

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

السلطة التنظيمية في مشروع التعديل الدستوري
لسنة 2016

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص ادارة ومالية

إشراف الدكتور:

اعداد الطالب:

- بن الصادق أحمد

- نعامة عبد القادر

أعضاء لجنة المناقشة

د/ صدارة محمد رئيسا

د/ بن الصادق أحمد مقرا

د/ جمال عبد الكريم عضوا ممتحنا

السنة الجامعية 2017/2016

مقدمة

تحدد وظيفة الدولة على تحقيق القانون في المجتمع و تشترك الدول المعاصرة في تقسيم السلطات الى سلطة تشريعية تتكفل بوضع النصوص القانونية و تنظيم مختلف مجالات الحياة ، سلطة قضائية تسهر على ضمان الحقوق فيها و سلطة تنفيذية تتمتع بالامتيازات اللازمة في حدود القانون إذ تضمن الاستقرار للمجتمع و تؤمن الحماية اللازمة للأفراد في المجتمع ، و تختلف العلاقة بين هذه السلطات من نظام سياسي إلى آخر . و لقد تباينت تعاريف مصطلح النظم السياسية بتباين المدارس ومن التعارف الشائعة للنظم السياسية ما يلي:

تشير عبارة النظم السياسية إلى مجموعة المؤسسات الرسمية اي المؤسسات المرتبطة في قيامها و استمرارها بدستور مسبق و المرتبطة بإيديولوجية مجتمعها و تتباين النظم السياسية بتباين إيديولوجياتها و يعرف الدكتور محمد نصر معنى النظم السياسية بأنها " الانماط المتداخلة و المتشابكة الخاصة بصنع القرار السياسي في الجماعة السياسية "1.

و انقسمت النظم السياسية المعاصرة الى برلمانية، رئاسية و مختلطة الشبه الرئاسي و نظام حكومة الجمعية 2.

تعتبر دولة انجلترا مهد ونموذج للنظام البرلماني والذي يقوم على ما يلي:

1-الفصل المرن بين السلطات : و تتحدد هذه المرونة في العلاقة بين السلطات في التداخل و التعاون فيما بينها .ثنائية السلطة التنفيذية" الملك-الوزارة "فالوزارة تعتبر همزة وصل بين الملك والسلطة التشريعية فهي المسؤولة سياسيا امام البرلمان ، و الملك يملك و لا يحكم، اما التداخل الوظيفي يعني ترك امر التشريع للبرلمان و لكن القوانين لا تصدر إلا اذا صادق عليها الملك.

2-التوازن في القوى بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية : اذ هذا يعني ان كلا من

السلطتين تستطيع ان توقف القوة الاخرى اي تؤثر فيها فالوزارة تهيمن على التنفيذ و لكن

للبرلمان حق سحب الثقة من هذه الوزارة و للوزارة حقها في حل البرلمان 3.

1. الاستاذ ميلود ذبيح الفصل بين السلطات الحرة الدستورية الجزائرية ، دار الهدي 2002 عين مليلة ص34

2. د.سعيد بوشعير القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية 1994 ص 11

3. الدكتور مهند صالح الطروانة العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني، عمان مؤسسة-الوراق 2008 ص41

وتعتبر الولايات المتحدة نموذج للنظام الرئاسي ومن خصائصه انه نظام نيابي يقوم على أساس اسناد وظيفة التشريع و التنفيذ الى هيئة منتخبة و تقوم على فكرة الاستقلال التام لسلطاته وهذا ما يستخلص في الدستور الامريكي 1787 و الاستقلال هنا وظيفي و عضوي، لأن الرئيس يقوم على التنفيذ و الكونغرس يقوم على التشريع و كلاهما مسؤول امام الامة .
وتعتبر دولة سويسرا نموذج لنظام حكومة الجمعية ويدعى هذا النظام بالنظام المجلسي وتجتمع فيه السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد هيئة واحدة هي الجمعية النيابية .

وقد اعتبر النظام السياسي الفرنسي بعد دستور 1958 بالنظام الشبه الرئاسي "المختلط" فقد انتقل من النظام البرلماني الى النظام الشبه الرئاسي وكان ذلك نتيجة تقوية سلطات الرئيس من خلال انتخابه المباشر من الأمة و بالتالي أصبح الرئيس مسؤولا أمام الأمة مما زاده قوة في مواجهة الوزارة و البرلمان .1

إن مسألة ممارسة السلطة من قبل هذه الهيئات و خاصة السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية تشكل نقطة صراع حقيقي و متواصل قد يؤدي الى سيطرة سلطة على باقي السلطات مما أدى ببعض الانظمة إلى تكريس مبدأ الديمقراطية و هو ضرورة إقامة حدود بين هذه السلطات بالقدر الذي يضمن استقلال كل سلطة عن الأخرى مع إمكانية التعاون فيما بينها وذلك لتحقيق المصالح العامة للدولة، هذا ما أكدته مونتسكيو منذ 1748 في كتابه روح القوانين، غير أن هذه التوازنات سرعان ما أصابها الخلل فقد شهد الفكر المعاصر تدخلا للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي بشكل كبير إذ أصبحت السلطة التنفيذية تمارس الوظيفة التشريعية إلى جانب وظيفتها التنفيذية وهو ما تطلق عليه الازدواج في الاختصاصات 2 وهذا الأمر شكل اختلالا واضحا في العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، وكان ذلك الخلل لصالح السلطة التنفيذية و خاصة بعد صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 طرحت مسألة تحديد مجال القانون على إن الدستور الفرنسي اعاد تنظيم الاختصاص التشريعي مقيدا السلطة التشريعية و مانحا السلطة التنفيذية مجالا مفتوحا الى جانب اختصاصاتها التنفيذية.

1. د.عمار عباس العلاقة بين السلطات في الانظمة السياسية المعاصرة و في السياسي الجزائري، دار الخلدونية 2010 ص47

2. د.مهند صالح الطروانة العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني مؤسسة الوراق 2008 ص13

و طبقا لكتاب شرح روح القانون لمونتيسكيو و كذا إعلان حقوق في الثورة الفرنسية سنة 1785 ان الدولة تؤدي هذه السلطات على أساس مبدأ الفصل بين السلطات بما يفيد تخصص وظيفي للهيئات العامة و استقلال عضوي لكل منها في مواجهة السلطات الأخرى، غير ان مقتضيات العمل في معظم الدول قد حال دون تطابق التقسيم العضوي

و أن يقتصر عمل السلطة التنفيذية على مجرد القيام بتنفيذ القوانين بل قد تصدر أعمال قانونية مختلطة تنقسم من حيث مداها وعموميتها إلى نوعين : قرارات فردية وقرارات إدارية تنظيمية تطلق على هذه الأخيرة بالتنظيم أي السلطة التنظيمية باعتبارها الوسيلة الأساسية لقيام السلطة التنفيذية لممارسة نشاطها وفي ذلك مثل القانون .

ان القاعدة القانونية تنقسم بحسب قيمتها إلى ثلاث أقسام أساسية وهي القواعد ذات القيمة الدستورية والتي تنظم وتحدد المبادئ العامة للدولة والمجتمع، القواعد القانونية ذات القيمة التشريعية وهي مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن البرلمان والنوع الاخير من القواعد ذات القيمة التنظيمية ومن اختصاص السلطة التنفيذية وفي تقسيم هذه الأخيرة الى:

التنظيمات المستقلة أي التنظيمات القائمة بذاتها وهذه التنظيمات تنشأ قواعد قانونية لا تستند الى قانون سابق وإنما تجد سندها مباشرة في الدستور الذي يحدد مجالها. وطبقا للمادة 125 الفقرة الأولى في الدستور " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير المخصص للقانون".

التنظيمات التنفيذية وهو الاختصاص الاصلي والتقليدي للسلطة التنفيذية والغرض من التنظيمات التنفيذية هو تطبيق القواعد ذات القيمة التشريعية والتي توضح و تحدد كفايات العمل و تجسيد القانون والتنظيمات وطبقا للمادة 125 الفقرة الثانية من الدستور تندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الاول و يتم ذلك بالمراسيم التنظيمية التنفيذية. وهذا الاختصاص للوزير الأول .

والسؤال الذي يطرح ما هو مجال الذي يمكن البرلمان بأن يشرع فيه كاختصاص أصلي؟ وما هو مجال التنظيم الذي يمارسه رئيس الجمهورية طبقا للمادة 125 من الدستور اي ما هو مجال كل من التنظيم والقانون؟

ففي النظام السياسي الجزائري لقد اسند المؤسس الدستوري في دستور 1963 سلطة التشريع الى المجلس التأسيسي ليصبح بذلك مجال التشريع مطلقا وقيد مجال التنظيم، نجد ان المؤسس الدستوري

في الدستور 1963 قد أخذ بالقاعدة التقليدية في تعداد مواضع السلطة التنظيمية على سبيل الحصر مع ابقاء جميع المجالات الاخرى الخارجة عن المجال التنظيمي مجالات مخصصة للقانون وتفيد هذه القاعدة التقليدية اتساع مجال القانون في مقابل تضيق مجال التنظيم و ذلك باعتبار القانون يمثل الارادة العامة في الدولة غير ان عجز المجلس التأسيسي عن أداء مهامه لأسباب مختلفة " تأجيل اشغال اللجان لغياب اعضائها فاستولت الحكومة على مجال التشريع طبقا للمادة 53 من الدستور 1963 التي تنص على ما يلي " تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية ، و المادة 54 منه في الحالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير الاستثنائية لحماية استقلال الامة و مؤسساتها الجمهورية .1

ان سيطرة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية ومشاركة المجلس في تشريع المادة 58 من دستور 1963 ساعد على تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية وتشخيصها في شخصه كما ان دستور 1963 أكد أحادية السلطة التنفيذية .و إن المادة 104 من دستور 1976 يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية وهو رئيس الدولة كما جاء دستور 1976 بتحديد مجال القانون على حساب الحصر عكس دستور 1963 الذي قيد مجال التنظيم و جعل التشريع مجال غير مقيد المادة 104 من دستور 1976 ، وطبقا للمادة 111 الفقرة العاشرة و الحادي عشر يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية و يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات كما جاء في دستور 1976 يمكن لرئيس الجمهورية تعيين نائب له او اكثر كما يمكن له ان يعين وزير اول حيث يمارس الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية 2 و يكون الوزير الأول و أعضاء الحكومة مسئولون أثناء ممارسة مهامهم أمام رئيس الجمهورية لقد اتجه النظام في دستور 1976 نحو نظام رئاسي و تم استبدال السلطات بالوظائف ومنها الوظيفة السياسية يمارسها الحزب الواحد والوظيفة التشريعية يمارسها المجلس الشعبي الوطني.

ونظرا لكون رئيس الجمهورية امينا عاما للحزب و هو الذي يجسد السلطة التنفيذية و يقدم مشاريع القوانين الى المجلس الشعبي الوطني الذي يصادق عليها ثم يصدرها بمراسيم رئاسية، فالنظام

1. د. عمار عباس نفس المرجع السابق ص 27

2. الاستاذ ميلود ذبيح الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى عين مليلة 2007 ص 57

السياسي في هذه المرحلة كان شموليا و رئاسيا و لا أثر لمبدأ الفصل بين السلطات 1 ، المرحلة ما بعد التعديل الدستوري 1989 تم استحداث منصب رئيس الحكومة في ظل تبني مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية حيث أعيد تنظيم السلطة التنفيذية و القى على عاتق رئيس الحكومة مهمة تنفيذ السياسة العامة للدولة و يعني اضطلاع بصلاحيات داخل السلطة التنفيذية و بالتالي أصبح خضوعه للمسؤولية السياسية المزدوجة باعتباره مسئولا امام كل من رئيس الجمهورية و البرلمان 2. غير ان التعديل الدستوري لسنة 2008 قد شمل تنظيم السلطة التنفيذية بفرعها رئيس الجمهورية و الوزير الاول و تتمثل المسألة الاولى في تحديد المهمة الرئاسية و المسألة الثانية هي العلاقة بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول 3.

والسؤال المطروح مدى تأثير السلطة التنظيمية بمشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 ؟ قبل التعديل الدستوري الأخير كانت السلطة التنفيذية مؤلفة من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وان الحكومة بوصفها مؤسسة لها كيان دستوري اي ان الدستور جعل لها اطارا تنظيميا تعمل ضمنه و هو مجلس الحكومة المنفصل عن مجلس الوزراء و رئيسها هو رئيس الحكومة وله سلطات، كما انه مسؤول امام رئيس الجمهورية و امام المجلس الشعبي الوطني و من سلطات رئيس الحكومة الهامة انه يت رأس مجلس الحكومة و يوقع المراسم التنفيذية و يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و 88 من دستور 1996 ، 4 و مما سبق إن الدستور 1996 أخذ بثنائية السلطة التنفيذية مثل النظام الفرنسي من الناحية الشكلية ، لان الحكومة كمؤسسة في النظام الجزائري اضعف من الحكومة في النظام الفرنسي ليس لرئيسها ما لرئيس الحكومة الفرنسي من سلطات واسعة مثل التشريع بأوامر و غير ذلك، فان الحكومة في النظام السياسي الجزائري ضعيفة و ليس لها برنامج، كما إن تعيين رئيس الحكومة كباقي طاقم الحكومة من قبل رئيس الجمهورية، ان ما جاء في التعديل الدستوري قد حقق التطابق ما بين النص الدستوري والممارسة السياسية فألغى وظيفة رئيس الحكومة و عوضها بوزير أول، كما ألغيت هيئة مجلس الحكومة وأصبح للحكومة اجتماعات ليس للوزير الاول صلاحية دستورية لرئاستها الا بتفويض من رئيس الجمهورية.

1.الاستاذ مولود ديدان مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب الجزائر ص347

2.فوزي اوصديق الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية 2008 ص144

3.الاستاذة سعاد بن سريّة مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 دار بلقيس الجزائر 2010 ص36

4.المادة 85 فقرة الرابعة من الدستور الجزائري.

كما يمكن للرئيس ان يعين نائبا او عدة نواب للوزير الاول بغرض مساعدة الوزير الاول في ممارسة وظائفه و ينهي مهامهم و للوزير الاول العودة الى رئيس الجمهورية اثناء ممارسة صلاحياته المتمثلة في اتخاذ المراسيم التنفيذية و توقيعها و التعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك واحتفظ الوزير الاول بالصلاحيات التقنية والادارية وأصبح بمثابة موظف سامي في الإدارة تابع لرئيس الجمهورية وأصبح برنامج رئيس الجمهورية يعود للوزير الاول امر تنفيذه بواسطة مخطط عمل يعده من اجل ذلك ومن حيث المسؤولية لم يحصل تغيير، فالوزير الأول مسؤول أمام رئيس الجمهورية عن طريق التعيين والعزل وغير ذلك من الاحكام المتعلقة بمراقبة الوزير الاول من قبل الرئيس، كما انه مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني مسؤولية يمكن ان تحرك بالإجراءات المنصوص عليها في الدستور 1.

تتفرع الرقابة على التنظيمات المستقلة والغير المستقلة إلى آليتين وهي الأولى الرقابة الدستورية التي يمارسها المجلس الدستوري، الثانية الرقابة القضائية التي يضطلع بها مجلس الدولة 2. إن التنظيمات المستقلة طبقا للمعيار الموضوعي تعتبر قوانين و إن كانت لا تخضع من حيث الأصل للقانون فان ذلك لا يستبعد عدم احترامها للدستور و القواعد العامة للقانون ،و لذا تكون الرقابة الدستورية تهدف الى حماية مبدأ سمو الدستور و يتحدد مجال الرقابة الدستورية في حالة تعدي التنظيم المستقل على مجال من مجالات المخصصة للبرلمان أو القانون و المنصوص عليها في المواد 122-123 من الدستور المعدل بموجب قانون رقم 08-19 المتعلق بمشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 و مواد اخرى متفرقة في الدستور منظمة لاختصاصات البرلمان ويتم ذلك عن طريق الاخطار من طرف احد محركي الاجراء و المنصوص عليها في الدستور : رئيس المجلس الشعبي الوطني ، رئيس مجلس الأمة 3 .

كما ان التنظيمات المستقلة والغير المستقلة طبقا للمعيار الشكلي تعتبر قرارات إدارية صادرة من سلطة ادارية ومن ثم تكون محلا لرقابة القاضي الإداري في الإطار الموضوعي لاختصاص مجلس الدولة والإشكال المطروح يتمثل في تحديد مجال القانون ومجال التنظيم ومدى تأثير السلطة التنظيمية في مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 . 4

1.د.سعيد بوشعير القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة الجزء الاول، ديوان المطبوعات الجامعية 1992 ص169

2.الاستاذة سعاد بن سريفة نفس المرجع السابق ص162

3.الاستاذ عطاء الله بوحميذة الرقابة الدستورية للنصوص القانونية المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية العدد رقم 4 ص40

4.الاستاذة سعاد بن سريفة نفس المرجع السابق ص 165

أهمية الموضوع:

ان التحالفات السياسية للأحزاب الممثلة في البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة قد افرزت اغلبية برلمانية تدعم رئيس الجمهورية وتتبنى برنامجه، هذه الاغلبية يمكن ان تتفكك يوما ما فان التنازع حول توزيع المهام وتحديد المسؤوليات بين طرفي السلطة التنفيذية و البرلمان الذي احتوته الممارسة السياسية الحالية سيظهر للوجود و سيحدث أزمة دستورية بسبب الازدواجية ذات التوزيع الغامض للسلطات و خاصة اذا كانت الاغلبية الرئاسية تختلف عن الاغلبية البرلمانية.

