلد 10، 2000، ص 67.

ثانيا- شروط تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري

إن ممارسة الرقابة الإلزامية على القوانين العضوية تخضع لمجموعة من الضوابط و القيود لا بد من التقيد بها و التي تتجلى فيما يلي :

1- شرط المصلحة في المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري

يختلف شرط المصلحة في المراجعة أمام المجلس الدستوري عن شرط المصلحة في القضاء العادي أو الإداري، ومرد ذلك أن المراجعة أمام المجلس الدستوري لها طبيعة خاصة فلا يمكن للأفراد الطعن بعدم دستورية القوانين مباشرة أمام المجلس الدستوري، وهذا ما يتضح من المادة 187 التي نصت على أن حق الطعن بعدم دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري يقتصر على كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والوزير الأول وخمسين نائبا¹ أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة، فعندما يقوم أحد الأشخاص المذكورين في هذه المادة بالطعن بعدم دستورية القوانين فإن هذا يتم بناء على اعتبارات تتصل بالمصلحة العامة وحدها، والهدف الأساسي الذي تسعى السلطات العامة إلى تحقيقه هو الصالح العام وذلك عكس الأفراد الذين يسعون إلى تحقيق مصالحهم الخاصة، فالمصلحة في إحالة القوانين المشكوك بعدم دستورتها إلى المجلس الدستوري هي تأكيد مبدأ سيادة الدستور في مواجهة صورة من صور الإخلال بمضمونه لها صلة بالطاعن بها².

2- شرط الصفة في مراجعة القوانين العضوية أمام المجلس الدستوري

يراقب المجلس الدستوري مدى مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان وقبل إصدارها من رئيس الجمهورية ويبيدي رأيه وجوبا في دستورتها، ولقد حددت المادة 186 في فقرتها الثانية من الدستور الجزائري الجهة المختصة بإحالة القوانين العضوية إلى المجلس الدستوري وقصرتها على رئيس الجمهورية باعتباره المختص بالمصادقة على القانون وهذا ما أكدته المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري³.

3- شرط الميعاد في المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري

لم يحدد الدستور الجزائري مدة معينة لإحالة القوانين العضوية بعد مصادقة البرلمان عليها إلى المجلس الدستوري لمراقبة مدى دستورتها، وبالرجوع إلى آراء المجلس الدستوري الجزائري نجد أن المدة

1- المادة 187، التعديل الدستوري 2016.

2- دويدي عائشة، المرجع السابق، ص 115.

3- المرجع نفسه، ص 118.

الفاصلة بين المصادقة على القوانين العضوية والإحالة إلى المجلس الدستوري قد تراوحت بحسب الحالات بين يوم إلى ثلاثة وأربعين يوماً، فمثلاً:

القانون العضوي المتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المنبثقة عن انتخابات 10 جويلية 2002، والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر 2005 الذي تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في 14 جويلية 2007 ومجلس الأمة في 17 جويلية 2007، تمت إحالتهما إلى المجلس الدستوري في 18 جويلية 2007، فنلاحظ أن مدة الإحالة هنا قد استغرقت يوم واحد¹.

- القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي الذي تمت المصادقة عليه من قبل الشعبي الوطني في 12 جانفي 1999، ومجلس الأمة - باستثناء خمسة مواد- في 16 مارس 1999، والمصادقة على تقرير اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء المتضمن اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الاختلاف، قد تمت من طرف المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة في 28 جانفي 2003، لم تتم إحالته إلى المجلس الدستوري إلا في 12 مارس 2003 والمدة هنا ثلاثة وأربعين يوماً².

الفرع الثاني: الرقابة الاختيارية على القوانين العادية

بالإضافة إلى القوانين العضوية، يمكن لرقابة المجلس الدستوري الجزائري أن تطال جميع القوانين العادية، كقانون العقوبات وقانون الإجراءات المدنية والإدارية، قانون البلدية والولاية وغيرها، والقوانين العادية هي طائفة القوانين التي تسنها السلطة التشريعية وفقاً للمجالات المحددة لها حصراً في نصوص الدستور³.

نصت المادة 186 من التعديل الدستوري 2016 على الرقابة الاختيارية المتعلقة بالقوانين العادية والمعاهدات واللوائح التنظيمية، حيث جعل المؤسس الدستوري الأمر اختياريًا لجهات الإخطار المتمثلة في رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، الوزير الأول، أعضاء البرلمان، كما قد يكون الإخطار عن

1- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (01/ر، دم/07) المؤرخ في 23/07/2007، الجريدة الرسمية، العدد 48، 2007/07/29، ص 04.

2- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (14/ر، ت ع/م د/03) المؤرخ في 23/03، الجريدة الرسمية، العدد 22، 2003/03/30، ص 15.

3-رداوي مراد، المرجع السابق، ص 113.

طريق الدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا ومجلس الدولة تطبيقاً لنص المادتين 187 و 188 لدستور 2016¹.

أولاً / خصائص مراقبة القوانين العادية

تتميز الرقابة على القوانين العادية بخصائص يمكن اجمالها فيما يلي:

1- رقابة دستورية

تتشرك القوانين العادية مع المعاهدات والتنظيمات في خاصية الخضوع لرقابة الدستورية أمام المجلس الدستوري وهذا بصريح نص المادة 186 في فقرتها الأولى من الدستور، تؤكدها المادة 05 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على خلاف ما قرر بشأن القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للبرلمان التي تخضع لرقابة مطابقة².

ففي رقابة المطابقة تشمل الرقابة كل أحكام النص الخاضع لها وهذا على خلاف رقابة الدستورية التي قد تكون جزئية أو كلية، نستخلص هذه الميزة من مضمون المادة 07 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري التي تنص على « 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 أو ترتب عن فصلها عن بقية النص المساس ببنيتها كاملة، يؤدي في هذه الحالة إلى إعادة النص للجهة المخطرة »³

2- رقابة اختيارية وتتم بإحالة مشتركة

إحالة القوانين العادية للرقابة الدستورية هي مسألة جوازية تخضع لتقدير الجهة المخطرة التي يمكنها أن تحيل نص القانون إلى المجلس الدستوري للتأكد من عدم مخالفته للدستور سواء قبل إصدار هذا القانون أو بعد إصداره، كما يمكنها أن تمتنع عن ذلك دون أن تترتب عليها أية مسؤولية، وعلى خلاف القوانين العضوية والأنظمة الداخلية وسع الدستور من صلاحية الإخطار بشأن القوانين العادية لتشمل إضافة لرئيس الجمهورية مجموعة من الجهات الأخرى وهذا ما نستشفه من خلال المادة 187 من الدستور التي تنص على « يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو

1- المادة 186، 187، 188، التعديل الدستوري 2016.

2-رداوي مراد، المرجع السابق، ص 113.

3- عبد القادر شريال، المرجع السابق، ص 39.

رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول، كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا، أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة...»¹

3- رقابة سابقة أو لاحقة

قد تكون الرقابة على دستورية القوانين العادية سابقة أو لاحقة، غير أن مدى الرقابة الممارسة على القوانين في الرقابة اللاحقة يكون أضيق منه في الرقابة السابقة، ذلك أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد قصر الرقابة اللاحقة على طائفة القوانين التي تتضمن انتهاكا للحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، بحيث لا يمكن ممارسة هذه الرقابة إلا عبر آلية الدفع بعدم الدستورية التي كرستها المادة 188 من الدستور حيث نصت على «يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع لعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور»².

أما فيما يخص التمييز بين الرقابة السابقة واللاحقة فهي تبنى على الوقت الذي تمارس فيه، فإذا مورست على القانون قبل صدوره سميت بالرقابة السابقة، ويعبر المجلس الدستوري عن موقفه في هذه الحالة في شكل رأي، أما إذا مورست بعد إصدار القانون ودخوله حيز التنفيذ فالرقابة حينئذ تسمى بالرقابة اللاحقة، وفي هذه الحالة يعبر المجلس الدستوري عن موقفه بشكل قرار³.

ويجب التتويه في هذا المقام أن التمييز بين الرأي والقرار الذي يصدرهما المجلس الدستوري فيما يخص الرقابة السابقة واللاحقة لم يكن تمييزا على أساس الإلزامية، فلكلاهما نفس الحجية والقوة التي للآخر، وكلاهما ملزم للسلطات العامة، إنما اعتبر المشرع الدستوري أن المجلس الدستوري يعطي رأيه في القوانين المسبقة كونها لم يكتمل كيانها القانوني بعد وبالتالي فإن طلب الرأي بشأن هذه النصوص لا يعتبر طعنا بها، أما إصدار المجلس الدستوري للقرار يكون في الحالة الثانية والمتمثلة في الرقابة اللاحقة والعلّة في ذلك أن النص القانوني المعروض عليه قد اكتمل كيانه القانوني ودخل حيز التنفيذ فهنا المجلس الدستوري يطعن فيه بموجب قرار⁴.