الإشكالية المطروحة:

مدى تأثير السلطة التنظيمية (الوزير الاول) في مسودة التعديل الدستوري 2016؟

تحديد مجال كل من القانون والتنظيم.

المنهج المتبع:

لدراسة هذا الموضوع المتمثل في السلطة التنظيمية في النظام الجزائري إتبعنا المنهج الوصفي والمنهج التحليلي مع الإشارة من حين الى اخر للنظام الفرنسي والنظام المصري.

تقسيم البحث:

باعتبار السلطة التنظيمية هي في الاصل من اختصاص رئيس الجمهورية يمارسها عن طريق

مراسيم رئاسية وفقا للدستور، تم تقسيم البحث الى فصلين:

الفصل الأول: طبيعة السلطة التنظيمية في دستور 1996 .

الفصل الثاني: المجال التنظيمي للوزير الأول.

ثم ننهي بحثنا بخاتمة نعرض فيها نتائج دراستنا.

الفصل الأول

طبيعة السلطة التنظيمية في دستور 1996

إن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية الأمر الذي أدى إلى تطور وظيفة السلطة التنفيذية بجانب السلطة التشريعية. ان هو توسع السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية، بحيث لم تقتصر مهمة السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين التي أصدرها البرلمان، بل امتدت إلى مشاركة السلطة التشريعية في سن القواعد ذات الطبيعة التشريعية 1.

لقد وجد فقه القانون العام صعوبة في إيجاد معيار التمييز بين مختلف أعمال الدولة التشريعية والتنفيذية ولقد ذهب رأي في الفقه يتزعمه الفقيه دوجي إلى القول "إن العبرة بطبيعة التصرف ذاته فإذا كان بطبيعته من أعمال التشريع أو من أعمال القضاء بأنه يخرج من نطاق الأعمال الإدارية وذلك دون النظر إلى صفة العضو أو الهيئة التي صدر عنها التصرف، لأن طبيعة التصرف تكمن في مادته و موضوعه لا تتغير باختلاف الهيئات المختصة بإصداره و لا يتغير الإشكال بالإجراءات التي يصدرها أو على مقتضاها" 2. ولكن هذا النظر الموضوعي إلى طبيعة المادية للتصرفات القانونية لا يستقيم مع ما هو معمول به في القانون الوضعي.

إن التنظيم القانوني منذ نشأ في المجتمعات القديمة حتى الآن لا يقوم على أساس الحقائق الموضوعية المجردة التي تركز على طبيعة الأشياء وحدها ولكن يعتمد في كثير من عناصره على القوالب الشكلية والإجرائية التي تصب فيها الحقائق و التي يمكن إصدارها عند البحث في طبيعة التصرفات القانونية و تكييفها و تحديد أثارها. فالقانون الوضعي لا يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات على أساس موضوعي بحت، فإذا كان الأصل أن تختص السلطة التشريعية بالوظيفة التشريعية . أي سلطة وضع القواعد القانونية العامة على أن تختص السلطة التنفيذية في وظيفة التنفيذ. ولا تزال الهيئة التشريعية تقوم بأعمال إدارية بطبيعتها كاعتماد الميزانية وعقد القروض ولكن هذه التصرفات رغم طبيعتها الإدارية تتخذ في القانون اعتماد عنصر الشكل والإجراءات حكم القانون 3. وكذلك السلطة التنفيذية تباشر بعض مظاهر السلطة التشريعية حين تصدر اللوائح التنظيمية

1.د. عبد الله بوقفة اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دار هومة 2009 ، ص 24
2.د/طعيمة الجرف - القانون الاداري دراسة مقارنة في تنظيم نشاط الادارة العامة مكتبة القاهرة الحديثة ص 440
3.د. مهند صالح الطروانة نفس المرجع السابق ص 13

العمومية غير أن عنصر الشكل و الإجراءات تغلبت أيضا عند تحديد طبيعة اللوائح في القانون الوضعي، و القرارات الإدارية" اللوائح الإدارية"، يمكن تقسيمها بالنظر إلى الهيئة التي أصدرتها كما يمكن تقسيمها من حيث مدى خضوعها للرقابة أو من حيث مداها و الآثار القانونية المترتبة عليها و اللوائح التنظيمية و هي ذات مدى عام و تلحق بالتشريع بحكم أنها تضع قواعد موضوعية و عامة و مجردة.

ولا يغير من طبيعة القرار التنظيمي العام انه لا يطبق بحكم ما تقرر فيه من شروط إلا على حالات قليلة أو حتى على حالة فردية طالما كان القرار ينطوي على قاعدة عامة وموضوعية تطبق على أشخاص بأوصافهم وليس بذاتهم. وينقسم التنظيم إلى:

1-التنظيم المستقل.

2-اللوائح التنظيمية التنفيذية أو التكميلية.

وبالتالي تعتبر السلطة التنظيمية اختصاص خاص بالسلطة التنفيذية وهذا الاختصاص يزداد تضخما مع ازدياد وتضخم شؤون الإدارة والحكم 1. و نعالج ذلك في المباحث التالية:

المبحث الأول: أساس السلطة التنظيمية

في إطار مبدأ سيادة البرلمان 2 احد مبادئ القانون الدستوري فالسلطة التشريعية تحتفظ بالاختصاص التشريعي باعتبارها ممثلة للإدارة العامة و السلطة التنفيذية لا تقوم إلا باتخاذ الإجراءات الضرورية لتطبيق القانون لكن التحولات العميقة التي عرفتھا المجتمعات بعد الحرب العالمية الأولى و الثانية و خاصة بعد إصدار دستور الفرنسي لسنة 1958 حيث خول للسلطة التنفيذية باعتبارها الجهاز الفني والإداري الذي يستطيع مواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بسرعة و حزم اختصاصات أسمى حيث حدد هذا الدستور مجالا بعينه للقانون و جعل ما عداه من اختصاص اللائحة 3 .

هكذا صار اختصاص المشرع لأول مرة في فرنسا اختصاص مقيدا و اختصاص الإدارة في إصدار اللوائح اختصاصا عاما ، و يتبين ذلك في نص المادتين 34-35 من الدستور الفرنسي بقوانينه

1.الاستاذ عز الدين بغدادي الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية 2009 ص157

2.الاستاذة عقيلة خرباشي العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية 2007 ص 22

3.الاستاذ فوزي اوصديق الوافي في شرح القانون الدستوري الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية 2008 ص 80

العضوية و العادية لرئيس الحكومة ان يتدخل في هذه الموضوعات باللوائح المنفذة والمكاملة، و جاءت المادة 37 من الدستور نفسه و نصت على ان باقي الموضوعات الاخرى من تنظيم المجتمع غير ما اشارت اليه المادة 34 من الدستور هي من اختصاص السلطة التنفيذية التي تتولاها اساسا الحكومة اي اللوائح المستقلة و الغير المستقلة.

و تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بذلك في 1996 عند تعديل الدستور لقانون رقم 19/08 المؤرخ في 17 ذو القعدة عام 1429 الموافق ل 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري بالدستور الفرنسي 1958 حيث جعل مجال القانون محدد في المادتين 122 و 123 من الدستور و ما عدا ذلك فهو يعود الى مجال اللائحة.

و طبقا للمادة 125 من مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون أي المسائل التي لم يدخلها الدستور في اختصاص البرلمان و بالتالي يمكن أن تطل التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية مواضع لم يتناولها البرلمان قبلا بالتشريع. لهذا يسمى المجال الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية بالمجال التنظيمي المستقل والسلطة التي يمارسها بالسلطة التنظيمية المستقلة. كما يعود للوزير الأول مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات المستقلة و بالتالي يطرح التساؤل حول حق و سند السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنظيمية و ذلك لكون هذه اللوائح كقواعد عامة و مجردة و ما يمكن أن يترتب عليها بالمساس بالحقوق و الحريات الفردية. و إن هذا السند يمكن إرجاعه إلى ما يلي:

أولا: النص الدستوري: قام الدستور الفرنسي بتوزيع الاختصاص التشريعي في الدولة بين البرلمان و بين الحكومة كما أشارت إلى ذلك كل من المادتين 34 و 37 من الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958 حيث حددت المادة 34 منه المسائل التي يقتصر عليها مجال القانون. كما نصت المادة 37 منه على ان ما عدا هذه المسائل يدخل في المجال التنظيمي أو في مجال السلطة التنظيمية. و لقد تأثر المشرع الدستوري الجزائري بالمشرع الفرنسي في هذا المجال فوضع مجالا خاصا بالقانون بموجب المادتين 122-123 من الدستور و ما يخرج عن هذا المجال يتولى رئيس الجمهورية تنظيمه في اطار اللوائح المستقلة المادة 125 الفقرة الاولى من الدستور الجزائري " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون كما أشار الدستور المصري في المادتين 145-146 الصادر في سنة 1971 صراحة على حق السلطة التنفيذية في وضع اللوائح التنظيمية و التنفيذية و التفويضية و لوائح الضبط الإداري و لوائح الضرورة.

ثانيا: العرف الدستوري: الذي يفسر النصوص التي تعهد إلى السلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ القانون تفسيراً من شأنه أن يمنحها الحق في إصدار اللوائح 1 .

ثالثا: اللوائح التفويضية: لقد ظهر ذلك في ظل دستور فرنسا لسنة 1946 الذي نص صراحة على عدم جواز تفويض الاختصاص التشريعي الذي جرت عليه العادة قبل صدوره و لم يكن للسلطة التنفيذية أي سند لمخالفة ذلك لنصوص الدستور .حيث ان المادة 13 من الدستور تنص صراحة على ما يلي: " تصوت الجمعية الوطنية وحدها على القانون ولا يمكنها تفويض هذا الحق 2 " .

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية

تعرف اللوائح التنظيمية بالقرارات الإدارية التنظيمية التي تصدر عن السلطة التنفيذية وفقا لقواعد الدستور و تضع قواعد قانونية عامة و مجردة مؤدية إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة كما تعرف النصوص التنظيمية أو القرارات التنظيمية العامة بأنها فئة من القرارات الإدارية العامة تتضمن قواعد عامة و موضوعية و مجردة تتعلق بجملة من الحالات و المراكز القانونية و الأفراد الغير المحددين بذواتهم و وظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات و المراكز القانونية العامة كما رُفها البعض بأنها قواعد عامة و مجردة لا تنطبق على أشخاص بذواتهم و انما تنطبق على جميع الأشخاص الذين تتوفر فيهم الصفات المحددة بها و على الوقائع التي تتوفر فيها الشروط والأوصاف الواردة بها .

و تعتبر اللوائح تبعا للمعيار الشكلي أعمالا إدارية و أعمالا تشريعية على أساس المعيار الموضوعي كونها تتضمن قواعد عامة لذلك تعتبر اللوائح التنظيمية عنصرا من عناصر البناء القانوني في الدولة إن فكرة اللوائح التنظيمية التي تصطلح بها السلطة التنفيذية حاليا نتاج تطور تاريخي . هذا التطور الذي اكسب اللوائح مكانة متميزة عن باقي التصرفات و التدابير التي تصدرها السلطة التنفيذية و التي تتدرج في إطار المجال التنفيذي و لقد عرفت التنظيمات بعدة تعريفات مختلفة منها

1.الباحث قارش احمد عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بحث لنيل شهادة الماجستير 2003 .ص20

2.الباحث قارش احمد نفس المرجع السابق ص20

نجد الفقيه «BERNARD CHANTEBOUT»

«les règlements sont les mesures de portée générale arrêtées par une autorité gouvernementale ou administrative, ils doivent être conformes aux lois et aux principes généraux de droit. Leur étude relève du droit administratif qui oppose le terme de « règlement » à celui d'acte individuel». 1

كما عرف التنظيم:

« le règlement était une règle de droit de portée générale édictée par une autorité administrative en dehors de la fonction législative. Cette autorité ne participait pas à l'exercice de la souveraineté. ».2

كما عرفها الفقيه لافروف كما يلي: " اللائحة « règlement » تمثل تشريعا حكوميا محضا فهي تشكل عملا اداريا طبقا للمعيار العضوي و كذا عملا تشريعا طبقا للمعيار الموضوعي لأنها تحوي قواعد عامة و مجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية و من ثم فهي تشكل احد مصادر البناء القانوني للدولة 3 "

كما عرفها الفقيه « PIERRE PACTET » :

«Le règlement peut être défini comme un acte pris unilatéralement par des autorités exécutives ou administratives. Présentant un caractère exécutoire et comportant des dispositions à portée générale et impersonnelle. ».4

كما نجد من ربط تعريف اللائحة لتعريف القاعدة القانونية باعتبار امكانية تعريفها استنادا الى نفس المعايير الشكلية والموضوعية لتعريف القاعدة حيث تمثل التنظيمات: التشريعات الفرعية او الثانوية التي تصدر عن الجهات او السلطات و ذلك عن طريق المراسيم او القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة او في صورة تفويض من السلطة المختصة لسن اللائحة التنظيمية و ذلك لتميزها عن الاعمال و التصرفات الصادرة عن السلطات الادارية الصادرة عن الادارة او السلطة المختصة.

1. الاستاذة سعاد بن سرية نفس المرجع السابق ص 623

2. Arnaud Haquet. La loi et le règlement - Paris - L.G.D.J 2007 page 10 .

3. الاستاذة سعاد بن سرية نفس المرجع السابق ص 142

4. الاستاذة سعاد بن سرية نفس المرجع السابق ص 142

بالإضافة الى صفة العمومية التي تتميز بها التنظيمات 1. نعالج ذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: التطور التاريخي للتنظيم

ان الاتجاه السابق على دستور 1958 الفرنسي كان قائماً على اساس المبادئ المستقرة من ان القانون باعتباره كما يقول كاري مالبيرق التعبير عن ارادة الجماعة حيث يحتل القانون "البرلمان" المكان الاسمى و ان اللائحة التنظيمية او السلطة التنظيمية في المكان التبعي، من تم فإن مجال القانون لا يكاد يحدده قيد و مجال اللائحة محدود بطبيعته 2 أي أن المؤسس الفرنسي قبل صدور دستور 1958 كان يأخذ بالطريقة التقليدية غير ان التنظيم في مدلوله المعاصر يعتبر نتاج تطور تاريخي حتى اكتسب صفاته الحالية كما انه أثناء تطوره اكتسب قوة جعلت منه خطراً حقيقياً اعتبر في حد ذاته السبب المنشئ لمبدأ الفصل بين مجال التنظيم ومجال القانون .كما تجدر الإشارة أن مصطلح التنظيم le règlement ظهر لأول مرة في فرنسا في شكله الرسمي و في البداية جاء كتعبير عن إرادة الملك و بعد صدور دستور 1958 لقد عمد المؤسس الدستوري الفرنسي إلى دعم السلطة التنفيذية إلى درجة تفوقها على نظيرتها السلطة التشريعية في ميدانها الأصيل وهو ميدان التشريع .وكان ذلك نتيجة ضغط المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي أفرزتها الحرب العالميتين الأولى والثانية 3 .

وباعتبار السلطة التنفيذية الجهاز الفني الذي يستطيع مواجهة المشاكل بسرعة و حزم بالتالي استحدث دستور 1958 مبدأ جديداً متمثلاً في تجديد مجالاً معيناً للقانون و جعل ما عداه من اختصاص السلطة التنظيمية.

وهكذا صار اختصاص المشرع أي البرلمان لأول مرة في فرنسا اختصاصاً مقيداً و اختصاصاً السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنظيمية اختصاصاً عاماً (المواد 34 الى غاية 37 من الدستور الفرنسي 1958) ، (المواد 122-123-125 من الدستور الجزائري المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذو الحجة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 المتضمن التعديل الدستوري وكذلك مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 .

1.الباحث ادحيمن محمد طاهر نفس المرجع السابق ص 5

2.د.سليمان محمد الطماوي السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي دار الفكر العربي ص613

3.سعاد بن سريّة نفس المرجع السابق ص148

أخذت التنظيمات أشكالاً متعددة تصنف ضمن صنفين:

1-تنظيمات مستقلة متحررة من سيطرة القانون

2-تنظيمات او لوائح تنفيذية مرتبطة بتطبيق القانون.

من جهة اخرى ان المؤسس الدستوري الجزائري أعطى سلطة واسعة و ضخمة للرئيس للاصطلاح لهذا الاختصاص التنظيمي فتوسعت بذلك الدائرة المعيارية للرئيس 1 .

و دون ان يتعرض الدستور في نصوصه الى مجال نطاق السلطة التنظيمية، ان البرلمان يستطيع ان يشرع في جميع الحالات باعتباره ممثلاً و معبراً عن الارادة العامة .2 و تتمثل القاعدة او الطريقة التقليدية التي اخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1963 في تعداد مواضيع السلطة التنظيمية على سبيل الحصر مع ابقاء جميع المجالات الاخرى الخارجة عن المجال التنظيمية مجالات محفوظة للتشريع او القانون و تفيد هذه القاعدة التقليدية اتساع مجال التشريع في مقابل تضيق مجال التنظيم 3 .

و بالتالي يستطيع البرلمان ان يشرع في جميع الحالات و الموضوعات باعتباره ممثلاً و معبراً عن الارادة العامة، و لذا يعتبر القانون اسمى من اللوائح التنظيمية و عليه فإن القانون يعتبر اسمى من القرارات الادارية العامة "اللوائح التنظيمية" التي لا يستطيع مخالفتها و تبقى في حالة تبعية له مما يؤدي الى القول فإن نطاق و مجال اللائحة التنظيمية العامة في دستور 1963 محدود بطبيعته بحيث لا يستطيع تجاوز المجال و النطاق المحدد للقانون و الا اعتبر منعدهم لتعديده على مجال و نطاق السلطة التشريعية 4 .

و على خلاف ذلك فقد اخذ المؤسس الدستور الجزائري ابتداء من دستور 1976 الى دستور 1989 و كذلك دستور 1996 و مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 بالطريقة الحديثة مسائراً في ذلك المؤسس الدستور الفرنسي في دستور 1958 من خلال المواد 151 من دستور 1976 -151 من دستور 1989 و المادة 151 من دستور 1976 مجال و نطاق السلطة التنظيمية و تقابلها المادة 115 من دستور 1989 كمجالاً و نطاقاً للسلطة التنظيمية و تقابلها المادة 111 الفقرة 10 من

1. سعاد بن سريّة نفس المرجع السابق ص157

2. المادة 21 من دستور الجزائري العام 1963

3. صالح بلحاج نفس المرجع السابق ص51

4. صالح بلحاج نفس المرجع السابق ص53

دستور 1976 مجال و نطاق السلطة التنظيمية و تقابلها المادة 152 من دستور 1989 مجال السلطة التنظيمية.

و لقد عدد المادة 122-123 من الدستور 1996 المعدل بقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذو القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 المتضمن التعديل الدستوري وفي مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 مجال السلطة التنظيمية المشار إليها في المادة 125 الفقرة الأولى يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول.

و تفيد هذه الطريقة الحديثة إنتاج نوعين من الاختصاصات هما:

1-الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان وسمته الأساسية اختصاص مقيد.

2-الاختصاص التنظيمي وهو مخول للسلطة التنظيمية و هو اختصاص موسع و غير مقيد.

الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية

من المؤلف في دولة ذات نظام سياسي متطور وجود برلمان مخول دستوريا بالإعداد والتصويت على القوانين بذلك يفترض أن سلطته غير مقيدة 1 .

أي عدم قابلية سلطة البرلمان لأي تحديد لكن القاعدة التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية تسببت في تجزئة الاختصاص التشريعي البرلماني كما أن التنظيمات تطورت بشكل قياسي إلى درجة طغيانها على المعيار التشريعي 2 .

و إن جوهر هذه القاعدة من ابتكار المؤسس الفرنسي الذي تتلخص في منح السلطة التنظيمية للهيئة التنفيذية و بالتالي أصبح هذا المبدأ الدستوري واضح من حيث تجزئة مجال القانون بين معيار التنظيمي و المعيار التشريعي و أصبحت السلطة التنفيذية هيئة مشرعة 3 .

ومن هذا تتحدد أهمية مبدأ الفصل الذي يتمثل في التحديد بين مجال السلطة التشريعية و مجال السلطة التنظيمية عن طريق الحصر أم التعداد لمجال احد المعيارين و بالمقابل فتح ما تبقى من المجالات كاختصاص تتحدد به مجال المعيار الثاني .و إن تحديد مدلول مبدأ الفصل يقوم على

1. سعاد بن سريّة نفس المرجع السابق ص148

2. د .عبد الله بوقفة نفس المرجع السابق ص250

3. سعاد بن سريّة نفس المرجع السابق ص150

ثلاث نظريات أساسية على النحو التالي:

أولاً: النظرية المادية الموضوعية

من أنصار هذه النظرية كل من جان جاك روسو و الفقيه منتيسكيو و غيرهما، و تقوم هذه النظرية على تمييز النص التشريعي عن النص التنظيمي يتم بالرجوع إلى مضمون كل منهما و ذلك على أساس أن التشريع يضع أو يقرر المبادئ و الأحكام العامة .بينما يقتصر دور التنظيم على تحديد الأحكام التفصيلية اللازمة لتطبيق القانون على أفراد المجتمع .¹

إلا أن صعوبة التمييز بين المبادئ و الأصول و الأحكام العامة و بين ما يعتبر من الأحكام التفصيلية و التطبيقية و معرفة الحد الفاصل بينهما تسبب في توجيه النقد الشديد له بأن هذا التمييز يقرر معيار غير واضح و دقيق .فما هو المبدأ و ما هو التفصيل؟.كما ان التفرقة بينهما تفرقة نسبية إضافة إلى غموض و إبهام مفهوم التنفيذ.

ثانياً: نظرية تدرج قواعد النظام القانوني

مضمون هذه النظرية أن كل القواعد القانونية تربط بينهما علاقة تسلسل و تبعية و كل قاعدة منها لا تكسب قيمة قانونية إلا إذا كانت مستندة على قاعدة أعلى منها درجة.

وفقاً لهذه النظرية القواعد القانونية تكون على شكل هرم متدرج و كل قاعدة تعتبر أساساً لقاعدة أدنى منها درجة و طبقاً لذلك فإن النصوص التشريعية تستمد قوتها و قيمتها الإلزامية من الدستور و النصوص التنظيمية تستمد قيمتها و قوتها القانونية من النصوص التشريعية. و في الحقيقة أن هذه النظرية غير قاطعة في مجال التمييز بين النص التشريعي و النص التنظيمي بل على العكس هي تخطئ بينهما من حيث المضمون و ر يقيم تمييزاً بشكل واضح و كامل .

ثالثاً: النظرية العضوية الشكلية

من أنصار هذه النظرية العلامة " كاري دي مالبرج "وفقاً لهذه النظرية ان العبرة بين النص التشريعي و النص التنظيمي تكون بالهيئة التي تصدر كل منهما .فالنص التشريعي هو الذي يصدر من السلطة التشريعية و النص التنظيمي هو ما يصدر من قواعد عامة و مجردة عن السلطة التنفيذية بالنظر إلى التشابه بين التشريع و التنظيم من حيث الموضوع يوجد صفة العمومية مشتركة بينهما

1. الاستاذة نسيمه بلحاج العلاقة بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية مجلة الفكر البرلماني العدد 19 مارس 2008 ص 25

فإنه يتعذر التمييز بينهما على أساس المعيار الموضوعي و هذا ما يفسر فشل النظرية الموضوعية التي حاولت التمييز بين النص التشريعي و النص التنظيمي على أساس مضمون كل منهما .و يرى كاري دي مالبرق ان كل عمل اداري حتى التنظيم لا بد ان يكون مصدره القانون 1 . و نستخلص من ذلك ان المعيار الراجع هو المعيار الشكلي العضوي الذي يأخذ به القانون الوضعي و منه القانون الجزائري كأصل عام في التمييز بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية.

المطلب الثاني: أصل اللائحة التنظيمية

إن أول تجربة دستورية جزائرية لسنة 1963 نجد ان المؤسس الدستوري قد أطلق مجال السلطة التشريعية و قيد مجال السلطة التنفيذية 2 .

و بالرجوع الى التطور الدستوري نلاحظ ان مصطلح التنظيم le règlement قد ظهر في فرنسا و خاصة بعد صدور دستور 1958 الفرنسي و الذي كان يعمد الى تدعيم السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية فالسلطة التنظيمية في تطورها الدستوري من ابتكار النظام السياسي الفرنسي باعتبارها سلطة ذات استقلالية 3 .

اي ان المؤسس الدستوري الفرنسي قد نال من سلطة السلطة التشريعية، فأصبحت السلطة التنفيذية تتنازع البرلمان فيما له من اختصاصات تشريعية و من ذلك اهتزت العلاقة بين القانون و اللائحة التنظيمية فأجاد الدستور الفرنسي قاعدة جديدة مفادها اتساع مجال التنظيم و تقليص مجال التشريع. لذا نجد ان المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 قام بتوزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان و السلطة التنفيذية فصارت هذه الاخيرة صاحبة الولاية العامة في التشريع بينما تحدد اختصاص البرلمان في هذا الميدان على بعض الموضوعات المعينة على سبيل الحصر و من تم اصبح التنظيم هو الاصل في التشريع و القانون هو الاستثناء و ذلك عملا بأحكام 1/37 من الدستور الفرنسي التي نصت على ان " الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها الصفة التنظيمية " 4 .

1. الاستاذة نسيم بلحاج نفس المرجع السابق ص26

2. المادة 27 من دستور الجزائري العام 1963

3. د /سعاد بن سريّة مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ص141

4. الباحثة نسيم بلحاج نفس المرجع السابق ص27

اي ان أصل الاختصاص التنظيمي يرجع أساسا إلى مجال القانون و هذا ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري في الدساتير المتتالية 1976-1989-1996 و كذا التعديل الدستوري لسنة 2008 و مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 في حصر مجال السلطة التشريعية في نصوص مختلفة 1.

الفرع الأول: الفرق بين اللائحة التنظيمية وغيرها من إصدارات السلطة التنفيذية

تنص الدساتير على ان الوظيفة التنفيذية منوطة برئيس الجمهورية يمارسها طبقا للأصول و الضوابط التي يضعها الدستور .ففي النظام الرئاسي يقوم على أساس استئثار رئيس الجمهورية بالوظيفة التنفيذية فهو يمارسها مباشرة او بمعاونة أعضاء الحكومة فهو في ذات الوقت رئيس الدولة و رئيس الحكومة.

أما عن النظام البرلماني فتحكمه قواعد محددة أهمها عدم مسؤولية رئيس الدولة و السلطة الحقيقية في يد رئيس الحكومة الوزير الأول 2.

و في هذا النظام القاعدة الأصولية في ان توقيعات رئيس الدولة يجب لنفاذها ان تكون مصحوبة بتوقيعات الوزير الأول او الوزراء المسؤولين 3 أي تخص السلطة التنفيذية سلطة إصدار النصوص التنظيمية و يتقاسم هذه السلطة كل من رئيس الدولة و الوزير الأول في النظام السياسي الدستوري البرلماني، و ينفرد رئيس الدولة بهذه السلطة في النظام السياسي الدستوري الرئاسي.

وبالاستناد إلى خصائص القاعدة التنظيمية المتمثلة بالعمومية و التجريد يمكن مبدئيا التمييز بينها و بين أنواع مختلفة من أعمال الإدارة مثل القرارات الداخلية لتنظيم المرافق العامة أو في اللوائح التفسيرية 4.

فالمنشور الداخلي لا يحتاج إلى قانون خاص ينظمه لأنه يصدر من السلطة الرئاسية التي تمتلكه على أساس سلطة الرئيس بالمرؤوسين.

1. المادة 122-123 من دستور الجزائري المعدل بتاريخ 15 نوفمبر 2008

2. د. سعيد بوشعير القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة النظرية العامة للدولة و الدستور، طرق ممارسة السلطة الجزء الاول ديوان المطبوعات الجامعية 1992 ص194

3. د. عيد الله بوقفة نفس المرجع السابق ص265

4. الاستاذة سعاد بن سريّة نفس المرجع السابق ص145

و لهذا نجد أن اللائحة التفسيرية التي تستند إلى قانون عند صدورها من السلطة التنفيذية دون ان يتمتع مصدرها بالسلطة المستقلة .1

1- اللوائح التنفيذية:

تصدر عن السلطة التنفيذية قصد تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية فهي ليست قاعدة تنظيمية مستقلة 2 .

هذه اللوائح التي يختص بها الوزير الاول لحكم عضويته في الحكومة كمشرف على الطاقم الحكومي دون ان تجعل منه اطارا تشريعيا او تنظيميا.

2- لوائح الضبط او البوليس الاداري:

ان الهدف من اقرارها ناتج عن سلطة الادارة و اختصاصها في حفظ النظام العام من صحة، نكبة، امن و آداب عامة و مثل هذه اللوائح ضمن المجال العادي للسلطة اللائحية للإدارة 3

3- اللوائح التفسيرية:

و تتعلق بتفسير القاعدة التشريعية و تكملة مضمونها بما يتماشى و نصوصها دون ان تخرج عن محتوى هذه النصوص و هي نابعة و مدرجة ضمن النص التشريعي فيما يصدره من تفسيرات من اجل فهم التطبيق او التنفيذ الفعال للقانون.

و يعتبر من الناحية الشكلية تشريعات كاملة لتمتعها بنفس خصائص التشريعات العادية أي العمومية والتجريد و الإلزام و لكنها غير مستقلة بل تعتمد على قوانين مرتبطة بها أي غير مستقلة و بالتالي تختلف عن اللائحة التنظيمية المستقلة و التي تميز بخصائص مختلفة نعالجها في الفرع التالي 4.

الفرع الثاني: خصائص اللائحة التنظيمية

تتسم اللوائح التنظيمية و القرارات الإدارية بخصائص أي أنها تحمل و تتضمن دائما قواعد عامة و مجردة و لذلك كانت المراكز القانونية التي تنشأ أيضا عامة و مجردة و من سمات القاعدة العامة

1. الاستاذة سعاد بن سرية نفس المرجع السابق ص147

2. الاستاذة سعاد بن سرية نفس المرجع السابق ص144

3. د.طعيمة الجرف القانون الاداري، مكتبة القاهرة الحديثة 1973 ص423

4. الباحثة نسيم بلحاج نفس المرجع السابق ص24

أنها لا تسري على 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 متعددين **1** .

و المقصود بعمومية التنظيم عند نشأته هو اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة و بصفة 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 قبلا 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 بإلغائه **2** .

كما يمتاز القرار التنظيمي بالثبات و الجمود النسبي مثل القانون لمفهومه الضيق فهو لا يستنفذ مضمونه و عرضه 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 حتى توافرت شروط و ظروف تطبيقه كما يتميز القرار التنظيمي بأنه مخاطب كافة و يحتج به على كافة مثل القانون **3** . و القرارات التنظيمية في حقيقتها 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 انه يحدث أن يكون النص التنظيمي غير قابل بذاته للتطبيق إلا بصور نص آخر ينقله من دائرة التجريد إلى دائرة التطبيق **4** .

1. الاستاذة سعاد بن سرية نفس المرجع السابق ص144

2. عقيلة خرياشي نفس المرجع السابق ص25

3. دحيم محمد طاهر نفس المرجع السابق ص5

4. سعاد بن سرية نفس المرجع السابق ص157

المبحث الثاني: صلاحيات السلطة التنظيمية

أنط الدستور الجزائري المعدل بقانون 19/08 المؤرخ في 17 ذو القعدة 1429 الموافق لـ 15 نوفمبر 2008 ومشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 بالسلطة التنفيذية المتمثلة في كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية و يطلق عليها بعض الكتاب 1 اصطلاح التشريع الفرعي لتمييزه عن التشريع العادي الصادر عن السلطة التشريعية. ولقد حظي تنظيم السلطة التنظيمية العامة لدى المؤسس الدستوري الجزائري مكان الصدارة في ميزان علاقة السلطات العامة في الدولة شأنه في ذلك شأن باقي الدول التي تأثرت بالعوامل التي أدت إلى تقوية السلطة التنفيذية و توسيع نفوذ نشاطها اي لقد قلبت المادة 34 من الدستور الفرنسي مفهوم السلطة التنظيمية حيث وزعت سلطة التشريع بين البرلمان و الحكومة . فالسلطة التنظيمية لم تعد مجرد وضع القانون موضع التنفيذ بل اصبحت سلطة تشريعية، و يمارس الوزير الاول الفرنسي السلطة التنظيمية استنادا الى المادة 21 من الدستور التي تنص على ان الوزير الاول يدير عمل الحكومة وهو مسؤول عن الدفاع القومي ويؤمن تنفيذ القوانين 2 ، و يعين بعض الفئات من المواطنين المدنيين و العسكريين له ان يفوض بعض سلطاته الى الوزراء و هو يحل مكان رئيس الجمهورية في المجالس و اللجان المنصوص عليها في المادة 15 من الدستور الفرنسي، كما يستطيع بصورة استثنائية و بموجب تفويض علني و لمرة واحدة الحلول مكان رئيس الجمهورية في ترأس مجلس الوزراء و تختلف السلطة التنظيمية عن سلطة تكملة القوانين بموجب مراسيم فالبرلمان يستطيع عندما يشرع ان يكتفي بوضع المبادئ العامة للقانون تاركا امر تكملة الى الحكومة :السلطة التنظيمية فهي تعود اساسا الى الوزير الاول و السلطات المشتركة من رئيس الجمهورية و الحكومة.

يشترك كل من رئيس الجمهورية والحكومة في ممارسة ثلاث انواع من السلطات 3 :

1- سلطات الرئاسة التي تحتاج الى توقيع وزاري اضافي.

2- سلطات مجلس الوزراء .

3- سلطة التشريع بقرارات تنظيمية.