1-رداوي مراد، المرجع السابق، ص 114.

2- المرجع نفسه، ص 114.

3- نفس المرجع، نفس الصفحة.

4- خالد قباني، دراسة حول التجربة الجزائرية والتجربة اللبنانية في الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، منشورات المجلس الدستوري، لبنان، 2000، ص 257.

الفرع الثالث: رقابة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان

يقصد بالنظام الداخلي لتنظيم غرفتي البرلمان تلك القواعد الخاصة بنظام سير البرلمان ودائما ما يسنها أعضاؤه، وتطبيقا لنص المادة 3/165 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 186 في دستور 2016، فإن النظام الداخلي لغرفتي البرلمان قبل بدأ العمل به يجب أن يبدي المجلس الدستوري رأيه في مدى مطابقته للنصوص الدستورية وهذا ماجاء في المادة 04 من النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري، فخضوع النظام الداخلي لرقابة المجلس الدستوري يتضمن التأكد من كونه لا يتضمن تقدما على اختصاصات الحكومة أو عرقلة نشاطها أو تعديا على الحقوق الدستورية للأقلية البرلمانية¹.

أولا/ خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان

سنحاول أن نلخص في هذه الفقرة خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان كالآتي :

1- رقابة مركزية

أخذ النظام الدستوري الجزائري بمبدأ مركزية الرقابة الدستورية عندما عهد بمهمة مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان مع الدستور إلى المجلس الدستوري وحده دون غيره، بحيث لا يجوز لغيره من الهيئات والمؤسسات أن تتصدى لهذه الرقابة².

2- رقابة مطابقة

لا يمكن أن تكون رقابة المطابقة التي افترضها المؤسس الدستوري فيما يخص النظام الداخلي إلا مشددة، وذلك لمنع أي تجاوز قد تحدته إحدى الغرفتين بإرادتها المنفردة ثم تلزم به المتعاملين معها سواء الغرفة الأخرى أو الحكومة، فالاجتهاد الدستوري يعتبر أن قواعد الأنظمة الداخلية التي تكون محل تطبيق قاعدة دستورية يجب أن تحترم بدقة مضمون القاعدة الدستورية دون إضافة أو نقصان، وهو ما عبر عنه صراحة في عدة مواضيع منها³:

- رفض المادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لأنها تضمنت كلمة "الحكومة"، بدل "رئيس الحكومة" المذكورة في الفقرة 3 من المادة 113 من دستور 1989، مؤسسا رفضه على أن

1- يحياتن سفيان، المجلس الدستوري الجزائري، على ضوء التعديل الدستوري 2016، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016، ص 23.

2-رداوي مراد، المرجع السابق، ص 94.

3- نفس المرجع، ص 96.

المجلس الشعبي الوطني لم يذكر بأمانة ما ورد في الفقرة 3 من المادة 113 التي تنص صراحة على أن مشاريع القوانين يودعها رئيس الحكومة وليست الحكومة هي التي تودعها¹.

- رفض مصطلح "إختصاصات" الوارد في المادة 1/20 من النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة، المؤرخ في 26 أكتوبر 1999 لأنه لم يعبر بأمانة عن المصطلح المقابل له الوارد في المادة 2/13 من القانون العضوي رقم 02/99...²

3- رقابة وجوبية وسابقة

وردت في صلب المادة 186 من الدستور: "يبيد المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان، كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة"³.

4- رقابة غير تلقائية وتمارس بإحالة من رئيس الجمهورية

إن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ليست تلقائية، إذ لا يمكن ممارستها إلا بناء على إخطار من السلطة المخولة دستوريا وهي رئيس الجمهورية وهذا طبقا للفقرة الثالثة من المادة 186 من الدستور «...كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة»⁴.

1- رأي رقم (01/ر ق م- م د/89) المتعلق بدستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 05 ديسمبر 1989 والذي عنوانه "قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي".

2- رأي رقم (09/ر ن، د م/99) المتعلق المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة.

3- المادة 186 من التعديل الدستوري 2016.

4- نفس المادة.

المطلب الثاني: وسائل ممارسة الرقابة على المجال التشريعي ومدى فاعليتها

سندرس هذا المطلب في فرعين يتناول الأول منهما وسائل ممارسة هذه الرقابة ويتناول الثاني مدى فاعليتها.

الفرع الأول: وسائل ممارسة الرقابة على المجال التشريعي

نتعرض في هذا الفرع إلى آليات تحرك عمل المجلس الدستوري المتمثلة في الأخطار (أولا) وإصدار الأحكام (ثانيا).

أولاً: الإخطار

يعرف الإخطار بأنه ذلك الإجراء الذي تقوم به الجهة المخولة دستوريا بطلب موقف المجلس الدستوري حول مدى دستورية نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة ، ويكون ذلك بتوجيه رسالة من الجهة المخولة بالإخطار إلى رئيس المجلس الدستوري بغرض إبداء رأيه أو قراره بشأن مدى مطابقة أو دستورية النص المعروض للدستور كليا أو جزئيا¹.

فهو إذن الإجراء الذي يسمح للمجلس الدستوري أن يباشر عمله كجهاز مراقب لمدى دستورية القوانين، ولقد منح المشرع الجزائري حق إخطار المجلس الدستوري بناء على دستور 1996 لرئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب المادة 166 من دستور 1996، وهذا يعني أن المجلس الدستوري لا يمكنه القيام بأي عمل إلا إذا تدخلت إحدى الجهات المذكورة، بينما تحرم السلطة القضائية المتمثلة في المحكمة العليا ومجلس الدولة من هذا الإجراء وهذا ما يمس بمبدأ التوازن بين السلطات².

جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليقوم نوعا ما هذا الخلل من خلال المادة 187 حيث وسع من مجال الإخطار إلى الوزير الأول، وخمسين (50) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة، كما يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة حسب المادة 188³.

1- السعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 63.

2- يحياتن سفيان، المرجع السابق ص 30.

3- المادة 187، 188، التعديل الدستوري 2016.

قد يكون الإخطار وجوبيا من رئيس الجمهورية عندما يتعلق الأمر بالقوانين العضوية أو النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، وهو الإخطار الذي يكون سابقا على الشروع في تطبيق النصوص القانونية¹، أو يكون اختياريا من رئيس الجمهورية ورئيس غرفتي البرلمان والوزير الأول، وأعضاء البرلمان عندما يتعلق الأمر بمراقبة القوانين العادية والمعاهدات واللوائح التنظيمية تطبيقا لنص المادة 186 من دستور 2016².

أ- توسيع حق الإخطار لسلطة التشريعية

إن إخطار المجلس الدستوري هو حق مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان فيما يتعلق بالرقابة الدستورية الاختيارية والتي تشمل كل من المعاهدات والتنظيمات والقوانين العادية والتي تكون سابقة أو لاحقة على دخولها حيز النفاذ، فمنح حق الإخطار لهذه الهيئات الثلاث فقط يقود إلى القول بأن عملية الإخطار لا تكون إلا في حالة وجود خلاف بين رئيس الجمهورية أو رؤساء غرفتي البرلمان حول نص تنظيمي أو تشريعي ماعدا ذلك تكون احتمالات إخطاره ضعيفة، بسبب ولاء مسؤولي الهيئات السياسية في الدولة لرئيس الجمهورية، وهذا ما يؤدي إلى دخول بعض النصوص سواء التشريعية أو التنظيمية حيز النفاذ وهي غير دستورية دون إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري لأن ليس لهذا الأخير حق التدخل التلقائي للفصل في دستورية أي نص مهما كانت طبيعته³.

كما حدث سنة 1997 مع الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 والذي أنشأ بموجبه جماعتين إقليميتين بتسمية "محافظة الجزائر الكبرى" و "الدائرة الحضرية" وحدد قواعد خاصة لتنظيمها وسيرها وعملها بموجب أحكامه، وبعد عامين ونصف من دخول هذا الأمر حيز النفاذ قام المجلس الدستوري بالفصل في دستورية هذا الأمر بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية بموجب رسالة مؤرخة في 23 فيفري 2000 يطلب فيها التحقق من مدى دستورية الأمر 97-15، بتاريخ 27 فيفري 2000 أصدر المجلس الدستوري قراره الذي يقضي بأن الأمر المذكور أعلاه موضوع الإخطار غير دستوري⁴.