1. د.مولود منصور محاضرات في القانون الدستوري، دار الودائع الطبعة الاولى اكتوبر 2009 ص31

2. د. عبد الله بوقفة نفس المرجع السابق ص240

3. د.زهير شكر الوسيط في القانون الدستوري الجزء الاول المؤسسة الجامعية للدراسات ص295

السلطات الرئاسية التي تحتاج الى التوقيع الوزاري الاضافي:

- 1- تعيين الوزراء وكبار الموظفين :فالوزراء يعينون بمراسيم يوقعها كل من رئيس الجمهورية و . الوزير الاول المادة 1 من الدستور الفرنسي 1958 .
 - 2- نشر القوانين واعادتها الى البرلمان لدراستها ثانية :فرئيس الجمهورية يوقع القوانين و ينشرها في الجريدة الرسمية و نشر القوانين يحتاج الى توقيع الوزاري الاضافي.
 - 3- الدورات الاستثنائية :يتم فتح و اغلاق الدورات الاستثنائية بمراسيم يوقعها الوزير الاول الصلاحيات الدبلوماسية المادة 15 من الدستور الفرنسي 1958.
- تحتاج صلاحيات رئيس الجمهورية الدبلوماسية الى التوقيع الوزاري الاضافي من الوزير الاول ووزير الخارجية.

اما بالنسبة لمشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يخول الوزير الاول مباشرة السلطة التنظيمية عكس نظيره الفرنسي، و ذلك ما اشارت اليه المادة 19 الفقرة الثانية من الدستور الفرنسي و مفادها ان الوزير الاول يتولى اعداد و اصدار و نشر المراسيم التنفيذية المكملة للقوانين بعد موافقة رئيس الجمهورية.

و منذ التعديل الدستوري لسنة 1989 الذي اقر مبدأ الفصل المرن بين السلطات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. و اتجه المؤسس الدستوري الجزائري نحو تقوية السلطة التنفيذية موجه عام في مجال التشريع حتى أصبحت السلطة التشريعية مشرعا استثنائيا بحيث تقلص دور البرلمان وأصبحت السلطة التنفيذية ذات اختصاص غير مقيد إلا بما حدد دستوريا يتولى التنظيم بمفهومه العام و المتمثل في تنفيذ القوانين و التشريع في المجالات غير المخصصة للبرلمان مما ترتب عنه انقلاب القاعدة القائلة بأن الأصل العام هو إطلاق سلطة البرلمان و تقييدها هو الاستثناء و حلت محلها قاعدة عكسية مفادها.

إن تقييد سلطات البرلمان هو القاعدة واطلاقها هو الاستثناء 1، و لقد اخذ المؤسس الدستوري بالقاعدة التقليدية في دستور 1963 و أما القاعدة الجديدة من دستور 76-89-96 التعديل الأخير 2008، و مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 تضع اللوائح التنظيمية قواعد عامة و مجردة تؤدي الى إنشاء مراكز قانونية عامة، و تنقسم اللوائح إلى اللوائح المستقلة و اللوائح التنفيذية و نعالج ذلك في المطالب التالية:

1. ادحيمن محمد الطاهر نفس المرجع السابق ص32

المطلب الأول: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري تشمل جزأين هما تنظيم المواضيع غير المخصصة للقانون و يعني ذلك المواد التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون و هو من اختصاص رئيس الجمهورية وحده. الجزء الآخر يتضمن الأعمال التنظيمية المرتبطة بتنفيذ القوانين و هو اختصاص الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية حسب مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 في هذا الموضوع بالتحديد حتى المؤسس الدستوري الجزائري نظيره الفرنسي الذي ميز بين مجال القانون و مجال التنظيم. إن سلطة التنظيم

تتقسم إلى تنظيم مستقل و تنظيم مرتبط بتنفيذ القوانين. و ما يهم في هذا المطلب هو النوع الأول من التنظيم الذي يمارسه رئيس الجمهورية عن طريق أدوات قانونية في المراسيم الرئاسية التنظيمية و هذا ما نعالجه في الفروع التالية:

الفرع الأول: السلطة التنظيمية المستقلة من اختصاص رئيس الجمهورية

حرص المشرع الجزائري منذ الاستقلال إلى إعطاء حق سلطة إصدار سلطة التنظيم لرئيس الجمهورية. فقد نصت المادة 53 من دستور 1963 على مايلي " تمارس السلطة النظامية من طرف رئيس الجمهورية " و هكذا تجد سلطة التنظيم المستقل أساسها القانوني و الشرعي قائما و موجودا في نصوص أول دستور جزائري 1 .

كما نصت المادة 111 فقرة 10، في دستور 1976 على أن يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية، كما نصت المادة 116 من دستور 1989 يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، و نفس النص تضمنته المادة 125 من دستور 1996 وفي مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 و من ذلك يتبين بأن أساس السلطة التنظيمية و مصدرها في صلب و مواد الدستور فمنها تستمد أساسها القانوني و الشرعي 2 . و بالتالي بتعين القول بان المشرع الجزائري قد نهج منهج باقي الدساتير ،كالدستور الفرنسي و الدستور المصري، غير ان نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري اكتفى بالنص على لوائح المرفق العام بخلاف المؤسس الدستوري .المصري الذي نصّ على لوائح المرفق العام و لوائح الضبط أو البوليس الإداري 3 .

1. ادحيمن محمد الطاهر نفس المرجع السابق ص49

2. المادة 25 الفقرة الاولى من الدستور الجزائري

3. د.عزالدين بغدادى نفس المرجع السابق ص161

إن السلطة التنظيمية المستقلة تعد بمثابة تشريع أصلي تصدره السلطة التنفيذية دون الحاجة إلى إسناد قانون قائم. و ان السلطة التنظيمية تستمد مصدرها من احكام الدستور و تختلف الدساتير من دولة الى اخرى و ذلك حسب طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة في إسناد سلطة التنظيم. ففي النظام الرئاسي فإن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة و رئيس الحكومة في نفس الوقت أي هو صاحب السلطة التنفيذية و الرئيس الأعلى للجهاز الإداري مثل رئيس الولايات المتحدة. والوضع يختلف في فرنسا حيث يتقاسم السلطة التنظيمية كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول، بينما المؤسس الدستوري الجزائري تبنى مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية منذ دستور 1989 الى غاية التعديل الدستوري الاخير لسنة 2008 و إسناد السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية مع إسناد سلطة ضبط السياسة الحكومية و تنفيذها لرئيس الحكومة . والسؤال الذي يطرح، كيف يمكن تفسير قيام رئيس الحكومة بتنفيذ سياسته الحكومية و أهم و انجح أدوات هذا التنفيذ هي في يد رئيس الجمهورية، إن هذا التناقض في عدم إسناد سلطة التنظيم المستقل لرئيس الحكومة قد يختلف عمليا باختلاف الوضع الحزبي 1 .

في حالة وحدة الأغلبية الحزبية: فالسلطة الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية يصبح إسناد التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية مجرد وسيلة من وسائل التفوق مركز الرئيس لأن في هذه الحالة حتى و لو أسندت السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الحكومة يبقى هذا الأخير مجرد عون تابع لإرادة الرئيس الجمهورية. و في حالة اعتراض رئيس الحكومة على المرسوم الرئاسي فلم يجد أمامه سوى خيارين إما تطبيق المرسوم الرئاسي أو تقديم الاستقالة.

أما في حالة التعايش الحزبي: قد يتمتع الوزير الاول بنوع من الاستقلالية تجاه رئيس الجمهورية وذلك في ظل مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 فهو الذي يضبط سياسة اختيار حكومته إضافة إلى ذلك تقوم بتحضير المراسيم الرئاسية التي سيقدمها بعد لرئيس الجمهورية ضيقا على سياسته الحكومية للإمضاء .

عبر الأشكال الذي يطرح في حالة رفض رئيس الجمهورية امضاء مرسوم رئاسي قدمه له رئيس الحكومة فالحل يكون كما يلي:

الحكم رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص أن يرفض إمضاء أي مشروع يقدمه الوزير الأول

1. الاستاذ مولود ديدان باحث في القانون الدستوري و النظم السياسية دار النجاح للكتاب 2005 ص340

"رئيس الحكومة " ففي هذه الحالة يقوم رئيس الحكومة بتقديم مشروع جديد لرئيس الجمهورية و يحاول من جديد الحصول على امضائه و ما دام حق رئيس الجمهورية في الإمضاء غير ملزم وغير مقيد لفترة زمنية لا يبقى امام رئيس الحكومة الا الاستقالة، وقد تكون الاستقالة في غير صالح رئيس الجمهورية و بعض الاحيان يجد رئيس الجمهورية نفسه مضطرا لإمضاء مشاريع المراسيم التي سيقدم من قبل رئيس الحكومة .

و في ظل التعديل الدستوري لسنة 2001 لا يعتبر الوزير الاول في مركز قوة و ان كان من الممكن ان يكون زعيما للأغلبية البرلمانية و بالتالي انعدام حدوث اي تصادم بين المرسوم الرئاسي و المرسوم التنفيذي و يتمثل ذلك في سمو مركز رئيس الجمهورية و مز تحول الوزير الاول الى عون سامي تابع لرئيس الجمهورية .

الفرع الثاني :المرسوم الرئاسي اداة القانونية للسلطة التنظيمية المستقلة

مما سبق الاشارة اليه بأن رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص المطلق دون مشاركة احد في ممارسة سلطة التنظيم المستقل، و يمارس هذه السلطة باستعمال الادوات و الوسائل القانونية التي تمكنه من التعبير عن ارادته و توجهه السياسي و من ضمن هذه الادوات تلك القرارات التنظيمية التي تصدر في شكل مراسيم رئاسية المادة 8/77 من مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 يوقع رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية و لهذا اخذ المؤسس الدستوري بأن سلطة اصدار القرارات التنظيمية العامة فعند انشاء و تنظيم المرافق العامة و نظرا لأهميتها لذلك جعل اصدارها منوطا بأعلى جهاز على رأس السلطة التنفيذية و هو رئيس الجمهورية، و يلخص اصحاب هذا الاتجاه من رجال الفقه و القانون الدستور الى القول بأن انشاء و تنظيم المرافق او المصالح العامة لا يجوز الا بقرار .جمهوري اي مرسوم رئاسي.1

وما أكد عليه الدستور المصري باعتبار حق اصدار اللوائح التنظيمية تأييد لرئيس الجمهورية وحده بحيث لا يجوز لغيره.

1. ادحيمن محمد الطاهر نفس المرجع السابق ص21

المطلب الثاني: نطاق ومجال كل من القانون واللائحة التنظيمية

ان الأسس العامة التي تحكم علاقة القانون بالقرارات الادارية التنظيمية هي بشكل عام علاقة خضوع القرارات الإدارية للقانون باعتبارها صادرة عن سلطة تنظيمية تنفيذية وعلو القانون باعتباره عملا صادرا من سلطة تشريعية ممثلا للإرادة العامة للأمم و الأخذ بهذا المعيار يعد تطبيقا لمبدأ تدرج القاعدة القانونية العامة و الذي تأخذ به مختلف دساتير الدول و الذي يعني خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى، ليصبح القانون الذي يصدر من السلطة التشريعية أسمى و أعلى من القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية و المقصود بتحديد مجال و نطاق السلطة التنظيمية العامة و القانون هو تحديد المسائل و الموضوعات التي تستقل بتنظيمها و احكامها السلطة التنظيمية العامة و المسائل و الموضوعات التي يستقل القانون بتنظيمها و احكامها و التي سنعالجها في الفروع التالية:

الفرع الأول: المحاولات الفقهية لتحديد نطاق و مجال مستقل لكل من اللائحة التنظيمية و القانون

حاول الفقه الدستوري و القانون الاداري ايجاد اسس تقوم عليها عملية تحديد نطاق و مجال كل من اللائحة التنظيمية و القانون على اسس و معايير موضوعية احيانا و على اسس و معايير شكلية وذلك من اجل حماية الأفراد و تعسف الهيئة الحاكمة. و من بين المحاولات و الاجتهادات الفقهية في هذا المجال .

أولا النظام القانوني للحقوق و الحريات الفردية او الحالة القانونية للأفراد:

ذهب انصار هذه النظرية الى محاولة تحديد اي وضع حد فاصل بين مجال كل من القانون و السلطة التنظيمية و من ابرزهم الفقيه موريس هوريو ، ان كل ما من شأنه المساس بحقوق و حريات الأفراد او بأموالهم و انواع هذه الحقوق و الحريات و كذا تحديد طرق و كيفية ممارستها و طرق و ضمانات حمايتها يجب ان يصدر بها قانون على ان تستقل القرارات

الإدارية العامة بوضع القواعد التي تتعلق بتنفيذ القانون و لا تتعلق و موضوعات القواعد العامة التي تنظم هذه الحقوق و الحريات .و تقوم هذه المحاولات الفقهية على مبدأ الفصل بين السلطات اذ قيل بهذا المبدأ لحماية الأفراد من طغيان الهيئات الحاكمة ، ووضع التشريع في يد البرلمان تحقيقا لهذا الغرض ، و اقصيت منه الادارة" السلطة التنفيذية " و ترتبنا على ذلك يكون مجال القانون هو القواعد العامة المتعلقة بالمراكز القانونية للأفراد ، و يكون مجال السلطة التنظيمية محددا بصيغة

خاصة لإدارة المرافق العامة و تنظيم سيرها و بناءا على ذلك ام الحد الفاصل بين مجال القانون و السلطة التنظيمية عند هؤلاء الفقهاء هو حالة الأفراد و كل قاعدة عامة تقتضي مساسا بالحالة القانونية للأفراد تكون من اختصاص القانون على ان يترك للأئحة التنظيمية وضع القواعد التي تقتصر على تنفيذ القانون و التي لا اثر لها بالنسبة للأفراد غير ان هذه النظرية قد تعرضت لنقد شديد ، بالرغم من النظرة المنطقية المجردة لأصحاب هذه النظرية و التطبيق المطلق لمبا الفصل بين السلطات الا انه يؤخذ عليها:

أ- ان هذا التحديد لم يقيد الا السلطة التنفيذية اي يمنع السلطة التنظيمية من الاعتداء على مجال القانون لكنه لم يمنع المشرع من الاعتداءات على مجال اللائحة.

ب- كما انها غير جامعة مانعة لتحديد مجال كل من القانون و اللائحة التنظيمية اي ان هناك بعض اللوائح التنظيمية تتدخل في موضوعات و مسائل تدخل في اطار المخصص للقانون مثل اللوائح التنظيمية المتعلقة بالضبط الاداري " لوائح البوليس الاداري " و التي تمس حقوق و حريات الأفراد او اللوائح التي تتعلق بانشاء و تنظيم المرافق العامة و الادارات و هي بال شك تتعدى اثرها المساس بحقوق الأفراد و حرياتهم 1.

ثانيا نظرية هدم الحواجز بين مجال القانون و اللوائح التنظيمية:

ذهب فريق من الفقهاء و على رأسهم الفقيه كاري دو مالبرق الى القول بهدم كل حد يفصل بين القانون و السلطة التنظيمية على اساس نظرية اولوية و سمو القانون على اللائحة التنظيمية . القانون حسب هذه النظرية اسمى و اعلى من السلطة التنظيمية باعتبار ام مصدره البرلمان اي السلطة التشريعية و البرلمان باعتباره معبرا عن الارادة العامة للامة و هو يستطيع ان يشرع فيما يشاء بدون تحديد ، لان القانون و السلطة التنظيمية لا اختلاف بينهما من حيث مضمونها و لا يوجد نطاق خاص بهما فيستطيع كلاهما ان يتولى بالتنظيم اي موضوع بل ما يميز بين القانون و السلطة التنظيمية هو اختلاف المصدر ، و لما كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في سن القوانين فهي اسمى من السلطة التنفيذية ، التي تضع اللوائح و القرارات الادارية العامة . فان هذا السمو يمتد الى العلاقة بين القانون و السلطة التنظيمية فيصبح القانون اسمى من اللائحة هو الذي يحدد مجال تطبيقها و هو الذي يلغيها و يعدلها ، فمجال القانون غير محدد و ليس هناك

1. د. سليمان محمد الطماوي نفس المرجع السابق ص 160

تنفيذ القوانين اي على مجر وضع الأحكام التفصيلية للقوانين بل تشمل التشريع في موضوعات لم يتناولها المشرع بالتنظيم و يترتب على سمو القانون ان السلطة التنظيمية العامة لا تستطيع ان تمس القانون بالتعديل او الإلغاء و هنا يتبين سمو مجال القانون على مجال السلطة التنظيمية ، اي ان مجال القانون محرم على السلطة التنظيمية و كل موضوع يدخل فيه البرلمان بالتنظيم بواسطة القانون فهو محرم على السلطة التنظيمية ان تنظمه بما يتعارض مع أحكام القانون، اما اللائحة التنظيمية فليس لها مجال محجوز يستعصى على تدخل البرلمان . و تستمد هذه النظرية اساسها القانوني من مبدأ الفصل بين السلطات. كون القانون يصدر عن السلطة التشريعية المعبرة عن الارادة العامة التي تسمو على كافة السلطات و الهيئات العامة. و مهما يكن من اجتهاد انصار هذه النظرية غير انه وجهت لها عدة انتقادات منها :¹

1- عجز هذه النظرية عن تبرير وجود اللائحة المستقلة بذاتها و التي تصدر دون الحاجة الى قانون سابق و هي تشريع مبتدئ على الرغم من انها غالبية الفقه يرى ان وظيفة السلطة التنفيذية لا يمكن ان يقتصر دورها على مجرد تنفيذ القوانين ، لان الضغط الواقع الاقتصادي و السياسي و الاجتماعي يؤدي حتما الى تدخل السلطة التنفيذية " السلطة التنظيمية " لتكمل و تساعد القانون في مجالات و موضوعات لم يتطرق اليها القانون مثل لوائح التفويض و لوائح الضرورة. ان هذه النظرية لا تعطي تفسير و مبرر لوجود السلطة التنظيمية الى جانب القانون . ان المفهوم الواسع لمعنى التنفيذ الذي اعطته هذه النظرية لمفهوم كلمة التنفيذ مثل لوائح التفويض لوائح الضرورة كونها لوائح تنفيذية الا انه من الصعب التسليم باعتبارها لوائح تنفيذية كونها تملك قوة التعديل والإلغاء لأحكام بعض القواعد القانونية القائمة و بناء على هذه الاتجاهات النظرية نلاحظ خاصيتين يتمتع بهما مجال القانون.

الخاصية الاولى : انه مجال غير محدد اذ يجوز له ان يتناول بالتنظيم كافة الوسائل و موضوعات أي مجال غير محدود.

الخاصية الثانية : انه مجال محتجز اي ان هناك بعض الموضوعات القانونية بطبيعتها لا يجوز لغير القانون التدخل فيها ، هذه المبادئ كانت محل اعتناق غالبية فقه القانون العام حيث بني اتجاهه على قاعدة مستقرة . ان القانون في مكان اسمى و اللائحة في المكان التبعية و من ثم فان

1. قارش احمد نفس المرجع السابق ص29

مجال القانون لا يكاد يحده قيد و مجال اللائحة محدد بطبيعته و هذه القاعدة كرستها معظم دساتير الدول فيم يتعلق بتحديد نطاق و مجال القانون و اللائحة و علاقتها الى ان صدر الدستور الفرنسي لسنة 6991 أين احدث ثورة على موازين هذه العلاقة فجعل مجل القانون محدد و ترك ما عداه من اختصاص مجال اللائحة التنظيمية.

ثالثا : تحديد مجال السلطة التنظيمية و القانون المقارن

تدخل القانون الوضعي لتحديد مجال السلطة التنظيمية و القانون و ذلك بواسطة العرف و الأحكام و القواعد الدستورية حيث اتجه غالبية الفقه الدستوري و الإداري إلى إقرار إن هنالك مسائل و موضوعات معينة لا يجوز تنظيمها إلا بقانون بمعنى لا يجوز إصدار قرارات تنظيمية بشأنها و بالتالي إن هذه الموضوعات محجوزة للسلطة التشريعية 1 و هي تخرج من نطاق مجال السلطة التنظيمية وفقا للمفهوم التقليدي للعلاقة بين القانون و اللائحة في تحديد كل من القانون و السلطة التنظيمية تتمثل في حصر و تحديد موضوعات السلطة التنظيمية على سبيل الحصر و ترك موضوعات و مسائل القانون بدون تحديد بأن مجال و نطاق القانون مطلق و ذلك على أساس القانون هو الإرادة التي تسود و تسمو على كافة الأعمال والسلطات تطبيقا لمبدأ السيادة الشعبية أو الإرادة العامة و تختلف الدساتير في مختلف الدول في تحديد مجال و نطاق كل من القانون و السلطة التنظيمية بحسب النظام السياسي الدستوري الذي تأخذ به الدولة فإذا كان الأصل العام أن البرلمان المشرع باعتباره ممثلا للإرادة العامة و معبرا عنها فهو بذلك صاحب الاختصاص للأصيل في مجال التشريع و بالتالي يستطيع التشريع في جميع الموضوعات عدا تلك التي تكون لائحة بطبيعتها غير نجد أن هناك أسلوبان لتوزيع الاختصاص فيما بين القانون و اللائحة.

النظرية التقليدية :وفق لهذه النظرية يكون الاختصاص العام لتنظيم مختلف المسائل و الموضوعات للقانون حيث تعتبر السلطة التشريعية هي الأصل أي يكون البرلمان مطلق الصلاحية بتنظيم هذه الموضوعات باعتباره ممثل الإرادة العامة و يقتصر مجال السلطة التنظيمية على المسائل التي تعهد بها إليها القانون أي السلطة التنظيمية هي الاستثناء و أخذت بها مختلف الدساتير بهذه النظرية

ومنها الدستور الجزائري لسنة 1963 . 2

النظرية الحديثة : و حسب هذه النظرية يكون الاختصاص العام للسلطة التنظيمية أي يكون لها

1. د /سليمان محمد الطماوي نفس المرجع السابق ص612

2. د .عمار عباس العلاقة بين السلطات في الانظمة السياسية المعاصرة و في النظام السياسي الجزائري دار الخلدونية 2010 ص21

مختلف الصلاحية في التشريع فيما لم يخصصه المشرع في مجال القانون إذ يحصر الدستور المجالات المخصصة للقانون (البرلمان) ويترك ما عداها لمجال للتنظيم حتى تصبح السلطة التنظيمية هي الأصل و البرلمان هو الاستثناء وظهرت هذه النظرية مع الدستور الفرنسي لسنة 1958 أخذت بها بعض الدساتير مثل الدستور المغربي و الجزائري .

لقد استحدث دستور 1958 الفرنسي مبادا جديد يتمثل في الخروج على جميع المبادئ التقليدية المستقرة اي حدد الدستور مجال تعيينه للقانون وجعل ما عداه من اختصاص اللائحة التنظيمية وبالتالي أصبح اختصار المشرع اختصاص مقيدا واختصاص الادارة اختصاصا عاما .

مجال القانون :حدده المادة 34 من الدستور الفرنسي 1958 ، المادتان 122-123 من الدستور الجزائري، المادة 122 من الدستور الجزائري يصنف على ما يلي :يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور و لذلك المجالات الآتية:

- 1- حقوق الاشخاص وواجباتهم الاساسية لا سيما نظام الحريات العمومية و حماية الحريات الفردية و واجبات المواطنين.
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الاحوال الشخصية، وحق الاسرة لا سيما الزواج، والطلاق والنبوة والاهلية والتركات.
- 3- شروط استقرار الاشخاص.
- 4- التشريع الاساسي المتعلق بالجنسية.
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الاجانب.
- 6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وانشاء الهيئات القضائية.
- 7- قواعد قانون العقوبات والاجراءات الجزائية لا سيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل و تسليم المجرمين و نظام السجون.
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية و طرق التنفيذ.
- 9- نظام الالتزامات المدنية و التجارية و نظام الملكية.
- 10- التقسيم الاقليمي للبلاد.
- 11- المصادقة على المخطط الوطني.
- 12- التصويت على ميزانية الدولة.
- 13- احداث الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق المختلفة و تحديد اساسها و نسبها.

14- النظام الجمركي.

15- نظام اصدار النقود، و نظام البنوك و القرض و التأمينات.

16- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم و البحث العلمي.

17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية و السكان.

18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل و الضمان الاجتماعي و ممارسة الحق النقابي.

19- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة و اطار المعيشة و التهيئة العمرانية.

20- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية و النباتية.

21- حماية التراث الثقافي و التاريخي و المحافظة عليه.

22- النظام العام للغابات و الاراضي الرعوية.

23- النظام العام للمياه.

24- النظام العام للمناجم و المحروقات.

25- النظام العقاري.

26- الضمانات الاساسية للمواطنين والقانون الاساسي العام للتوظيف العمومي.

27- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

28- قواعد نقل الملكية من القطاع العام الى القطاع الخاص.

29- انشاء فئات المؤسسات.

30- انشاء اوسمة الدولة و نياشينها و القابها التشريعية.

المادة 123 من الدستور تنص على ما يلي:

اضافة الى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية

في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية و عملها،

- نظام الانتخابات،

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،

- القانون المتعلق بالإعلام،

- القانون الاساسي للقضاء و التنظيم القضائي،

- القانون المتعلق بقوانين المالية،

- القانون المتعلق بالأمن الوطني.

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب و بأغلبية ثلاث ارباع (3/4) مجلس الامة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره. وعلاوة على التعداد الذي اورده كل من احكام المادة 122 و 123 من الدستور نصت مواد اخرى على مسائل يتعين صدورها بقانون و من ذلك نجد:

المادة 61 الفقرة الاولى من الدستور " الاملاك الوطنية يحددها القانون"

المادة 69 الفقرة الثانية "يحدد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية و مراقبتها"

المادة " : 20 لا يتم نزع الملكية الا في اطار القانون و يترتب عليه تعويض قبلي عادل و منصف"

المادة 610 الفقرة الثالثة :يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة و يضبط تنظيمه و عمله و جزاء تحقيقاته"

مجال اللائحة:

يقابل هذا التحديد على سبيل الحصر الذي اتبعه الدستور الفرنسي و كذلك المؤسس الدستوري في بخصوص مجال القانون المشار اليه سابقا المادة 34 من الدستور الفرنسي، المادتان 122 و 123 الدستور الجزائري.

فيما يخص تحديد مجال اللائحة نصت عليها المادة 37 الفقرة الاولى من الدستور الفرنسي على النحو التالي " :جميع الموضوعات التي لا تندرج في مجال القانون تعتبر ذات طبيعة لائحية" .

كما نصت المادة 125 من الدستور الجزائري " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الاول" و يترتب على ذلك ان القانون لا يمكن اصداره الا في امر من الامور التي وردت على سبيل الحصر و ان اللائحة تمتد الى جميع الامور التي لم يحجزها المشرع صراحة للقانون . غير انه من الناحية العملية ان البرلمان قد يعتدي على المجال المخصص لللائحة و العكس، اذا رأت الحكومة ان البرلمان قد اعتدى على امر محجوز لللائحة فإن لها ان تدفع بعدم الاختصاص و لكنها قد تلتزم الصمت فيخرج التشريع في موضوع لائحي .

وطبقا للفقرة الاخيرة من المادة 37 من الدستور الفرنسي تعتبر هذه التشريعات في مقام اللوائح و بالتالي يجوز تعديلها بمجرد مرسوم يصدر بعد أخذ رأي مجلس الدولة بأن الحكومة ملزمة بأن تصدر قرار من المجلس الدستوري بأن التشريعات محل الخلاف قد صدرت في موضوع لائحي و قبل هذا القرار تحتفظ تلك التشريعات بطبيعتها التشريعية، اما اذا اعتدت اللائحة على مجال مخصص للقانون فإن سبيل تصحيح هذا الاعتداء هو رفع دعوى الالغاء من ذوي المصلحة امام القضاء الاداري 2 .

غيران الدستور الفرنسي اعترف للوزير الاول الفرنسي لحق اصدار اللوائح التنظيمية 3 ويجوز التفويض لغيره في هذا الحق مما سبق الاشارة اليه بالرغم التشابه الكبير بين الدستور الفرنسي و الدستور الجزائري في النظام الجزائري سلطة اصدار لوائح المرافق العامة عن سلطة رئيس الجمهورية، ان المؤسس الدستوري الجزائري على ما ذهب اليه المؤسس الدستوري المصري من حيث سلطة اصدار لوائح انشاء المرافق العامة هي في الاصل من اختصاص رئيس الجمهورية دون اشراكه غيره فيها.

الفرع الثاني: سلطة التنظيم و التنفيذ

ان سلطة التنظيم تسند الى رئيس الجمهورية والوزير الاول حيث يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل الغير المخصصة للقانون بواسطة مراسيم رئاسية، اما تطبيق القوانين في المجال التنظيمي يعود للوزير الاول يمارسه بواسطة مراسيم تنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية.

ان اللوائح التنظيمية المستقلة تسمى باللوائح القائمة بذاتها اي لا تستند الى قانون لإصدارها، حيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدارها للمادة 125 الفقرة الاولى من الدستور الجزائري التي تنص "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون . "لقد فوض المشرع الدستوري مجالا خاصا بالتشريع بموجب المادتين 122 ، 123 من الدستور الجزائري.

2. محمد رفعت عبد الوهاب نفس المرجع السابق ص39

3. د. عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ص162

و ما يخرج عن هذا المجال يتولى رئيس الجمهورية تنظيمه في اطار اللوائح المستقلة و هذه اللوائح هي:

اولا :لوائح المصالح العامة:

و تصدر هذه اللوائح دون الحاجة الى قانون تستند عليه و يقوم رئيس الجمهورية بإصدارها دون اشراك الوزير الاول و تأخذ شكل مراسيم رئاسية المادة 77 الفقرة الثامنة من الدستور الجزائري"يوقع المراسيم الرئاسية " و في اطار المادة 125 الفقرة الاولى من الدستور يصدر رئيس الجمهورية هذه اللوائح لتنظيم المرافق العامة و تنسيق سير العمل في المصالح الادارية.

مثل ذلك :مرسوم رئاسي رقم (99-2003) مؤرخ في 9 جمادى الاول عام 1420 الموافق ل 21 غشت سنة 1999 تتضمن تحويل معهد الطيران الى مدرسة تحضيرية لدراسة الطيران.1

ثانيا :لوائح الضبط الاداري

ان مختلف دساتير الجزائر لم تنص على هذا النوع من اللوائح التنظيمية المستقلة كاختصاص مخول للسلطة التنفيذية الا ان الفقه الإداري 3 يعطي للسلطة التنفيذية الحق في اصدار لوائح الضبط الإداري، و ذلك اعتبار السلطة التنفيذية اقدر على السلطة التشريعية في المواجهة و التصدي لأمر الضبط و النظام العام حفاظا على امن المجتمع و سلامته ، و باعتبار هذه اللوائح قائمة بذاتها و تسند الى قانون لإصدارها من شأنها وضع قيود على حريات الافراد و حقوقهم من اجل الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة ل الأمن، السكنية، الصحة العامة .

ان هذا النوع من اللوائح التنظيمية المستقلة تصدر في شكل مراسيم رئاسية، غير ان نجد ان المشرع المصري قد اشار اليها في المادة 145 من الدستور المصري على " :يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط "، و نظرا لطبيعة هذه اللوائح و ما ينتج عن ممارستها من الاعتداء على حقوق الافراد و حرياتهم فإن تعيين عدم التوسع في إصدارها بحجة الحفاظ على النظام العام، وفقا للظروف الاستثنائية المشار اليها في مواد الدستور فيما جاء في المادة 146 من الدستور المصري لسنة 1971 "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء و تنظيم المرافق و المصالح العامة " و هذه المادة هي الاساس القانوني حول حق رئيس الجمهورية في انشاء و الغاء المرافق العامة.

1. المادة 85 الفقرة الثالثة من الدستور الجزائري

2. د/عز الدين البغدادي نفس المرجع السابق ص162

3. د/عز الدين البغدادي نفس المرجع السابق ص161

الفصل الثاني

المجال التنظيمي للوزير الأول

إن سلطات و صلاحيات الوزير الأول تتمثل في تنفيذ القوانين و التنظيمات أي النصوص التشريعية التي تضعها السلطة التشريعية و التنظيمات المستقلة أي المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية في إطار ممارسة اختصاصاته التنظيمية العامة و ذلك بعد موافقة رئيس الجمهورية ونعالج ذلك في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: المهام الحكومية والإدارية للوزير الأول

إن موضوع صلاحيات الحكومة يقود مباشرة إلى تناول صلاحيات و سلطات رئيس الحكومة أي الوزير الأول حاليا .في النظام الدستوري الجزائري و لكن قبل الخوض في صلاحيات و سلطات الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري يجب الإشارة إلى طرق تعيين و إنهاء المهام لكل من الوزير الأول و أعضاء الحكومة .و ذلك نعالجه في المطالب التالية:

المطلب الأول: تعيين الوزير الأول

يتولى رئيس الجمهورية تعيين الوزير الأول وإعفاءه من مهامه مراعيًا في ذلك القوى السياسية الفاعلة وكذلك تشكيلة البرلمان .ولم يرد في الدستور أي قيد على رئيس الجمهورية عند ممارسة هذه الصلاحية. 1

أي أن تعيين الوزير الأول من الاختيار الحر بين الكثير من الشخصيات .غير أن الوزير الأول المعين من قبل رئيس الجمهورية لا يمكن أن يفعل شيئًا مهما دون دعم الرئيس له 2 . و ينهي مهام الوزير الأول بواسطة مرسوم رئاسي يوقعه رئيس الجمهورية بناء على الإقالة أو الاستقالة أو الوفاة و نعالج ذلك في الفروع التالية:

الفرع الأول: طريقة اختيار و تعيين الوزير الأول

لم يلزم الدستور رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول من الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان دستوريا . إذ يتمتع رئيس الجمهورية بحرية كبيرة في هذا المجال تقتضي المادة 5/77 من الدستور

1. د. صالح بلحاج المؤسسات السياسية القانون الدستوري الجزائري من الاستقلال إلى اليوم ديوان المطبوعات الجامعية 2010 ص 216

2. المادة 77 الفقرة الخامسة و المادة 85 الفقرة الثالثة من الدستور الجزائري.

على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول و ينهي مهامه، نفس المضمون نصت عليه المادة 141 من الدستور المصري المعدل في مارس 2001 " يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء و يعفيه من منصبه دون قيد أو شرط.1 " و بما أن رئيس الجمهورية يجسد وحده الأمة و يضمن استقرار مؤسساتها الدستورية عليه أن يعين لهذا المنصب الحساس و المهم الشخصية المناسبة من حيث الكفاءة و السمعة .و إن موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة و أعضائها التأشيرة للدخول في العمل هي موافقة ضمنية لشخص الوزير الأول .و لكسب ثقة البرلمان على رئيس الجمهورية أن يختار شخصا يعبر عن الأغلبية البرلمانية أو على الأقل تكون مقبولة من جانبها2 .