بالإضافة للعدد المحتشم للإخطارات التي قام بها رئيس غرفتي البرلمان حيث سجل الواقع العملي ثلاث إخطارات فقط من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني وإخطار واحد من طرف مجلس الأمة، مقارنة بالكم الهائل من النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان منذ تأسيس المجلس الدستوري إلى غاية

1- يحياتن سفيان، المرجع السابق، ص 31

2- المادة 186، التعديل الدستوري 2016.

3- عمار وشنديرة، عمي لامية، التجديد في الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، 2016-2017، ص 55.

4- المرجع نفسه، ص 55، 56.

تعديل 2016، وبسبب تضيق المؤسس الدستوري الجزائري من حق الإخطار الممنوح للبرلمان بحصره على رئيس غرفتي البرلمان دون أن يتعدى ذلك إلى الأعضاء الآخرين أثار انتقادات واسعة من طرف الناقد في مجال القانون الدستوري حيث اعتبروه نقصا وقصورا وقع فيه المؤسس الدستوري¹.

قام المؤسس الدستوري بتدارك تهميش البرلمانين من تحريك الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، بمنح حق الإخطار لأعضاء البرلمان طبقا للمادتين 114 و187 من هذا التعديل، إلا أنه يمكن أن تصطدم المعارضة بعراقيل قد تعيقها على ممارسة صلاحية الإخطار².

1- تمكين الأقلية البرلمانية من إخطار المجلس الدستوري

تعد المعارضة جزء لا يتجزأ من النظام الدستوري بحد ذاته بحيث تتمتع بمجموعة من الحقوق التي تمكنها من المشاركة في الحياة السياسية والتدخل الفعلي في أشغال البرلمان من خلال المبادرة التشريعية وكشف الثغرات والنقائص التي تشوب العمل الحكومي والتشريعي في الدولة وهذا ما أكدته المادة 114 من دستور 2016، وبموجب نفس المادة منح للمعارضة الحق في إخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام نص المادة 187، قد نص فالمؤسس الدستوري الجزائري على حق إخطار أعضاء البرلمان للمجلس الدستوري في المادتين 114 و 187 من تعديل 2016 ولكن نجد أنه عبر عن أعضاء البرلمان بمصطلحين مختلفين في هاتين المادتين حيث استعمل مصطلح "المعارضة" في المادة 114 ومصطلح "الأقلية البرلمانية" في المادة 187 والأمر يعتبر تأكيدا على هذا الحق، أو له مغزى آخر فالممارسة هي الوحيدة الكفيلة بكشفه³.

2- مدى إمكانية ممارسة المعارضة لحقها في الإخطار

تواجه المعارضة عراقيل وقيود تحول دون تفعيل حقها في إخطار المجلس الدستوري، من أهم هذه العراقيل ما هو مرتبط بالنصاب القانوني لتمكين المعارضة من إخطار المجلس الدستوري حول دستورية أي نص قانوني، حيث حدد بـ 50 نائب في المجلس الشعبي الوطني و30 عضو في مجلس

1-عماروشنديرة، عمي لامية، المرجع السابق، ص 56.

2- المادة 114 و187 ، التعديل الدستوري 2016.

3-عمار و شنديرة، عمي لامية، المرجع نفسه، ص 57.

الأمة، وهذا الأمر مبالغ فيه فمن المستحيل الوصول إلى هذا النصاب في كلا الغرفتين، لذا يستحسن لو تم الأخذ بنصاب أقل لتفعيل دور المعارضة البرلمانية¹.

بالإضافة إلى تبعية أعضاء المجلس الدستوري للسلطة التنفيذية الذي يؤثر على اتخاذ الآراء والقرارات في حالة وجود إخطار صادر من المعارضة والتي ستتخذ بشكل يخدم هذه السلطة، أما من جهة أخرى بخصوص توسيع الإخطار إلى أعضاء البرلمان فان هذه الأخيرة تعتبر مسألة حساسة وجب تنظيمها بضوابط لأن تركها مفتوحة يفسح المجال لتعسف المعارضة في استعمال حقها مما يعرقل عمل الأغلبية البرلمانية أثناء مصادقتها على القوانين².

ثانيا: إصدار القرار أو الرأي

يتوج المجلس الدستوري في نهاية أعماله بقرارات أو آراء في مجال مراقبته لمدى مطابقة القوانين للدستور، وللتوضيح أكثر، فإنه يجب التمييز أولا بين الرأي الصادر بشأن رقابة المطابقة والرأي الخاص برقابة الدستورية، فالأول (رقابة مطابقة) خاص بالقوانين العضوية والنظاميين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ويصدر بناء على إخطار إلزامي من رئيس الجمهورية فحسب، في حين أن الثاني هو نتيجة لإخطار اختياري من الجهات الخمس صاحبة الإخطار المنصوص عليها في المادة 187 من دستور 2016، ومصطلح اختياري معناه أن الإخطار قد يؤجل إلى مابعد صدور النص، أولا يتم إطلاقا وليس في ذلك مخالفة للدستور طالما أنه إخطار غير وجوبي خلافا للأول³.

في حالة رقابة المطابقة يفصل المجلس الدستوري برأي وجوبي معطل خلال الأجل المحدد وهو 30 يوم طبقا لنص المادة 189 من دستور 2016، ويبلغ لرئيس الجمهورية الذي يتولى إصدار أوامر لتنفيذه دون تحويل أو تعديل⁴.

أما فيما يخص رقابة الدستورية فنجد أن المجلس الدستوري يصدر رأيه أو قراره المعطل ويرسله وجوبا إلى رئيس الجمهورية حتى ولو لم يكن هو من قام بإخطاره، كما يبلغ إلى الجهة المخطرة أن كان الإخطار واردا من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة¹.

1-برازة وهبية، توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري إلى البرلمانين والقضاء، مداخلة في إطار ملتقى وطني حول "المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة" جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، يوم 27 أبريل 2017، ص 5.

2-عماروشنديرة، عمي لامية، المرجع السابق، ص 59.

3- يحياتن سفيان، المرجع السابق، ص 32.

4- المرجع نفسه، ص 33.

تخضع القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان لرقابة المطابقة قبل أن يصادق عليها رئيس الجمهورية الذي عليه أن يخطر بها المجلس الدستوري الذي يجب أن يبدي رأيه فيهما في الآجال المحددة قانونا بـ 30 يوم وفقا للتعديل الدستوري 2016، أما القوانين العادية فتخضع للرقابة الدستورية السابقة، ويفصل فيها المجلس الدستوري برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أما إذا دخلت حيز التنفيذ فإنه يمارس عليها الرقابة اللاحقة ويفصل في مدى دستورتيتها بقرار².

تكون نتيجة عمل المجلس الدستوري إما رأيا في حالة القوانين التي لم تدخل حيز النفاذ أو قرارا في حالة دخول هذه القوانين حيز التنفيذ وذلك بخضوعها للرقابة طبعاً، والملاحظ أنه لا توجد أهمية لتخصيص الرأي للمرحلة الأولى والقرار للمرحلة الثانية، لأن الرأي والقرار سيكون لهما حجية ولا يمكن الطعن فيهما، والفرق الوحيد أنه في الرقابة السابقة لهذه القوانين تكون غير منتجة لأثارها القانونية، أما الرقابة اللاحقة فتكون تلك القوانين قد أنتجت آثاراً، وبالتالي إذا كانت تلك النصوص غير مطابقة فإن الأشخاص المعنيين تسقط حقوقهم ويصبح الأمر وكأنه لم تطبق عليهم هذه النصوص³.

الفرع الثاني: مدى فاعلية الرقابة في حماية المجال التشريعي

سندرس أولاً مدى حجية هذه القرارات وثانياً مدى فاعليتها في حماية المجال التشريعي

أولاً: مدى حجية الأحكام الصادرة عن المجلس الدستوري

حددت المادتان 190 و 191 من التعديل الدستوري 2016 الآثار القانونية المترتبة على آراء وقرارات المجلس الدستوري، حيث نصت المادة 190 «إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها» ونصت المادة 191 منه على «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداءً من يوم قرار المجلس»⁴

يتضح من هذين النصين بأنه إذا كان قرار المجلس الدستوري بعدم دستورية نص تشريعي أو تنظيمي موضوع الإخطار وأنتج آثاراً قانونية فقد هذا النص أثره القانوني بأثر رجعي من تاريخ صدور قرار المجلس، أما إذا تعلق الأمر بنص لم يتم إصداره، فإن الإخطار يكون له أثر موقوف، وتبعاً لذلك لا

1- السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 57.

2- يحياتن سفيان، المرجع السابق، ص 33، 34.

3- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص 206.

4- المادة 190، المادة 191، التعديل الدستوري 2016.