أولا :من حيث الكفاءة و السمعة في ظل التعددية الحزبية التي تقتضي وجود معارضة مراقبة لنشاط الحكومة يجب أن يكون الوزير الأول مؤهلا علميا و سياسيا لتولي مهمة تسيير السياسة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للدولة و نستخلص ذلك من خلال الممارسة و التجربة و بعد النظر و مدى قدرة الشخص على مواجهة المشاكل و إيجاد الحلول الناجحة لها.فإن شرط الكفاءة و السمعة إذا هما ضروريان في شخص الوزير الأول لنجاحه في تنفيذ سياسته و إعطاء الفعالية لكل طاقم الحكومي.لهذا على رئيس الجمهورية البحث و التقصي لاختيار الوزير الأول كي يلقي رضاء المعارضة و دعم الرئيس له، لأن حسن أو سوء اختيار الوزير الأول حاليا يعود بالإيجاب أو السلب على شخص رئيس الجمهورية المكلف بضمان استقرار المؤسسات الدستورية3 .

ثانيا :من حيث الانتماء السياسي

من الناحية الدستورية فإن رئيس الجمهورية حر في اختيار رئيس الحكومة ' الوزير الأول حاليا، و لكن الوزير الأول ملزم بعرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان و لا بد من حصوله على موافقة البرلمان لتنفيذ مخططه و تتوقف موافقة البرلمان على مدى توافق برنامج الحكومة مع سياسة الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان و أن عدم دعم و موافقة البرلمان قد تؤدي إلى استقالة الحكومة أو حل البرلمان .و اللجوء إلى هذا الأخير أي حل البرلمان قد يؤدي إلى عودة نفس

1. د /عز الدين بغدادي نفس المرجع السابق ص192

2. د /عز الدين بغدادي نفس المرجع السابق ص193

3. أ .طبيعي عيسى طبيعة المسؤولية السياسية للوزير الاول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2008 المجلة الجزائرية .العدد 2010/4

الأغلبية .و بذلك يكون رئيس الجمهورية في موقف حرج و لهذا من الناحية العملية على رئيس الجمهورية ممارسة اختصاصه في تعيين الوزير الأول بمراعاة القوى السياسية الممثلة في البرلمان تحرزا من وقوع أزمات وزارية متكررة و حل البرلمان و جوبا أو بإرادة الرئيس و التي تؤثر على كامل النظام السياسي في الجزائر. و لهذه الأسباب و كما أن الانتخابات التشريعية يمكن أن تجرى مرة أو أكثر أثناء عهدة رئيس الجمهورية .بسبب انتهاء الدور التشريعي أو نتيجة حله.و من ثم فإن نتيجة هذه الانتخابات التشريعية يمكن أن تأتي وفقا لثلاث وضعيات 1 .

فأما أن تكون الأغلبية البرلمانية مؤيدة للرئيس فيحدث التطابق بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية و إما أن يحدث العكس و تتعارض الأغلبية البرلمانية مع الرئيس و قد يحدث أن لا تتحصل احد الأحزاب المتنافسة على الأغلبية البرلمانية و كانت هذه الأغلبية موزعة بين عدة أحزاب .و في هذه الوضعيات المختلفة كيف يتم اختيار الوزير الأول يلقي تأييد البرلمان لضمان بقاء حكومته؟

التوافق بين الأغلبية البرلمانية و الرئيس في هذه الوضعية أن الرئيس يمارس سلطاته دون أن يواجه مشاكل و صعوبات كبيرة حيث يعمل الوزير الأول على تنفيذ السياسة العامة للدولة على النحو الذي يراه الرئيس .

غير أن الفقيه موريس دوفاجي يميز بين حالتين في هذه الوضعية 2 .

الحالة الأولى :رئيس الجمهورية كزعيم للأغلبية:

في هذه الحالة يصبح رئيس الجمهورية صاحب الأغلبية في البرلمان فيضم هذا النفوذ إلى صلاحياته الدستورية فيكون الوزير الأول و الوزراء تحت رحمة الرئيس الذي يختارهم و يعزلهم و يرغمهم على الاستقالة و يوجه لهم التعليمات التي شرف على تنفيذها.

هكذا تشكل جزئيا السلطات الدستورية لرئيس الوزراء و نواب الأغلبية ملزمون بالطاعة ذاتها تجاه الرئيس يعطينا النظام الفرنسي المطبق من 1962 إلى 1986 أفضل أمثلة حيث استطاع الرئيس أن يعتمد على أغلبية الجمعية الوطنية لأنها انتخبت من اجل التزامها بمساعدته و تعضيده و الحكومة تابعة و بالتالي استحوذ الرئيس من الجانب العملي على حق العزل على الوزير الأول و

1. د .عز الدين بغداددي نفس المرجع السابق ص692

2. طيبي عيسى نفس المرجع السابق ص60

على كل واحد من الوزراء الذين يجدون أنفسهم في حالة تبعية بالنسبة إلى الرئيس و هنا رؤية رئاسية للدستور .

الحالة الثانية :رئيس الجمهورية عضوا في الأغلبية:

و في هذه الحالة يفقد رئيس الجمهورية كل نفوذه فتذهب السلطة الأغلبية إلى رئيس الوزراء حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية أن ينشط ضد الأغلبية و لا ضد الوزير الأول و الحكومة كما هو عضو في الأغلبية و لا يستطيع الوقوف ضدها. يؤدي هذا الوضع إلى أحادية أغلبية ذات هيمنة من قبل رئيس الوزراء و أمام هذه الوضعية يكون أمام رؤية برلمانية للدستور .

أما في الجزائر فنجد في وقت الرئيس السابق ' اليمين زروال ' و كذلك الرئيس عبد العزيز بوتفليقة لم تعرف هذه الوضعية لأنها كانا يترشحان للانتخابات الرئاسية بصفة حرة لا ينتميان إلى أي حزب. إلا أن الممارسة العملية التي كان فيها الرئيسان يقارب فكرة توافق الأغلبية و ذلك نتيجة للوضع الخاص الذي عايشته الجزائر منذ مطلع التسعينات .1

و كانت بداية هذا الوضع مع قيام الرئيس السابق الشاذلي بن جديد بحل المجلس الوطني الشعبي وتقديم استقالته فدخلت البلاد مرحلة انتقالية دامت ثلاث سنوات 1992-1995 أنتجت وضعاً أمنياً اجتماعياً اقتصادياً لغياب مؤسسات دستورية تتمتع بالشرعية .2

فأيقنت السلطة السياسية بأن حل الأزمة يكون بالعودة من جديد إلى المسار الانتخابي لبناء المؤسسات الدستورية و إضفاء الشرعية عليها فتم الإعلان عن إجراء أول انتخابات رئاسية تعددية في الجزائر بتاريخ 16 نوفمبر 1995 و أسفرت النتائج عن فوز المرشح الحر يمين زروال نتيجة للتأييد الرسمي الذي حصل عليه من المنظمات و الجمعيات و غيرها .

كما أعلن السيد يمين زروال رئيس الجمهورية السابق عن إجراء استفتاء لتعديل الدستور بتاريخ 28 نوفمبر 1996 و بعد ما أجرت انتخابات تشريعية تعددية بتاريخ 05 جوان 1998 و بالنتائج المعرفة المحصل عليها أعطى الجزائريون لرئيس الجمهورية السيد يمين زروال إمكانية الحكم بأغلبية مخصصة له غير أن الرئيس أعلن في 11 سبتمبر 1998 عن تنظيم انتخابات رئاسية مسبقة مقلصاً بذلك عهدته الرئاسية، هذه الانتخابات الرئاسية شهدت ترشيح العديد من الشخصيات المعروفة و

1. د عز الدين بغدادى نفس المرجع السابق ص195

2. د عز الدين بغدادى نفس المرجع السابق ص195

في هذه المرحلة قامت الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان بتشكيل تحالف سياسي لتأييد المترشح الحر السيد الرئيس عبد العزيز بوتفليقة .

و من خلال ما سبق ذكره يمكن تسجيل ملاحظتين:

الملاحظة الأولى : إن رئيسي الجمهورية السيد اليمين زروال و السيد عبد العزيز بوتفليقة كان يصل كل منهما إلى السلطة بوصفه مترشح الإجماع .1

لهذا فالرئيسان يستندان على أساس الإجماع لا على أساس الأغلبية البرلمانية حيث تختارهم الأمة وتساندهم في ذلك الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان و تتبنى برامجهم و هذا لسبب كان قوي في إعطائهم الحرية الكاملة في اختيار و تعيين رئيس الحكومة و البرلمان كان دوما توافق على هذه الحكومات 2 .

لهذا كان رئيسي الجمهورية يفضلان اختيار شخصية لها علاقة طيبة معهم و مخصصة لهم و قادرة على تنفيذ برنامج الإجماع.

الملاحظة الثانية : ما يمكن ملاحظته من 1995 إلى 1999 أنها مرحلة باختيار رؤساء حكومات مكلفين بتنفيذ برنامج الإجماع إلى جانب ذلك تحضير الانتخابات و الاستفتاءات.

مثال : حكومة اويحي التي كانت مكلفة بالتحضير لاستفتاء تعديل الدستور 1999

غير أن مصر لم تعاني من مشكلة رئيس الجمهورية و لهذا لا يثار مشكلة الرئاسيات و مرشح الإجماع أو مرشح الأغلبية البرلمانية، إلا أن استغلال منصب رئيس الوزراء في دستور 1971 قد اعتمد في جوهره على النظام البرلماني الذي يقر ازدواجية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء و التعارض بين الرئيس و الأغلبية البرلمانية.

ماذا يحدث لو أسفرت الانتخابات البرلمانية عن أغلبية برلمانية معارضة للاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية؟ لقد سبق للفقهاء الدستوري في فرنسا إن طرح هذا السؤال الافتراضي.

و يجيب بان موقف الرئيس سيكون صعبا للغاية إذ انه سيواجه معارضة تتمتع بالأغلبية في البرلمان و سيجد صعوبة في اختيار الوزير الأول الذي يستطيع تشكيل حكومة تقوم بتنفيذ سياسته و علاقة المنظمات الدستورية ببعضها البعض ستتأثر بشكل مباشر بهذا الوضع الشائك خاصة علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية من ناحية أو مركز رئيس الجمهورية و قدرته على تنفيذ سياسته من

1. د .عز الدين بغدادى نفس المرجع السابق ص197

2. د .عز الدين بغدادى نفس المرجع السابق ص197

ناحية أخرى، فإذا حدث هذا الغرض فإن الرئيس سيكون بين خيارين:
الخيار الأول: يتصالح مع الأغلبية و يعين الوزير الأول بينهما و في هذه الحالة لن يستطيع الرئيس فرض سياسته على الحكومة.

الخيار الثاني : يتمثل في حكومة على رأسها وزير أول مقرب إليه يقوم بتنفيذ سياسته و في هذه الحالة سيكون من السهل على الأغلبية أن تعرقل عمله برفضها إقرار مشروعات القوانين التي يقدمها و منع الإعتمادات المالية التي يتطلبها 1.

وقد تتخذ موقفا أكثر حسما بتوجيه اللوم إليه و هذا يعني أن على رئيس الجمهورية أن يستقيل حيث نادى البعض بضرورة استقالة رئيس الجمهورية على أساس أن نتيجة الانتخابات تعتبر استفتاء غير مباشر على شخصه.

يرى الأستاذ " مورييس ذو فارجيه"

أن المقارنة مع موقف الرئيس ديغول عندما استقال عقب ظهور نتيجة استفتاء 1969 غير دقيق لأن الانتخابات التشريعية ليست استفتاء 2

لقد شهدت فرنسا التطبيق العلمي الأول لهذا الافتراض النظري أثناء الفترة الرئاسية للرئيس "ميتران" وذلك عند فوز الأحزاب اليمينية في الانتخابات التشريعية عام 1986 بالأغلبية البرلمانية، غير أن الرئيس الفرنسي " ميتران " لم يقدم استقالته و أعلن تمسكه بالبقاء في منصبه إلى نهاية مدة ولايته التي تنتهي 1988.

كما أن " جاك شيراك " أعلن عن تشكيل الوزارة من الأغلبية الجديدة و ظهر بذلك وضع جديد لم تشهد الجمهورية الخامسة من قبل أطلق عليه la cohabitation .

الشيء الملاحظ في فرنسا أن هذه الوضعية تعتبر غير عادية حيث الطريقة التي يتم بها التعايش تكشف التغيرات عن النظام السياسي الفرنسي.

حيث نجد النظام السياسي فيها يعمل في إطار نظام رئاسي عندما يكون التماثل بين الرئيس و الأغلبية البرلمانية و أحيانا بين نظام برلماني في حالة التعايش .

وهكذا يكون التعايش نقل السلطة الحكومية التي يتمتع بممارستها رؤساء الجمهورية إلى الوزير الأول حيث أن الرئيس يكون في مواجهة أغلبية برلمانية مضادة.

1. أ. طيبي عيسى نفس المرجع السابق ص11

2. د. عز الدين بغدادى نفس المرجع السابق ص200

و هكذا تأثرت سلطات رئيس الجمهورية بدرجة كبيرة عندما أصبحت الأغلبية البرلمانية معارضة لاتجاه السياسي و صارت مقاليد السلطة بيد الوزير الأول المدعم بتأييد الأغلبية بحيث يضمن خروجه منتصرا عند كل اختلاف يقع بينه وبين الرئيس .

حالة الائتلاف :يمر بين حالتين:

الحالة الأولى :إذا كان الائتلاف في البرلمان تسانده أكثريات متماسكة ففي هذه الحالة تكون إما إحدى الوضعيتين السابقتين إما التعارض أو التوافق بين الأغلبية.

الحالة الثانية :ما إذا أسفرت الانتخابات عن أغلبية غير متماسكة فإن هذا يعقد من مهمة اختيار رئيس الحكومة بسبب موافقة و مطالب و شروط كل حزب ولذا عند اختيار الوزير الأول في هذه الحالة مراعاة توفر شروط أخرى أهمها قدرة لم الشمل والمرونة في التعامل مع مختلف التشكيلات السياسية .

أما بالنسبة لوضعية الائتلاف في الجزائر فإن السؤال الذي يطرح نفسه كيف تعامل رؤساء الجمهورية مع معطيات التحالف السياسي والائتلاف الحكومي في تعيين رئيس الحكومة؟ بالنسبة للسيد "يمين زروال" رئيس الجمهورية 1 بعد الانتخابات التشريعية لسنة 1997 لم يكلف أحد الشخصيات التي تنتمي إلى أحد الأحزاب الممثلة في البرلمان بتشكيل الحكومة بل أبقى على رئيس الحكومة السابق السيد أحمد أويحيى وكلفه بتشكيل حكومة ائتلافية من الأحزاب الثلاث "الأرندي_الأفلان_حمس".

وكان برنامج هذه الحكومة الائتلافية امتداد لبرنامج الحكومة السابقة والذي يدخل في إطار برنامج رئيس الجمهورية" برنامج الإجماع "ولم يلقي رئيس الحكومة أي معارضة من البرلمان. أما بالنسبة لرئيس الجمهورية" السيد عبد العزيز بوتفليقة 2 "فإنه لم يختار لرئاسة الحكومة الأولى في عهده تكون ما بين أحزاب الائتلاف التي كانت أطرافا في التحالف السياسي الذي دعم ترشيحه أثناء حملته الانتخابية.

دائما شخصية غير متحزبة هو السيد " أحمد بن بيتور " وكلفه بتشكيل حكومة ائتلافية.

1. د/عز الدين بغداداي نفس المرجع السابق ص205

2. د/عز الدين بغداداي نفس المرجع السابق ص205

و تعاقبت الحكومات غير أنه في كل مرة كانت الحكومة تلقى تأييد البرلمان لأن معارضة هذا الأخير لأي حكومة يعينها الرئيس معناه معارضة للرئيس "رجل الإجماع"

الفرع الثاني: إنهاء مهام الوزير الأول

بالنظر إلى مواد الدستور هناك ثلاث حالات أو وضعيات لإنهاء مهام الوزير و هي:

1- الاستقالة.

2- الإقالة.

3- الوفاة.

1- الاستقالة:

نظم الدستور الاستقالة منها ما هو وجوب و منها ما هو إرادي .

أولا :الاستقالة الوجوبية و حالاتها:

1- الاستقالة بسبب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الاول 1

لدخول الحكومة في العمل لابد من تصويت البرلمان بالموافقة على مخطط عملها و في حالة عدم الموافقة بأن الحكومة أي الوزير الأول مجبر على تقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية كما جاء في نص المادة 1/81 من دستور الجزائر .

2- الاستقالة بسبب التصويت على لائحة ملتمس الرقابة 2 نتيجة تصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتمس رقابة أو عدم تصويته بالأغلبية على لائحة ثقة مطلوبة من الوزير الأول للإجراءات و الشروط الواردة في المواد 84 و 135 و 137 من الدستور، يقدم الوزير الأول استقالته إلى رئيس الجمهورية.

3- الاستقالة بسبب الترشيح للانتخابات الرئاسية :في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية يقدم الوزير الأول استقالته وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية و يعين رئيس الدولة بالنيابة رئيسا للحكومة من بين أعضائها المادة 2/90 من الدستور . غير أن حالة شغور رئيس الجمهورية في مصر تنص عليه المادة 1/139 "لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر و يحدد اختصاصاتهم و يعفيهم

1. الاستاذ طيبي عيسى نفس المرجع السابق ص13

2. د .صالح بلحاج، نفس المرجع السابق ص220

من مناصبهم "حيث يكون النائب محددًا مسبقًا من قبل رئيس الجمهورية إذا لم يوجد يتولاها رئيس مجلس الوزراء المادة 85 و 82 من الدستور المصري بعد التعديلات لسنة 2007.