يصدر من قبل رئيس الجمهورية إلا بعد صدور الرأي طبقاً لنص المادة 144 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري 2016، وإذا انتهى المجلس إلى عدم دستورية النص يكون أثره عدم بداية العمل به إذا كان نظاماً داخلياً لإحدى غرفتي البرلمان، وعدم إصداره من قبل رئيس الجمهورية إذا كان نصاً تشريعياً أو تنظيمياً، وفي هذه الحالة نكون أمام عدة فروض حسب مضمون رأي المجلس الدستوري¹.

إذا ارتأى المجلس الدستوري أن النص بكامله غير دستوري في هذه الحالة لا يتم إصداره أي أنه يلغى أو يعوض بنص جديد وفق إجراءات جديدة، أما إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية أحكام معينة في النص المطعون فيه دون باقي الأحكام الأخرى بأن يعلن المجلس صراحة أن الأحكام المخالفة للدستور لا تتفصل عن باقي أجزاء النص فإن ذلك الأثر القانوني يمتد كذلك إلى الأحكام الأخرى ليشمل النص بكامله.

أما إذا لم يعلن المجلس الدستوري ارتباط الأحكام غير الدستورية لبقية النص المطعون فيه أمامه فهناك عدة خيارات لتنفيذ رأي المجلس الدستوري، حيث يستطيع رئيس الجمهورية الاعتراض على ذلك النص الذي صادق عليه البرلمان والمخالف لأحكام الدستور بطلب قراءة ثانية، أو أن يصدر رئيس الجمهورية ذلك القانون مع استبعاد الأحكام المخالفة للدستور، كما يمكن للجهات المختصة تعديل الأحكام غير الدستورية وعرض النص في شكل مشروع أو اقتراح قانون على البرلمان للموافقة عليه والرجوع إلى المجلس الدستوري للتحقق من مطابقته لأحكام الدستور².

أما فيما يخص القوة القانونية للأراء والقرارات الصادرة عن القاضي الدستوري في الدعوى الدستورية فلها حجية مطلقة، الأمر الذي نصت عليه المادة 191 من دستور 2016 «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس».

إذا اعتبر نص تشريعي ما غير دستوري على أساس المادة 188 أعلاه، فإن هذا النص يفقد

أثره، ابتداءً من يوم قرار المجلس.

1- بلجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 262.

2- بن جيلاني خالد، المرجع السابق، ص 263.

تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات

الإدارية والقضائية»¹

نستشف من هذا النص أن أحكام المجلس الدستوري سواء كانت آراء أو قرارات فإنها قرارات نهائية تحوز على قوة إلزامية لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية المعنية وتتمتع بالحجية المطلقة بحيث تصدر ابتدائياً نهائياً غير قابلة لأي طعن، غير أن إستخدام المشرع الدستوري لمصطلح الرأي والقرار قد يؤدي إلى التساؤل عما إذا كانت الآراء التي يصدرها المجلس الدستوري ملزمة كالقرارات أم لا، لذا كان يتعين على المشرع الدستوري استخدام مصطلح القرار وحده يكفي للدلالة على القوة الملزمة لأحكام المجلس الدستوري، وهذا ما أكدت عليه المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري «آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن»²

ثانياً: تقييم الرقابة على المجال التشريعي

تتميز الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري بأنها رقابة محدودة بفعل الإجراءات المتبعة، حيث تشمل هذه الرقابة جميع القوانين والمعاهدات والتنظيمات لكن بطريقة تحريك إجراءات الرقابة ضيقة جداً، وعليه يمكن القول بأنه إذا كان للمجلس الدستوري دور حاسم في مجال الرقابة الدستورية، فإن نقطة الضعف في طريقة عمله هي تطبيق سلطة الإخطار، الأمر الذي تداركه المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016، لأن فاعلية المجلس مرتبطة إلى حد كبير بتوسيع حق الإخطار، إضافة إلى ذلك تمكين رئيس المجلس الدستوري من تحريك الرقابة التلقائية للمجلس دون انتظار إخطاره من الجهات المختصة بذلك وفق ضوابط وقيود يحددها الدستور³.

ومن ناحية أخرى توسيع نطاق الدستورية لتشمل مجالاً هاماً أغفله المؤسس الدستوري وهو الرقابة على مجال القانون واللائحة، فمن المفيد أن تطلب الحكومة أثناء مناقشات البرلمان استبعاد نص قانوني ترى فيه تعدي على مجال التنظيم أو اللائحة مثلما هو الأمر في فرنسا، وفي حالة الخلاف مع إحدى غرفتي البرلمان يتولى المجلس الدستوري الفصل في ذلك في أجل محدد لأنه دون هذه الآلية يبقى نص المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 بدون معنى، أي ما هو جزء تعدي القانون على مجال اللائحة

1- المادة 191، التعديل الدستوري 2016.

2- بلجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 264.

3- المرجع نفسه، ص 239، 240.

أو التنظيم إذا لم ينص المؤسس الدستوري على آلية معينة تسمح للمجلس الدستوري بالتدخل علماً بأنه في الحالة التي تتعدى السلطة التنفيذية نطاق عملها وتتدخل في مجال القانون يجوز إلغاء هذه اللائحة لعدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء¹.

1- بلجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 240.

المبحث الثاني: حماية المجلس الدستوري للمجال التنظيمي

قام المجلس الدستوري بحماية المجال التنظيمي ومنع منذ البداية السلطة التشريعية من توجيه أي أمر إلى السلطة التنفيذية، ف جاء ذلك في قراره المؤرخ في 30 أوت 1989¹.

لم يكتف المجلس الدستوري بحماية المجال التنظيمي المستقل الذي يعود لرئيس الجمهورية فحسب، إنما امتدت حمايته إلى المجال التنظيمي التنفيذي الذي يعود لرئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً).

يخضع المجال التنظيمي المستقل خصوصاً لحماية المجلس الدستوري في حالة تجاوز البرلمان لمجاله المحدد وتعديه على مجال التنظيم، كما يلعب مجلس الدولة دوراً هاماً من خلال اختصاصه الاستشاري في نعت الانتباه في حالة تجاوز مشاريع القوانين وتعيدها على مجال التنظيم.

غير أن السؤال المطروح هو مدى تمتع القانون بنفس الحماية أي خضوع التنظيمات للرقابة في حالة تعديها على المجال المحجوز للبرلمان دستورياً، وهذا سواء من جانب مجلس الدولة (المطلب الأول)، أو المجلس الدستوري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تأمين السلطة التنظيمية بواسطة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

من المعلوم أن المجال التنظيمي المستقل لا يخضع فحسب لحماية المجلس الدستوري في حالة عدم تعدي القانون على هذا المجال، إذ أن مجلس الدولة يلعب هو الآخر دوره كحامٍ لمجال السلطة التنظيمية المستقلة، إذ أن مجلس الدولة يتمتع باختصاصات قضائية وأخرى استشارية².

يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية أساساً من نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي تنص على ما يلي: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"³.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أذناه.

1- قرار رقم 2 ق.ق.م د 89 مؤرخ في 28 محرم عام 1410 الموافق 30 أوت سنة 1989 ، يتعلق بالقانون الاساسي لنائب، ص22

2- دايم نوال ، المرجع السابق ، ص 197.

3 - المادة 136 التعديل الدستوري 2016.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد اخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.¹

نستنتج من هذه المادة أن مجلس الدولة يمثل بالنسبة للسلطة التنفيذية في مجال التشريع غرفة مشورة، بحيث إذا أرادت هذه الأخيرة تقديم مشروع معين فإنه يستوجب عليها أولاً اللجوء إلى مجلس الدولة، من أجل أخذ رأيه بخصوص هذا المشروع.²

إضافة إلى أنه ومن باب الاستشارة، فإن مشاريع القوانين محل الاستشارة، لا تستوجب أن تمس المجال الإداري فقط، حتى يتم طلب رأي مجلس الدولة، بل أن هذا الأخير مطلوب وبشكل وجوبي في كل مشاريع القوانين، أيا كان موضوعها، سواء تعلقت بالمجال المدني أو العقاري أو أي مجال آخر، يتمتع مجلس الدولة بأهمية كبيرة في العملية التشريعية، وهذا من خلال لفت انتباه الحكومة إلى كل الثغرات والنقائص التي لاحظها في مشاريع القوانين، التي قدمت إليه، كما أنه يساهم وفي بعض الأحيان وبشكل كبير في صناعة التشريع، وهذا من خلال كل ما يبيده ويقترحه من تعديلات والتي يراها ضرورية، هذا إلى جانب تمتع الأعضاء الموكل إليهم مهمة تقديم المشورة بقدرات قانونية أكيدة وثقافة واسعة، اكتسبوها نتيجة الخبرة، أو بواسطة مؤهل دراسي عالي وهذا ما يساعدهم وبشكل كبير في أداء مهمتهم على أحسن وجه.³

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

إذا كان هناك تعارض بين مشروع القانون المعروض عليه، وبين نصوص قانونية أخرى أم لا، وإذا ما كان هناك تعارض بين أحكام ومواد المشروع ذاته، أو إذا كانت العبارات والمصطلحات المستعملة في مشروع القانون واضحة من حيث المعنى والصيغة القانونية أم لا.⁴

1- المادة 137 من التعديل الدستوري 2016.

2 - بوضياف عمار، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 300.

3- ذواوي عادل، مرجع سابق، ص 129، 130.

4- صادق محمد علي الحسيني، "الوظيفة الاستشارية لمجلس الشورى الدولة العراقي"، مجلة أهل البيت، جامعة أهل

البيت، العدد 07، العراق، 2009، ص 108.

تم تفعيل الدور الاستشاري لمجلس الدولة بعد التعديل الأخير لسنة 2016 من أجل إعادة التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في مجال تكوين وصنع القانون، والتقليل من هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر التشريعية، من خلال تدخله في صلاحيات البرلمان بشكل متزايد وفي المجالات المخصصة له دستوريا بحجة الضرورة الملحة أثناء غيبة البرلمان، أقر المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016، الدور الاستشاري لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية في نص المادة 142، حيث نصت الفقرة الأولى منها على " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة"¹.

يتبين من خلال استقراءنا لهذا النص بأن المشرع الدستوري الجزائري أخضع سلطة رئيس الجمهورية التشريعية لرقابة مجلس الدولة، حيث يتعين على رئيس الجمهورية حتى يباشر سلطة التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في حالة العطل البرلمانية، عرض مشاريع الأوامر المزمع سنها على مجلس الدولة لإبداء رأيه حولها، قبل عرضها على البرلمان، وبناء عليه فقد أصبح مجلس الدولة يلعب دورا استشاريا في مجال صنع القانون باعتباره مستشارا لرئيس الجمهورية، حيث يبدي رأيه حول مشاريع الأوامر بعد عرضها عليه من جهة، وباعتباره الهيئة القضائية العليا في النظام القضائي الإداري الجزائري، تتولى السهر على احترام القانون من جهة أخرى².

بالرجوع إلى المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المادة 119 من دستور 1996، 4 من القانون العضوي 98 - 01 المذكورة أعلاه فإن رأي مجلس الدولة يعتبر حصريا واردا على مشاريع القوانين دون التنظيمات المستقلة، غير أنه بالرجوع للمادة 4 من القانون 98-01 قبل إبداء المجلس الدستوري رأيه حول مدى مطابقة هذا القانون العضوي للدستور، فإن نصها كان بهذه الصياغة " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي، كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة"³.

1- المادة 142 الفقرة الأولى التعديل الدستوري لسنة 2016

2- ندير جبراني، التشريع بأوامر في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، قانون عام، العلوم القانونية والادارية، جامعة 8ماي 1945، قالمة، 2015-2016، ص 81.

3- رأي رقم 06/م.ق.ع.م.د/98، مؤرخ في 22 محرم 1419، الموافق ل 19 ماي 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمل الدستور، جريدة 37 لسنة 1998.

وبالتالي فالقانون العضوي 98-01 كان يشير (قبل إجراء مطابقته للدستور) إلى إمكانية إبداء مجلس الدولة لرأيه الاستشاري في مشاريع المراسيم سواء كانت رئاسية (تنظيمات مستقلة) أو كانت مراسيم تنفيذية صادرة عن الوزير الأول، غير أن رأي المجلس الدستوري رقم 06/ر.ق.ع.م.د/98 سالف الذكر جاء فيه (فيما يخص المادة 4 من القانون العضوي المحررة كالأتي " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي¹.

غير انه وخلافا لما سبق فانه من الضروري إعادة النظر في مسألة عدم خضوع التنظيمات للرأي الاستشاري لمجلس الدولة، فعدم خضوع التنظيمات المستقلة لرأي مجلس الدولة ، يجعل مجال القانون غير متمتع بالحماية المسبقة لرأي مجلس الدولة من شأنه أن يحول دون تعدد احتمل من المراسيم الرئاسية على مجال القانون ، وذلك قبل دخولها حيز التنفيذ ، وهذا ما يلفت انتباه رئيس الجمهورية حول هذا التعدي².

المطلب الثاني: تأمين السلطة التنظيمية بواسطة الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري

لم يكتفي المؤسس الدستوري الجزائري بإسناد لرئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، بل قام بتعزيز هذه السلطة عن طريق تأمينها دستوريا من قبل المجلس الدستوري، وهذا من أجل مواجهة القانون وحماية المجال التنظيمي من الاعتداءات المحتملة.³

وإن كان تدخل البرلمان في المجال التنظيمي المستقل يشكل اعتداءا مباشرا على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فإنه في الوقت ذاته يشكل اعتداءا غير مباشر على الدستور وعدم احترامه، ولتجنب حصول ذلك نصت كل من المادة 1/163 من الدستور 1996 والمادة 182 من التعديل الدستوري 2016 على: "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور"⁴. والمادة 1/182 "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور"⁵.

1- دايم نوال ، مرجع سابق ، ص 198.

2 - بن دحو نور الدين ، المرجع السابق، ص 195.

3- بوضياف عمار ، مرجع سابق، ص 313.

4- المادة 1/163 من دستور 1996.

5 - المادة 1/ 182 من التعديل الدستوري 2016.

من خلال نص المادتين يمكننا القول بأن الوظيفة الأساسية التي أنشئ من أجلها المجلس الدستوري هي الوظيفة الرقابية¹، والشيء الإيجابي الذي جاء به الدستور الجزائري لسنة 2016 أنه جعل هذا المجلس هيئة مستقلة مما يجعلها أكثر حيادا وشفافية من الناحية الشكلية.

سننترق من خلال هذا المطلب إلى معرفة أساس الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري (الفرع الأول) وإلى ضوابط الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أساس الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري

تعتبر الرقابة الدستورية فكرة غير جديدة على النظام الدستوري الجزائري وذلك لأنه تم النص على إنشاء المجلس الدستوري في دستور 1963، إلا أن هذه الرقابة لم تتبلور إلا بعد دستور 1989.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري يستعمل في نص الدستور عبارة التنظيمات دون تحديد المقصود هل هي التنظيمات المستقلة فقط أم المقصود هو كلا النوعين من التنظيم، غير أن الممارسة العملية استقرت على أن المجلس ينظر في مدى دستورية التنظيمات المستقلة فقط².

إن رقابة التنظيمات تدخل ضمن اختصاصات المجلس الدستوري حيث نجد ذلك في المادة 165 من الدستور 1989 "يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية"، أيضا المادة 159 من دستور 1989 "إذا قرر المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس".

وتقابلها المادة 169 من دستور 1996 مع وجود تغيير في كلمة "قرر" نجد عوضا عن ذلك "ارتأى" هذا معناه انه في ظل دستور 1989 كان المجلس الدستوري يصدر قرار بالتالي هو إلزامي بينما في دستور 1996 رأيا قبل إصدار القرار هذا معناه أن الرأي ليس له القوة الإلزامية مثل القرار³.

إلى جانب ذلك فاختصاصات المجلس الدستوري متنوعة، فهو يقوم بدوره الأساسي كجهة مختصة بالرقابة على دستورية القوانين كما يؤدي دور المحكمة الانتخابية بالإضافة إلى مهامه الاستشارية في بعض الحالات ثم معاينة حالة شغور رئاسة الجمهورية و تولي رئيسه لرئاسة الدولة عند الاقتضاء⁴.

1 -أنظر المادة 186 التعديل الدستوري 2016

2 -عطاء الله بوحميده ، المجلس الدستوري ورقابته للتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 2002،3،ص77.

3 -عطاء الله بوحميده ، نفس المرجع السابق ،ص42.

4-كيواني قديم ،المرجع السابق،ص72.

وطبقا للمادة 165 السالف سرد نصها، يفصل المجلس في دستورية المعاهدات الدولية والقوانين والتنظيمات، كما يفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور و حسب نفس المادة فإن المجلس يفصل في النصوص المعروضة عليه أما بإصدار رأي قبل أن تصبح هذه النصوص واجبة التنفيذ أو بإصدار قرار في الحالة العكسية¹.