4- استقالة الوزير الأول عقب الانتخابات التشريعية الرئاسية مما يعطي لرئيس الجمهورية الحرية الكافية لتشكيل الحكومة بالتشاور مع الوزير الأول الذي يتم تعيين وفق ما جدّ من اغلبية برلمانية او رئاسية غير ان المتتبع للتجربة الجزائرية يرى بان رئيس الجمهورية يبقي على الحكومة السابقة. ثانيا: الاستقالة الإرادية:

تتم هذه الاستقالة بمحض إرادة الوزير الأول أي رئيس الحكومة و قد تحدث هذه الاستقالة: - إذا ما كانت هنالك ظروف أو مشاكل يصعب معها على الوزير الأول مواصلة عمله. - إذا أصبح البرلمان لا يوافق على مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول أو إذا تعرض لضغوطات و انتقادات شديدة المادة 86 من الدستور الجزائري .

2-الإقالة او العزل:

إن الدستور منح لرئيس الجمهورية إقالة الوزير الأول دون قيد أو شرط المادة 5/77 من الدستور الجزائري الاستثناء الوحيد الذي يمكن اخراجه من عمومية هذا النص في حالة شغور منصب رئاسية الجمهورية حيث لا يمكن رئيس الدولة إقالة الوزير الأول المادة 1/90 من الدستور الجزائري، 1 و مما سبق بأن رئيس الحكومة بين مسؤوليتين مسؤولية أمام الرئيس ومسؤولية أمام البرلمان، و هذا الازدواج في المسؤولية الذي يقع على رئيس الحكومة يتناقض مع المنطق. فكيف لرئيس الحكومة تنفيذ برنامجه إعطاء الفاعلية لحكومته و هو مهدد أي لحظة و دون قيد بانتهاء مهامه و نيل ثقة البرلمان .فقوة رئيس الجمهورية تبقى دائما تهدده ونظرا لازدواجية مسؤولية رئيس الحكومة و ما في ذلك من إضعافه.

ذهب المؤسس الفرنسي إلى جعل الوزير الأول الفرنسي إلى اخذ سلطاته من رئيس الجمهورية هذا الأخير يمكن أن يسحبها غير أن رئيس لا يمكن أن يتحصل على استقالة الوزير الأول إلا إذا قبل بها هذا الأخير .فقد أراد الدستور الفرنسي من ذلك أن يجعل من الوزير الأول رئيس حكومة حقيقية. غير أن في الممارسة ان مكانة الوزير الأول في النظام الفرنسي تختلف كما حال رئيس الجمهورية باختلاف تشكيلة الجمعية الوطنية.

1. د.عز الدين بغدادى نفس المرجع السابق ص211

حيث أن رئيس الجمهورية لا يستحوذ على صلاحيات عزل الوزير الأول لأن خروج الوزير الأول مرتبط باستقالة طوعية. غير انه في حالة تطابق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية فإنه من الصعب على الوزير الأول مواجهة طلب رئاسي بالاستقالة لأن لا يمكن أن يعتمد على البرلمان في مقاومته للرئيس و في حالة التعايش بين الرئيس و الأغلبية المعارضة، فإن رئيس الجمهورية لا يستحوذ على أية وسيلة لخلع الوزير الأول .

3- الوفاة:

لم يتعرض كل من الدستور الجزائري و المصري لهذه الحالة و لكن بدهاءة إذا ما توفى الوزير الأول فإن رئيس الجمهورية سوف يصدر مرسوما بانتهاء مهام الحكومة بسبب الوفاة .

المطلب الثاني: لوائح تنفيذ القوانين و اللوائح المستقلة

و هي مجموعة الإجراءات التي تتضمن الجزئيات و التفاصيل اللازمة لتنفيذ القوانين و التنظيمات.

حيث نصت المادة 85 الفقرة الثالثة من دستور 1996 المعدل في مشروع تعديل 2016 "تسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات" فتسند هذه المادة للوزير الأول اختصاص تنفيذ القوانين و التنظيمات الصادرة عن البرلمان و كذلك التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية.

أي يتدخل الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية في إصدار المراسيم التنفيذية المادة 2/125 الدستور الجزائري في مشروع تعديل 2016 ، و بالرجوع إلى الدستور يبين أن الوزير اختصاص تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية و كذلك تنفيذ اللوائح المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية 1 .

و يتم معالجة هذا الموضوع في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: لوائح تنفيذ القوانين.

إن اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان حيث تنص المادة 2/125 من الدستور الجزائر في مشروع تعديل 2016 يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول.

1. د/عز الدين بغداداي نفس المرجع السابق ص163

أي يتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين التي تأتي بقواعد عامة تحتاج لتنفيذها لوائح تفصيلية و يتم ذلك بموجب مراسيم تسمى بالمراسيم التنفيذية.

و هذا ما نصت عليه المادة 2/85-3 من الدستور الجزائري يوقع الوزير الأول المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية و يرجع هذا الاختصاص للحكومة لأنها لحكم موقعها والتنفيذي تعد على بينة بما يحتاجه تنفيذ أي قانون من جزئيات و تفصيلات دقيقة و لازمة لتنفيذ أي تشريع إلا انه يجرح من هذا المجال تنفيذ القوانين التي تخص وزارتي الدفاع و الخارجية لأنهما من المجال المحمي لرئيس الجمهورية هذا الأخير الذي يتولى تنظيمها بواسطة مراسيم رئاسية.

الفرع الثاني :لوائح تنفيذ التنظيمات المستقلة

و مما سبق الإشارة إليه المتمثل في أن الوزير الأول يختص إلى جانب تنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني باختصاص تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية و بعد موافقة رئيس الجمهورية 1 وقبل التعديل الدستوري لسنة 2016 ان المؤسس الدستوري الجزائري كان يأخذ بمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية الى حد ما نجد التنظيمات المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية تأتي بشأنها مراسيم تنفيذية قد تحد من سلطة رئيس الحكومة، لأنها تأتي مستقلة عن التشريعات التي يصدرها البرلمان و بالتالي قد تأتي متناقضة مع السياسة التي تنتهجها الحكومة و لهذا لا بد من إعطاء السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة دون قيد حتى يتمكن من تنفيذ القوانين و برنامج حكومته المسؤول عليه أمام البرلمان. و هذا ما ذهب إليه الدستور الفرنسي لسنة 1958 في مادته 21 إن الوزير الأول صاحب سلطة التنظيم، يضمن كذلك تنفيذ القوانين و بالتالي السلطة التنظيمية لها اتجاهين:

الاتجاه الأول :يسعى إلى تنفيذ القوانين الشكل الكلاسيكي لسلطة التنظيم.

الاتجاه الثاني :السلطة التنظيمية المستقلة حيث يدخل الوزير الأول دون أن يربط قراره إلى تنفيذ نص تشريعي والسلطة التنظيمية المستقلة في النظام الفرنسي مقسمة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول 2 .

1. د .عيد الله بوقفة نفس المرجع السابق ص268

2. د .عيد الله بوقفة نفس المرجع السابق ص244

وبعد التعديل الدستوري لسنة 2001 أن الوزير الأول في النظام الجزائري لا يتخذ اي سلطة تنظيمية إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية و بالتالي يعتبر عون سامي تابع لرئيس الجمهورية.

المبحث الثاني: الرقابة على اللوائح التنظيمية

تعتبر الرقابة على اللوائح التنظيمية ضمانا أساسية من ضمانات قيام الدولة القانونية و تنفرع شكليات الرقابة على السلطة التنظيمية إلى آليتين تتمثل:

- الرقابة القضائية التي يضطلع بها مجلس الدولة 1
- الرقابة الدستورية التي يمارسها المجلس الدستوري 2

و لذلك نقسم المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: الرقابة القضائية

تعد مباشرة السلطة القضائية لرقابة قضائية فعالة على أعمال الإدارة ضمانا أساسية من ضمانات حماية حقوق الأفراد و حرياتهم من تعسف الإدارة، حيث تعتبر اللوائح التنظيمية من حيث المعيار الشكلي قرارات إدارية و من ثم تكون محلا لرقابة القاضي الإداري و في الإطار الموضوعي من اختصاص مجلس الدولة 3 و الرقابة القضائية معناها أن يتولى القضاء فحص دستورية القوانين واللوائح التنظيمية للتحقق من مطابقتها أو مخالفتها لقواعد الدستور.

تعريف الرقابة على دستورية القوانين و السلطة التنظيمية:

يقصد برقابة دستورية القوانين و القرارات الإدارية التنظيمية الا يخالف قانون أحكام و قواعد الدستور على أساس أن الدستور هو مستقر الشرعية في الدولة بالتالي فإن جميع القواعد الملزمة في نطاقها يجب ألا تخالف حكما من أحكامه 4.

كما يمكن أن نعرف الرقابة على دستورية القوانين و القرارات الإدارية التنظيمية بأنها تلك العملية التي تخضع فيها القواعد القانونية العامة سواء كانت تشريعية أم تنظيمية للرقابة على مدى مطابقتها

1. د.محمد الصغير بعلي القضاء الاداري مجلس الدولة، دار العلوم للنشر و التوزيع 2002 ص11

2. الباحث قارش احمد نفس المرجع السابق 19

3. أ.سعاد بن سريفة نفس المرجع السابق ص619

4. د.محمد رفعت عبد الوهاب نفس المرجع السابق ، ص152

للأحكام الدستورية نصا و روحا هذه الرقابة الدستورية التي تمارسها جهات القضاء الدستوري أو جهات الرقابة السياسية و في حدود الشروط و الإجراءات الدستورية و القانونية و التنظيمية المقررة و السارية المفعول لتقديم و تقرير مدى دستورية أحكام النص المشمول بالرقابة الدستورية .ويترتب عن ذلك ما يلي:

1- الرقابة الدستورية تنصب في هذا المقام على مخالفة القانون و اللائحة التنظيمية للدستور من حيث الموضوع أي مخالفة لنص صريح في الدستور .

2- إن مسألة رقابة دستورية القوانين و اللوائح التنظيمية لا تثار في الدول ذات الدساتير المرنة التي لا نجد عنها تفرقة بين القوانين ذات الطبيعة التشريعية و القوانين العادية، لأن القانون العادي إذا ما صدر مخالفا للدستور فإن ذلك يكون قد عدلته 1 .

و قد تمارس هذه الرقابة من خلال محاكم دستورية و تسمى بالرقابة الدستورية القضائية محاكم الولايات المتحدة و قد تمارس من خلال هيئة دستورية سياسية مثل المجلس الدستوري الجزائري المجلس الدستوري الفرنسي 2 .

يعد نظام الرقابة على دستورية القوانين و القرارات التنظيمية من أهم الوسائل التي ابتكرها العلم الدستوري لحماية مبدأ الشرعية.

فالمشروعية تقتضي خضوع جميع السلطات في الدولة للقانون و تهدف الرقابة إلى حماية المصالح العامة للدولة من كافة المخاطر و الانزلاقات السياسية و القانونية 3 .

كما تهدف هذه الرقابة إلى حماية سمو و علو مبادئ أحكام الدستور باعتباره الوثيقة القانونية الأسمى التي تتضمن مبادئ و أحكام و تنظيم المجتمع و الدولة و من خلالها المؤسسات الدستورية و السياسية العامة في الدولة و لذا حماية حقوق و حريات الأساسية للمواطن من تعسف الإدارة كما تهدف إلى الحد من تعدي إحدى السلطات على صلاحيات السلطة الأخرى في الدولة.

بالإضافة إلى الأهداف المختلفة للرقابة الدستورية على القوانين و التنظيمات، ضرورة وجود نظام رقابي قوي و شامل و فعال لضمان وجود و حماية النظام القانوني و الدستوري بصورة حقيقية تتطابق مع فكرة دولة القانون و مبدأ الشرعية.

1. أ. عطاء الله بوحميذة الرقابة الدستورية للنصوص القانونية المجلة الجزائرية 2008 ص36

2. د. رفعت عبد الوهاب نفس المرجع السابق ص217

3. د. مولود منصور محاضرات في القانون الدستوري دار الودائع الطبعة الأولى 2009 ص125

و يتطلب ذلك إخضاع العمل التشريعي بمفهومه للرقابة الدستورية من قبل المحاكم، المجالس الدستورية لضمان دستورية و شرعية القوانين و النصوص التنظيمية العامة الأخرى .
إن عملية الرقابة الدستورية على القوانين و النصوص التنظيمية" المراسيم الرئاسية، المراسيم التنفيذية " بكل جدية و صرامة لحماية الدستور و ما تتضمنه أحكامه من مبادئ دستورية و تنظيم لسلطة الدولة و النظام القانوني لحقوق و حريات الإنسان و المواطن و القيم السياسية و الاقتصادية والاجتماعية في الدولة الحديثة يتطلب الضبط الدستوري والرقابة الدستورية عملية أعمال السلطات التشريعية و التنفيذية بصورة صارمة و فعالة.

1- نشأة نظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية:

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية هي الرائدة في عملية الرقابة القضائية على دستورية القوانين .لقد بدأ القضاء الأمريكي بعملية الرقابة القضائية على دستورية القوانين بواسطة المحاكم العادية المحلية و بتأييد و مساندة و توجيه من طرف فقه القانون العام الدستوري و الإداري بالرغم من أن الدستور الأمريكي لم يكن يقرر ذلك في بداية الأمر 1 .

ومن أشهر الأحكام القضائية الدستورية للمحاكم العادية المحلية حكم محكمة ولاية نيوجرسي 1780 و التي قضت فيه بعدم الدستورية و البطلان ضد قانون يتعلق بتشكيل هيئة محلفين من ستة (06) أعضاء خلافا للعرف الدستوري الساري و الذي كان يقضي بأن هيئة المحلفين تتشكل من اثنا عشر (12) عضوا.

واشتهرت المحاكم العادية المحلية الأمريكية في مجال الرقابة القضائية على دستورية القوانين المحلية حتى تم إنشاء المحكمة الاتحادية العليا بناء على نص الدستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 و منذ ذلك أصبحت المحكمة الاتحادية العليا تختص و تمارس الرقابة القضائية على دستورية القوانين منذ نشأتها بموجب دستور 1787.

حيث تنص المادة 03 من الدستور الأمريكي "السلطة القضائية الاتحادية تشمل كل خصومة يمكن أن تنشأ عن تطبيق هذا الدستور أو قوانين الولايات المتحدة، و لقد لعبت دورا كبيرا من خلال نظرها لطعون المقدمة من الأحكام الصادرة عن المحاكم المحلية و هو ما يتيح لها توحيد أحكامها و وضع

1. د. رفعت عبد الوهاب نفس المرجع السابق ص 268

مبادئ عامة في هذا الشأن سواء بالنسبة للدفع المتعلقة بعدم الدستورية أو ما تصدره من قرارات متعلقة بتفسير الدستور و القانون .

مما تجدر الإشارة إليه أن طريق الدفع الفرعي في رقابة دستورية القوانين ليس هو الأسلوب الوحيد المنبع في الولايات المتحدة إذ يوجد بجواره أسلوبان قضائيان آخران هما :

- أسلوب الدفع الفرعي : هو الأسلوب الأكثر شيوعا في الولايات المتحدة الأمريكية . إن رقابة الدستورية لا تكون في صورة دعوى أصلية مبدأ ضد القانون و إنما تكون في صورة دفع فرعي أي احد الخصوم أثناء خصومة مدنية أو جنائية أو غيرها أمام المحاكم سواء محاكم الولايات أو المحاكم الفيدرالية الأمريكية . فالمحاكم في الولايات المتحدة على رأسها المحكمة العليا للولاية يمكنها أن تراقب بأسلوب الدفع الفرعي مدى توافق قوانين الولاية مع دستور هذه الولاية أو مع الدستور الاتحادي للولايات المتحدة .

كما يمكن أن تقوم المحاكم الفيدرالية بناء على دفع فرعي بالحكم بعد دستورية قانون فيدرالي لمخالفته لدستور الولايات المتحدة . و تعتبر المحكمة العليا الاتحادية محكمة استئناف عليا لأحكام المحاكم العليا للولايات للمحاكم الفيدرالية . و تختص هذه الأخيرة إن المحكمة العليا الاتحادية في رقابة دستورية على القوانين الفيدرالية الصادرة عن الكونجرس و قوانين الولايات لجان رقابة دستورية اللوائح السلطة التنفيذية على رأسها رئيس الجمهورية .¹

- الأساليب الأخرى للرقابة الدستورية لدى المحاكم الأمريكية و هما :

- أسلوب الأمر القضائي : ويتمثل هنا أسلوب الأمر القضائي كأسلوب في رقابة دستورية القوانين بأنه أسلوب هجومي و وقائي حيث يسمح للفرد أن يهاجم القانون مدعيا عدم دستوريته قبل أن يطبق عليه هذا القانون و يطلب الفرد من المحكمة إصدار أمر الموظفين المختصين بتنفيذ هذا القانون بالامتناع عن تنفيذه و إلا تعرضوا للانتزام بالتعويض .
- أسلوب الحكم التقريري : إن هذا الأسلوب يتميز بسهولة و سرعته و تعتبر هذه الوسيلة من أحدث الوسائل الرقابة القضائية في أمريكا و مفاده أن الفرد صاحب المصلحة قد توافرت في حقه شروط تطبيق القانون و هو يرى أن هذا القانون مخالف للدستور فيرفع الفرد صاحب المصلحة دعوى إلى المحكمة طالبا منها النظر بإصدار حكم تقريري بعدم دستوريته

1 . د. رفعت عبد الوهاب نفس المرجع السابق ص 268

القانون فإذا رأَت المحكمة ذلك أصدرت حكماً يقرر ذلك و ينتج عن هذا الحكم التزام الإدارة بعدم تطبيق القانون على دافع الدعوى في هذه القضية. إذ أن أثره نسبي على موضوع الحق الذي يضره القانون الغير دستوري محتمل التطبيق.