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

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

الرأي رقم 01/12 المؤرخ في 13 جانفي 2001 و المتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان، الذي جاء فيه: "و اعتبرا أن المشرع، طبقا للمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات، مطالب أن يراعي، كلما مارس صلاحية التشريع المجال المحدد في الدستور للنص المعروض عليه بحيث لا يدرج ضمنه أحكاما و مضامين تعود دستوريا لمجالات نصوص أخرى مما يستوجب استثنائها من النطاق الذي يعود لهذا القانون...فيما يخص الشطر الأخير من المادة 12 و المادة 29 من القانون، موضوع الإخطار ، مأخوذ من مجتمعين لاتحادهما في الموضوع و العلة و المحررين كما يلي: "الشطر الأخير من المادة 12 :....، ويحظى بالمرتبة التشريعية اللائقة و المرتبة بمهمته الوطنية ".²

"المادة 29: يستفيد عضو البرلمان في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية. يسافر عضو البرلمان في كل تنقلاته بالمكانة اللائقة التي يقرها له الدستور."

1-سعاد بن سريّة، المرجع السابق،ص 162.

2-الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري (الفقه الدستوري) www.conseil-constitutionnel.dz

- اعتبارا أن المشرع أقر بمقتضى الشطر الأخير من المادة 12 والمادة 29 المذكوران أعلاه أن يحظى عضو البرلمان بالمرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بمهمته الوطنية واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية،
- واعتباره أنه يستنتج من الدستور لاسيما المادتين 122 و 123 أن لمرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بالمهمة الوطنية لعضو البرلمان واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية مواضيع لا تندرج ضمن مجال القانون،
- واعتبارا أن المؤسس الدستوري ينص صراحة، بموجب الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور، أن المسائل غير المخصصة للقانون يعود الاختصاص فيها للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية،
- واعتبارا بالنتيجة أن المشرع حين أدرج المواضيع المذكورة أعلاه ضمن هذا القانون قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات.¹

من خلال هذين الرأيين، لا يبقى في تقديرنا أي مجال للشك في أن الأساس الذي اعتمده واستندت إليه الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري في تأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من تدخلات المشرع في مجالها هو مبدأ الفصل بين السلطات.²

الفرع الثاني: ضوابط الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري

ينبغي أن يتخذ المجلس الدستوري في ممارسة وظيفته الرقابية موقفا وسطا بين الإفراط فيها، الذي يؤدي إلى المساس باستقلالية البرلمان وسيادته القانونية، وبين التقريط، الذي يؤدي إلى انعدام جدوى وظيفته الرقابية.³

يتجلى من خلال أن المجلس يقوم برقابة سابقة و وقائية عن طريق إصدار آراء ذات طبيعة استشارية و بالتالي غير ملزمة من الناحية القانونية في معظم الحالات لكنها من الناحية المعنوية واجبة الاحترام و الإتياع، إذ لا يعقل أن سلطة من سلطات الدولة تقبل على إصدار نص ما تعلم مسبقا انه غير دستوري وأن الرأي العام يعلم ذلك و يعلم موقف المجلس الدستوري منه.⁴

1- المرجع السابق، www.conseil-constitutionnel.dz

2- ذوايدي عادل، مرجع سابق، ص 141.

3 - عبد العزيز محمد سالم، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، 1995، ص 96.

4- كيواني قديم، المرجع السابق، ص 72.

لكن هناك بعض الحالات يكون فيها رأي المجلس الدستوري ملزما بنص في الدستور نفسه، وهذا ما تضمنته المادة 158 بخصوص المعاهدات التي لا تتم المصادقة عليها إذا ارتأى المجلس عدم دستورتها كما أن رأي المجلس يكون ملزما في حالة التعديل الدستوري عملا بأحكام المادة 164 إذا ما رأى المجلس أن مشروع التعديل يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري و حقوق الإنسان و المواطن وحرّياتهما و يمس بالتوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية ففي هذه الحالة يكون لزاما على رئيس الجمهورية أن يعرض المشروع على الاستفتاء الشعبي رغم هذا الرأي، أما بخصوص الرقابة اللاحقة، أي عندما يعرض النص على المجلس بعد أن يصبح نافذا فإن المجلس يصدر قرارا ملزما يؤدي إلى إلغاء النص المخالف للدستور و يفقد أثره ابتداء من يوم قرار المجلس طبقا لأحكام المادة 165 من دستور 1996¹.

لا يمكن في أي حالة من الأحوال تجاهل الدور الهام الذي يقوم به المجلس الدستوري في إطار ما يعرف بإسقاط الصفة التشريعية للنص، بحيث يمكن التسائل عن الفائدة من ذكر هذه الفكرة، لما من تأثير كبيرا في إبراز فكرة اتساع مجال التنظيم على حساب القانون.

يتمتع المجلس الدستوري بسلطة تحديد مجالي التشريع أو التنظيم. إذا وجد اعتداء التشريع على مجال اللاتحة، و بالتالي يسقط الصفة التنظيمية بعد نظر المجلس الدستوري فيه، وتسري آثار الرقابة الدستورية أو القوة الإلزامية انه من يوم صدور قرار المجلس².

أولا/ وجود إخطار سابق من إحدى الجهات المختصة دستوريا بذلك:

تخضع الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري للضابط الدستوري القاضي بالألا تمارس هذه الوظيفة إلا إذا تم تقديم طلب بذلك من قبل إحدى الجهات المحددة في الدستور³، فالمادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت على أنه: " يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول"، عندما يتعلق الأمر بالمعاهدات والقوانين والتنظيمات، أما لما يتعلق الأمر بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، فإنه حسب المادة

1 - عطاء الله بوعبدة ، المرجع السابق ، ص 49.

2- كيواني قديم ، المرجع السابق ، ص 74

3- بوتيرة علي، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر، البرلمان، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، سنة 2004، ص 4.

186 الفقرة الثانية و الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2016، يتم الإخطار من طرف رئيس الجمهورية¹.

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

أما الإخطار المتعلق بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان هو إخطار إجباري أو وجوبي، وذلك أنه وبموجب الفقرتين الثانية والثالثة من نص المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن رئيس الجمهورية ملزم بإخطار المجلس الدستوري بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان وكذا التعديلات التي تطرأ عليها بعد أن يصادق عليها البرلمان، أي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ³.

إن ما يعاب على هذا الضابط الدستوري أنه يمكن من إفلات تلك النصوص القانونية الخاضعة للإخطار الاختياري من الرقابة الدستورية، رغم ما قد يكون فيها من إخلال بالدستور⁴.

ثانياً / التزام الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري للإخطار الدستوري المحدد لها حصراً :

بين المجلس الدستوري هذا الضابط من خلال الرأي رقم 11/04 ، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور من خلال قوله بأنه: " اعتباراً أن المؤسس الدستوري نص صراحة في المادة 166 من الدستور على إمكانية إخطار المجلس الدستوري من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، وحدد

1- المادة 2/186 و3 من التعديل الدستوري 2016 تنص على مايلي يلي: "...، يبيد المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة."

2- المادة 2/186 من دستور 2016

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

4- خنيش وحيد و ناصري جودي، مرجع سابق، ص62.

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

ثالثا- عدم امتداد الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري إلى مائة القانون أو أهدافه وبواعثه:

يجمع معظم فقهاء القانون الدستوري على القول بأن الرقابة التي يمارسها القضاء الدستوري هي رقابة فنية ذات طابع قانوني مجرد، أي أنها رقابة يقتصر مداها فقط على المسائل الدستورية ولا يمتد إلى الاختصاص التقديري للسلطة المختصة بالتشريع، و لا إلى ما يتعلق لملائمة التشريع و لا بواعث إصداره أو ضرورته، لأنها من عناصر السياسة التشريعية التي يمتنع على جهات الرقابة التدخل فيها ، وعليه فإن المجلس الدستوري مطالب بموجب مبدأ الفصل بين السلطات عند ممارسته وظيفته الرقابية التقيد بعدم التدخل في تلك المسائل وعدم التعرض لها، وإلا أعتبر متجاوزا لحدود اختصاصاته الدستورية²، حيث نجد أن المجلس الدستوري الجزائري التزم بهذا الضابط و يظهر هذا من خلال الآراء التي صدرت عنه³.

1-الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري، مرجع سابق.

2 -الدبس عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.

3-الرأي رقم 11/05، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور.

خاتمة الفصل:

جاء التعديل الدستوري 2016 بمستجدات جديدة فيما يخص الرقابة على كل من المجال التشريعي والتنظيمي حيث عمل على تدارك النقائص المؤثرة على عمل المجلس الدستوري من خلال مواكبته للتطورات وترسيخه للمبادئ الدستورية الرامية إلى بناء دولة القانون والديمقراطية، غير أنه لم يخلو من النقائص التي يستوجب مراجعتها، وفي إطار الرقابة على دستورية القوانين هناك مسائل تحتاج لإعادة النظر فيها، منها مسألة محدودية الجهات المخطرة للمجلس الدستوري.

الختامة

تبنى المشرع الدستوري الجزائري مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يقتضي وجود علاقة تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجالات متعددة، منها على وجه الخصوص مجال التشريع بنوعيه العادي والفرعي؛ غير أن المشرع عمل على تقوية مجال تدخل السلطة التنفيذية وتوسيع مجالها على حساب السلطة التشريعية في إعداد النصوص، وهذا ما دفع بعض فقهاء القانون الدستوري في الجزائر إلى اعتبار البرلمان الجزائري غرفة تسجيل للقوانين لا أكثر.

يسعى المجلس الدستوري إلى تكريس احترام كل من مجال التشريع ومجال التنظيم، بحكم أنه هو الذي يفصل في النزاع الذي ينشأ بين السلطتين في حالة تعدي إحدهما على اختصاص الأخرى.

منح الدستور الجزائري لسنة 1963 سلطة واسعة للسلطة التشريعية ولم يحدد اختصاص البرلمان تحديدا حصريا، لكن بموجب دستور 1976 الذي لم يعترف بفكرة الرقابة على دستورية القوانين، وبالتالي لم تكن له حاجة لإنشاء هيئة المجلس الدستوري أصلا، قام بتحديد مجال التشريع بشكل أكثر دقة، وبموجب دستور 1989 ثم التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي أعاد ضبط وتنظيم صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية وكذا اختصاصات المجلس الدستوري للفصل في مختلف حالات الاعتداء على الدستور روحا ونصا.

يبدو أن السلطة التنفيذية تتمتع بمكانة هامة في النظام السياسي الجزائري وذلك لاستيلائها على مجالات كانت حكرا على البرلمان، هذا ما يؤكد إطلاق المؤسس الدستوري الجزائري لمجال السلطة التنظيمية المستقلة في جميع الميادين غير المخصصة للقانون وفقا لنص المادة 143 من التعديل الدستوري 2016، ما جعلها تستغرق كل الميادين، بينما حصر اختصاص البرلمان بمجالات معينة يتقيد بها ولا يستطيع الخروج عنها.

وقد توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى نتائج أهمها:

أولا: وجود اختلالات في الممارسة العملية للعلاقة الوظيفية بين السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية في النظام الجزائري أدت إلى خرق مبدأ الشرعية الدستورية ومبدأ الفصل بين السلطات في ظل دولة القانون .

ثانياً: تتمثل أهم الاختلالات في تدخل التشريع في نطاق اختصاص التنظيم والعكس، ثم عدم صدور النصوص التنظيمية اللازمة لتنفيذ النصوص التشريعية .

ثالثاً: إن التدخل في مجال القانون عن طريق التنظيم يطرح مشكل الرقابة بصورة حتمية وتلقائية لأن ممارسة التدخل في المجال التشريعي يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي هو أصلاً من أهم ضمانات مبدأ الشرعية وخضوع أعمال الإدارة للقانون ومطابقتها له.

رابعاً : أن امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية إلى التشريع بأوامر، إنّما هو تجاوز وتعدي خطير على السلطة التشريعية، وهذا ما يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستورياً.

خامساً: بالرغم من استقلال السلطة التنظيمية عن مجال القانون، إلا أن الرقابة الدستورية الممارسة عليها من طرف المجلس الدستوري هي رقابة ضعيفة، وهي رقابة في خدمة السلطة التنظيمية المستقلة، وهذا من أجل حمايتها من التدخل والاعتداء عليها من طرف التشريع، ولحماية المجال المخصص للتنظيم المستقل من تدخلات البرلمان.

ولتجاوز بعض مظاهر الاختلال بين مجال التشريع والتنظيم قدمنا بعض الاقتراحات كما يلي:

1 - بهدف تفعيل دور المجلس الدستوري في الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، نقترح إعادة النظر في تشكيلة المجلس الدستوري من خلال ما يتعلق بكيفية تعيين رئيس المجلس الدستوري ونائبه.

2 - نقترح إمكانية أن يتحرك المجلس الدستوري لممارسة دوره في الرقابة على دستورية القوانين من تلقاء نفسه دون تقييده بجهات الإخطار المنصوص عليها في الدستور.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع

أولا/النصوص التشريعية

أ-الدساتير

- التعديل الدستوري الجزائري 1996، جريدة رسمية ، العدد 76 ، المعدل ب : القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 افريل 2002 ، الجريدة الرسمية ، العدد 25 لسنة 2002 ، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، الجريدة الرسمية ، العدد رقم 63 لسنة 2008، قانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 المؤرخ في 6-3-2016، الجريدة الرسمية عدد 14 بتاريخ 2016/03/07

ب-القوانين

- القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق ل 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله

ثانيا/آراء و قرارات المجلس الدستوري

- رأي رقم (01/ر ق م- م د/89) المتعلق بدستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في رأي 28 أوت 1989 والذي عنوانه "قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني
- قرار رقم 2 ق.ق. م د. 89، الموافق ل 30 أوت 1989 يتعلق بالقانون الأساسي للنائب
- رأي رقم 06/م.ق.ع.م.د/98، الموافق ل 19 ماي 1998 ، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمل الدستور ، جريدة رسمية عدد 37 لسنة 1998
- رأي رقم (09/ر ن، د م/99) المتعلق المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم.
- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (14/ر، ت ع/م د/03) المؤرخ في 23 مارس 3003، الجريدة الرسمية، العدد 22، 2003/03/30

قائمة المراجع

- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (01/ ر، دم/07) المؤرخ في 2007/07/23، الجريدة الرسمية، العدد 48، 2007/07/29
- الرأري رقم 11/05، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور

ثالثا/ المؤلفات

أ- باللغة العربية

- حسن كيرة، المدخل إلى القانون، الطبعة السادسة، منشأة المعارف بالإسكندرية، الاسكندرية، 1993
- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007
- خالد قباني، دراسة حول التجربة الجزائرية والتجربة اللبنانية في الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، منشورات المجلس الدستوري، لبنان، 2000
- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006
- سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2010
- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة: (النظم السياسية، النظرية العامة للدولة والدستور، طرق ممارسة السلطة)، جزء 2، طبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة النشر.
- سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، دم ج، 2013.
- سليمان محمد الطّماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي-دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، بون سنة النشر.
- عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، دون تاريخ النشر

قائمة المراجع

- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2009.
- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة، تشريعا. فقها، دار الهدى، الجزائر، 2005.
- عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، 2009
- عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
- عقيلة خرياش، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدون الجزائر، 2007
- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003
- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري دون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999.
- فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، بدون دار نشر، باتنة، دون طبعة، 2001
- محمد محمود حافظ، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ، 1978.
- ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، 2007.

ب-باللغة الأجنبية

- 1- **BERNARD CHANTEBOUT**, Droit Constitutionnel et Sciences Politiques, 15eme édition, Armand Colin, Paris 1998
- 2- **ROUSSEAU Jean Jacques**, Du contrat social, un principe du droit public, une édition produite à partir du texte publié en 1762, Union général d'édition, Paris, 1963 .

رابعاً/ الرسائل الجامعية

أ- الدكتوراه

- خالد الجيلاني، السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بن قايد، 2016 2017

قائمة المراجع

- عائشة دويدي، الحدود الدستوري بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة جيلاني اليابس، سيدي بلعباس، 2017، 2018
- فروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004
- لحوّل دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه الطور الثالث في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2017-2018
- محمد أومايوف، الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ديسمبر 2013
- مراد رداوي، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد خيضر، 2015-2016
- نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015-2016
- ب- ماجيستار
- أحمد كريوعات، حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات الأساسية، مذكرة لنيل متطلبات شهادة الماجستير في القانون العام تخصص "حقوق الانسان والحريات العامة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014-2015.
- سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب القانون رقم 19.08 دراسة مقارنة، مذكرة لنيل درجة الماجستير، شعبة الحقوق والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
- صليحة راجع بن نملة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 2010.
- قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، سنة 2011-2012
- محمد الطاهر أدهمين، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2009-2010

قائمة المراجع

- نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر يوسف بن خدة ، 2006 - 2007

ج-ماستر

- سفيان يحياتن، المجلس الدستوري الجزائري، على ضوء التعديل الدستوري 2016، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016
- صهيب زردان، التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر الأكاديمي، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف لمسيلة، 2016-2017
- عادل الذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، رسالة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012
- عماروشنديرة، عمي لامية، التجديد في الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، 2016-2017
- فارس بايبو، بشير باكلي، التشريع بين الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق فرع القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، لسنة 2015-2016.
- ندير جبراني، التشريع بأوامر في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، قانون عام، العلوم القانونية والادارية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2015 -2016
- وحيد خنيش ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قانون الجماعات المحلية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2016-2017

خامسا/ المجالات

- خالد دهبينه، أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور والرقابة الدستورية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 14 ، الجزائر، 2006

قائمة المراجع

- شمس مرغي علي، القرارات الإدارية التنظيمية «اللوائح» في دولة الإمارات العربية المتحدة"، مجلة العلوم الإداري، القاهرة، السنة 28، العدد الثاني، 1986
- صادق محمد علي الحسيني، "الوظيفة الاستشارية لمجلس الشورى الدولة العراقي"، مجلة أهل البيت، جامعة أهل البيت، العدد 07، العراق، 2009
- عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 2، المجلد 10، 2000
- عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، مجلة الإدارة، العدد 1، 2000
- عطاء الله بوحميده، المجلس الدستوري ورقابته للتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 3، 2003
- علي بوتيرة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر، البرلمان، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، سنة 2004،
- وهيبة برازة، توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري إلى البرلمانين والقضاء، مداخلة في إطار ملتقى وطني حول "المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة" جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، يوم 27 أبريل 2017،

سادسا/المراجع الإلكترونية

-الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري (الفقه الدستوري) www.conseil-constitutionnel.dz

الفهرس

الفهرس

01	مقدمة
04	الفصل الأول: ضوابط العلاقة بين التشريع والتنظيم ومظاهر الفصل بينهما
05	المبحث الأول: ضوابط العلاقة بين التشريع والتنظيم
05	المطلب الأول : مفهوم التشريع والتنظيم
05	الفرع الأول : مفهوم التشريع
05	أولاً: التعريف بالتشريع
06	ثانياً : خصائص التشريع
06	أ- قواعد التشريع هي قواعد سلوكية:
06	ب- التشريع يصدر في صورة مكتوبة:
06	ج - التشريع يصدر عن سلطة مختصة :
07	الفرع الثاني: مفهوم التنظيم
07	أولاً: تعريف النصوص التنظيمية
08	أ / المقصود بالتنظيمات
10	ب - السلطات المختصة بإصدار النصوص التنظيمية.
10	ثانياً / خصائص التنظيم
11	أ/ العمومية والتجريد
12	ب - الثبات والجمود النسبيين
13	المطلب الثاني: التمييز بين التشريع والتنظيم

13	الفرع الأول: معايير التمييز بين النصوص التنظيمية والتشريعية
13	أولا النظرية المادية الموضوعية
15	ثانيا- نظرية تدرج قواعد النظام القانوني
16	ثالثا- النظرية العضوية الشكلية
17	الفرع الثاني: أهمية التمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية
18	أولا- من حيث سلطة الإصدار
18	ثانيا- من حيث تدرج القواعد القانونية
19	3 ثالثا- من حيث نطاق الاختصاص
19	4- من حيث الخضوع إلى رقابة القضاء
20	المبحث الثاني: مظاهر الفصل بين الاختصاص التشريعي والتنظيمي
21	المطلب الأول: تحديد الاختصاص التشريعي
21	الفرع الأول: تحديد المجال التشريعي العادي
24	الفرع الثاني: تحديد الاختصاص التشريعي العضوي
27	المطلب الثاني: إطلاق المجال التنظيمي
28	الفرع الأول نطاق السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية
28	أولا: ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
29	أ/ السلطة التنظيمية من اختصاص رئيس الجمهورية
29	ب / المرسوم الرئاسي كأداة لممارسة السلطة التنظيمية
30	ثانيا : مجال كل من القانون واللائحة التنظيمية.

- أ / المحاولات الفقهية لتحديد المجال المستقل لكل من اللائحة التنظيمية والقانون 30
- 1 - نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية. 30
- 2 - نظرية أولوية سمو القانون على اللوائح التنظيمية. 31
- الفرع الثاني : هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة التنظيم المستقل 31
- أولاً: لوائح المصالح العامة أو اللوائح التنظيمية التي تتضمن القواعد اللازمة لسير المرافق العامة... 32
- ثانياً - لوائح الضبط الإداري 33
- الفرع الثالث : المجال التنظيمي للوزير الأول 33
- أولاً / لوائح تنفيذ القوانين : 34
- ثانياً : دور الوزير الأول في تنفيذ التنظيمات المستقلة. 35
- خاتمة الفصل : 37
- الفصل الثاني: آليات الرقابة على المجالين التشريعي والتنظيمي ومدى فعاليتها 38
- المبحث الأول: جهود المجلس الدستوري في حماية المجال التشريعي 39
- المطلب الأول: الرقابة على المجال التشريعي. 39
- الفرع الأول: الرقابة الإلزامية على دستورية القانون العضوي 39
- أولاً- خصائص مراقبة القوانين العضوية 40
- 1- رقابة إلزامية وسابقة 40
- 2- اقتصار احالتها على رئيس الجمهورية 40
- 3- رقابة مطابقة 41
- 4- رقابة شاملة 41

- ثانيا- شروط تقديم المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري 42
- 1- شرط المصلحة في المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري 42
- 2- شرط الصفة في مراجعة القوانين العضوية أمام المجلس الدستوري 42
- 3- شرط الميعاد في المراجعة الإلزامية أمام المجلس الدستوري 42
- الفرع الثاني: الرقابة الاختيارية على القوانين العادية 43
- أولا / خصائص مراقبة القوانين العادية 44
- 1- رقابة دستورية 44
- 2- رقابة اختيارية وتتم بإحالة مشتركة 44
- 3- رقابة سابقة أو لاحقة 45
- الفرع الثالث: رقابة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان 46
- أولا / خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان 46
- 1- رقابة مركزية 46
- 2- رقابة مطابقة 46
- 3- رقابة وجوبية وسابقة 47
- 4- رقابة غير تلقائية وتتم بإحالة من رئيس الجمهورية 47
- المطلب الثاني: وسائل ممارسة الرقابة على المجال التشريعي ومدى فاعليتها 48
- الفرع الأول: وسائل ممارسة الرقابة على المجال التشريعي 48
- أولا: الإخطار 48
- أ- توسيع حق الإخطار في السلطة التشريعية 49

- 1- تمكين الأقلية البرلمانية من إخطار المجلس الدستوري 50
- 2- مدى إمكانية ممارسة المعارضة لحقها في الإخطار 50
- ثانيا: إصدار القرار أو الرأي 51
- الفرع الثاني: مدى فاعلية الرقابة في حماية المجال التشريعي 52
- أولا: مدى حجية الأحكام الصادرة عن المجلس الدستوري 52
- ثانيا: تقييم الرقابة على المجال التشريعي 54
- المبحث الثاني: حماية المجلس الدستوري للمجال التنظيمي 56
- المطلب الأول: تأمين السلطة التنظيمية بواسطة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة 56
- المطلب الثاني: تأمين السلطة التنظيمية بواسطة الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري 59
- الفرع الأول: أساس الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري 60
- الفرع الثاني: ضوابط الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري 62
- أولا/ وجود إخطار سابق من إحدى الجهات المختصة دستوريا بذلك: 63
- ثانيا / التزام الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري للإطار الدستوري المحدد لها حصرا : 64
- ثالثا/ عدم امتداد الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري الى ملائمة القانون او اهدافه وبواعثه..... 65
- خاتمة الفصل: 66
- الخاتمة..... 67
- قائمة المراجع 69
- الفهرس 75

الملخص:

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي بأن تمارس كل سلطة مهامها باستقلالية عن السلطة الأخرى، فإن المؤسس الدستوري وإنطلاقاً من اعتبارات عملية وواقعية في الغالب يتجاوز هذا المبدأ، فقد وزع الوظيفة التشريعية والتنظيمية بين البرلمان والسلطة التنفيذية وحدد المواضيع التي تعود لكل سلطة، غير أن الملاحظ ورغم عدم وضوح الحدود الفاصلة بين المجالين التشريعي والتنظيمي، هو عدم وضع إجراءات خاصة لحماية المجالين التشريعي والتنظيمي.

لا يكون لتبني مثل تلك الإجراءات في الدستور الجزائري أهمية نظراً لوجود خلل في توزيع الوظيفة التشريعية لصالح السلطة التنفيذية .

نسجل رغم ذلك في إطار إجتهد المجلس الدستوري محاولته لحماية المجالين، ويبقى اجتهاده محدود وغير كاف نظراً لتقييد جهات إخطاره.