تقييم التجربة القضائية الأمريكية:

لا يخفى على احد و خاصة المختصين في دراسة القوة القضائية و المحاكم الفيدرالية و خاصة محكمة الاتحادية العليا من حماية النظام الاتحادي الأمريكي حيث هنا ضمت المحكمة الاتحادية العليا من خلال ممارسة الرقابة على دستورية القوانين و الوقوف و المشرع الأمريكي خاصة فيما يتعلق بالتفويض الشرعي أن لا يتصرف الكونجرس في نقل اختصاصه التشريعي إلى رئيس الجمهورية.

كما قامت المحكمة العليا بدور كبير في حماية الحقوق و الحريات في تحقيق المساواة بين المواطنين الأمريكيين، بحيث إن يؤخذ على القضاء الأمريكي التوسع في مجال الرقابة القضائية على دستورية القوانين توسعا إلى تجاوز نطاق الدستور إلى ما يسمى بالمبادئ العليا للعدالة غير المكتوبة. تعتبر الرقابة القضائية عموماً بخلاف الرقابة بواسطة هيئة سياسية بأنها رقابة لاحقة على صدور القانون و نفاذه أو تطبيقه و ليست رقابة سابقة على صدور القانون. 1 و للرقابة القضائية مزايا عديدة نذكر منها الرقابة بواسطة هيئة قضائية تبين جوهر مشكل رقابة دستورية القوانين لأن هذه المشكلة هي مشكلة قانونية و ليست سياسية لأنها تتصل بمدى مطابقة القانون أو عدم مطابقتها لمبادئ ونصوص الدستور باعتباره القانون الأعلى كما أن القضاء يتميز بالحيادية و الاستقلال و هذا ما يوفر ضمانات جديّة للرقابة دستورية القوانين كما يتبع القضاء إجراءات عادلة في نظر الخصومات مما يبعث الثقة و الاطمئنان في أحكامه مثل علانية الجلسات، كفالة حق الدفاع و غير ذلك من الضمانات .

ولا يقلل من قيمة وجود الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية، كيفية تنظيم هذه الرقابة إذ يستوي في ذلك الأخذ بنظام توحيد القضاء، أو تطبيق نظام القضاء المزدوج و ذلك لأن العبرة في النهاية بوجود هاته الرقابة القضائية و ندرسها من جانبين:

1. قارش أحمد نفس المرجع السابق ص51

الفرع الأول: الرقابة القضائية في الظروف العادية للقانون الجزائري

يراقب القضاء الإداري استخدام الإدارة لوسائل الضبط الإداري ليوافق بين أهمية هذه الوسائل في حفظ النظام العام، وخطورتها في المساس بالحقوق الفردية، فيقيم بذلك نوعاً من التوازن بين السلطة والحرية. وتتناول رقابة القضاء الهدف الذي يسعى القرار الإداري إلى تحقيقه ومدى تعلقه بالمحافظة على النظام العام.

إن القضاء لا يقتصر على مراقبة مشروعية وسيلة الضبط المتخذة وإنما يراقب كذلك ملائمتها لأسباب التدخل، فيوجب على الإدارة اختيار الوسيلة الملائمة لسبب التدخل بمعنى أن تتناسب شدة الإجراء المتخذ مع خطورة تهديد النظام العام ويراقب القضاء الإداري في قرار الضبط فضلاً عن عيب الاختصاص وكذلك عيب الشكل بالإضافة إلى عيب المحل ومخالفة القانون.

يجوز القضاء للإدارة أن تلجأ إلى وسيلة مشروعية لتحقيق أغراض البوليس الإداري العام أو الخاص فلها أن تصدر لوائح البوليس على النحو المعروف وأن تأمر أو تنهي أو ترخص مقيدة بذلك بحرية الأفراد إلى حد يختلف ضيقاً أو اتساعاً بحسب الأحوال ولذلك للإدارة التقيد بما يلي:

- الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة إلا تصل إلى تعطيل حرية عامة تعطيلاً عاماً.

- ملائمة الوسيلة لأسباب التدخل، وهنا تبلغ الرقابة مداها فلا يكفي أن تكون الوسيلة التي

لجأت إليها لمشروعيتها في ذاتها وأن تدخل الإدارة كان مبنياً على سبب صحيح.

إن القاضي الإداري في رقابته للإدارة بمناسبة استخدام سلطات البوليس لا يقتصر على دوره العادي من كونه قاضي مشروعية، بل يصبح قاضي ملائمة استثناء من القاعدة التي تقضي بأن يترك للإدارة تقدير ملائمة تصرفاتها في حدود المصلحة العامة لكن الحقيقة غير ذلك فالقاضي الإداري ما يزال قاضي مشروعية لا ملائمة، وكل ما هناك أن ملائمة الوسيلة في هذه الحالة هي من عناصر المشروعية ذلك أننا بصدد تقييد حرية عامة والأصل أنه من الواجب ألا تقيد الحرية إلا بالقدر الذي تقتضيه الحال وإلا فتحت الإدارة باب خطيراً للتدخل بمعنى آخر أن سلطات البوليس هي باستمرار مقيدة لا يمكن أن تكون تقديرية بحال من الأحوال لا يلجأ إلى استعمال القوة إلا إذا كانت هي "وسيلة الوحيدة لأداء الواجب" وواضح أن هذه القيود هي شروط المشروعية تدخل الإدارة يتعين أن يراعيها القضاء عند أعمال رقابته والرقابة القضائية.

تتنوع طرق وأساليب الرقابة القضائية في تفصيلاتها من دولة لأخرى تبعا لما يقرره الدستور وتبعا لظروفها و مفاهيمها و لكن عموما يعرض الفقه الدستوري المقارن لأسلوبين أو طريقتين رئيسيتين للرقابة القضائية و نعرضهما فيما يلي:

1- الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية:

و يقصد بهذه الرقابة أن يعطي الدستور للمواطن حق رفع دعوى أصلية مباشرة، أمام المحكمة الدستورية أو المحكمة العليا، طالبا منها إلغاء قانون ما لمخالفته لنصوص الدستور فإذا تحققت المحكمة من وجود هذه المخالفة الدستورية، قضت بإلغاء القانون المخالف للدستور بحكم نهائي لا يقبل الطعن و له حجية أمام الكافة.

و هكذا نرى أن طريق الدعوى الأصلية تتميز أولا بأنها طريقة هجومية و ليست دفاعية .بمعنى أن المواطن أو صاحب الشأن يهاجم القانون مباشرة أمام المحكمة الدستورية، بدعوى مبتدئة يرفعها استقلالا عن أي نزاع آخر .كما تتميز هذه الطريقة ثانيا بأن حكم المحكمة الدستورية يحسم المنازعة بشأن دستورية القانون بصفة نهائية، و بحكم يحوز حجية مطلقة إزاء الكافة و كل السلطات فإذا الغي القانون فيكون معدوما من الوجود نتيجة الحكم، و على العكس إذا قضت المحكمة الدستورية بدستوريته فلا يجوز إثارة عدم الدستورية مرة أخرى.

2- الرقابة عن طريق الدفع الفرعي:

هذه الطريقة لا ترفع دعوى أصلية مباشرة و إنما تثور دستورية القانون بطريقة فرعية، فطريق الدفع الفرعي يفترض أن نزاعا ما مطروحا أمام محكمة و هناك قانون معين مطلوب تطبيقه في هذا النزاع حينئذ يقوم الخصم المطلوب تطبيق القانون عليه بالدفع بعدم دستورية ذلك القانون، و عليه يبحث قاضي الموضوع مدى جدية هذا الدفع فإذا وجده جديا و أن القانون أو بعض النصوص يخالف الدستور حقيقة فلا يلغيه و إنما يمتنع عن تطبيقه في القضية المطروحة.

و لكن القانون يبقى قائما و موجودا، بل و يمكن لمحكمة أخرى أن تطبق ذات القانون في قضية أخرى إذا لم يدفع بعدم دستوريته، أو إذا وجدت المحكمة أن القانون دستوري .

و من ثم نرى إذن أن طريقة الدفع الفرعي هي طريقة دفاعية تستهدف فقط استبعاد تطبيق القانون في قضية ما، و لا تستهدف إلغاءه و إعدامه من الوجود.

تتضمن طريقة الدفع الفرعي امتناع القاضي عن تطبيق القانون المخالف للدستور و يمكن أن يأخذ بها كل قاضي أو محكمة فإذا وجد أن الخصم على حق و أن القانون مخالف للدستور فيجب أن يغلب حكم الدستور الأعلى و يستبعد تطبيق القانون المخالف للدستور لأن النص الأعلى يقدم على النص الأدنى عند تعارضهما و هي لا تحتاج إلى نص دستوري خاص ليقررها لأنها من جوهر عمل و وظيفة القاضي.

اختلف الفقه حول مدى خضوع الإدارة للقانون إلى:

1- ضرورة اتفاق كافة تصرفاتها القانونية مع حكم القانون، معناه توسيع سلطة الإدارة الذي ينجم عنه تفسير مبدأ المشروعية تفسير ضيق.

2- ضرورة استناد كافة تصرفاتها القانونية إلى أساس قانوني بالتالي تضيق حرية الإدارة منه توسيع مبدأ المشروعية.

3- أعمال الإدارة القانونية و تصرفاتها لا تكون مشروعية إلا إذا كانت مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة تشريعية عامة قائمة قبل مباشرة التصرف إذا توسيع مبدأ المشروعية على حساب الإدارة و حريتها في التصرف يجعله لها مجرد أداة لتنفيذ القانون، سألها إياها كل قدرة على الإبداع الخلق و الابتكار في أدائها لوظائفها و في مواجهة الظروف الاستثنائية التي تطرأ و تقتضي تنظيمًا سريعًا لا يحتمل التأخير و تتطلب إجراءات تتخذها السلطة الإدارية بما لها من قدرة على سرعة الحركة .

إن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لا تتبع الدول أسلوبًا واحدًا في تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فمنها من يأخذ بالنظام القضائي الموحد و منها من يأخذ بالنظام المزدوج و هذا الأخير هو المتبع في الجزائر طبقًا لصدور دستور 1996 بموجب المادة 152. 1

بعد فرنسا التي كانت أولى الدول المعاصرة التي أفردت للمنازعات الإدارية جهة قضائية مستقلة في القضاء العادي مقتضاه أن يتكون النظام القضائي في الدولة من جهتين قضائيتين.

للقضاء الإداري قدرة على رقابة تصرفات الإدارة و حماية الأفراد من اعتدائها و قدرته على التوفيق بين مقتضيات الصالح العام و حقوق الأفراد و حرياتهم 2 .

1. سعاد بن سريّة مرجع سابق ص 166

2. الدكتور رفعت عبد الوهاب مرجع سابق 218

تتمثل رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة في حقه في إلغاء القرارات المخالفة للمشروعية و في ولاية القضاء الكامل، و تفسير القرارات الإدارية لهذا على القضاء أن يحكم على الإدارة بإلغاء قراراتها المخالفة لمبدأ الشرعية و الحكم عليها بإلزامها بدفع تعويضات للأشخاص الذين لحقهم ضرر ما من جراء تصرفها و ليس لهذا القضاء التدخل في نشاط الإدارة و كيفية ممارسة وظيفتها عن طريق إصدار أوامر أو نواه لها.

دعوى قضاء الإلغاء:

يقصد بقضاء الإلغاء، ذلك الذي يكون للقاضي بموجبه حق فحص مشروعية القرار الإداري في نطاق الرقابة القانونية، وإلغاء القرار في حالة المخالفة للمشروعية فقط، لا يجاوز هذا الحد فليس له الحق في تقدير الملائمة أو تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به .

ففي الظروف العادية نجد مبدأ التوازن والتكامل و التوافق بين سلطة الدولة و حماية حريات و حقوق المواطن، فهما مكملان لبعضهما و ذلك من أجل الحفاظ على النظام القانوني في الدولة.

مبدأ المشروعية يطبق في الظروف العادية بمرونة دون المساس بالمصالح و الحريات و يتقيد بنظريتين:

-السلطة التقديرية.

-أعمال السيادة.

إذا إلغاء القرار الإداري " اللائحة " يكون بسبب العيوب التي تشوب القرار التنظيمي فتجعله قابلا للإلغاء و هي:

-عيب عدم الاختصاص.

-عيب الشكل.

-عيب مخالفة القانون.

-عيب إساءة استعمال السلطة .

دعوى القضاء الكامل:

تتحقق الرقابة القضائية في أكمل صورها في صورة القضاء الكامل الذي لا يقتصر فقط على مجرد إلغاء العمل أو التصرف غير المشروع أو التحقق من مشروعية العمل أو عدم مشروعيته، بل أن مناط اختصاصه يشمل النظر في كافة جوانب النزاع المطروح أمامه . و يصدر الحكم الذي يتناسب

و يتلاءم للفصل في موضوع النزاع، فيجوز أن يحكم بتعديل القرار المطعون فيه أو تبديله، أو الحكم بإلزام الإدارة بالإلغاء، فهو يبحث أساس الحق المدعى به و مده، إلا أنه ليس للقضاء أن يبحث ملائمة صدور القرار الذي اتخذته إدارة في شأن من الشؤون مادام قد صدر في حدود القانون 1 . إن قرارات الضبط الإداري اللائحية و الفردية تخضع لرقابة الإلغاء، هذا يعني أنه يمكن الطعن في القرار اللائحي و الفردي، لدى المجلس ليتحقق من إتباع الإدارة للقواعد السابقة كلها، و إذا ما أصاب الفرد ضرراً من القرار الفردي، فإنه يستطيع أن يقاضي الإدارة محرماً مسؤولياتها الإدارية لينال في النهاية تعويضاً عما لحقه من ضرر، فالرقابة القضائية تشمل الإلغاء و التعويض، و ثمة رقابة قضائية يزاولها القضاء العدلي، لكنها ليست على نفس الاتساع، ذلك أن رقابته مقصورة على اللائحة دون القرار الفردي، حتى بالنسبة لللائحة فإنه لا يستطيع أن يقضي بإلغائها و إنما يمتنع عن تطبيقها إذا وجد أنها مخالفة للقانون .

اللائحة مخالفتها للقانون قد توقع عقوبة جزائية، و يمكن للمتهم أن يدفع أمامه أي القضاء ببطلان اللائحة، و من هذا وجب عليه أن يتصدى لهذا الدفع فإذا وجد أن اللائحة مخالفة للقانون أو الدستور فإنه يمتنع عن تطبيقها و يقضي ببراءة المتهم، فاللائحة تظل حتى في هذه الحالة قائمة قد يطبقها قاضي آخر، فالدفع هنا لم يرتب نفس الآثار التي ترتبها دعوى الإلغاء لدى مجلس الشورى، فهذه تؤدي إلى إلغاء اللائحة بالنسبة للجميع، لمن طعن و لمن يطعن.

القرارات ذات الطبيعة التشريعية أي لها قيمة تشريعية كالأوامر و اللوائح المستقلة فلا تخضع لرقابة مجلس الدولة.

تخرج الإدارة العامة عن مبدأ المشروعية فيما تصدره من قرارات و تتخذه من إجراءات لكن هذا الخروج على مبدأ المشروعية لا يهدد و لا يقلل من أهميته و شأنه طالما أن صاحب المصلحة يملك إلغاء القرار غير المشروع و تعويض الأضرار التي لحقت به بمن مخالفة مبدأ الشرعية.

كما أنه يطعن في القرار اللائحي رغم فوات الميعاد و ذلك بمناسبة تطبيقه على الحالات الفردية أي بطريق الطعن العرضي أو بطريق الدفع.

1. دكتور طعيمة الجرف نفس المرجع السابق ص 493

رقابة التعويض:

تهدف هذه الرقابة إلى جبر الأضرار التي تلحق بحقوق و حريات الأفراد من جراء القرارات والأعمال المادية أو غير الملائمة الصادرة عن هيئة الضبط الإداري، عن طريق مساءلة هذه الأخيرة قضائيا و الحكم عليها بالتعويض عن الأضرار التي سببتها للأفراد.

رقابة ركني السبب و الغاية في إجراءات الضبط الإداري:

إن الرقابة القضائية على تلائم الإجراءات الضبطي مع جسامه الظروف المحيطة به تشكل أهمية كبيرة لتأمين حقوق و حريات الأفراد من تعسف الإدارة الضبطية و تجاوزاتها، فإن إجراءات الضبط الإداري لا تكون مشروعة إلا إذا كانت ضرورية لهذا لا يتصور أن تصدر الإدارة قرار بدون سبب فأسباب القرار خاضعة لرقابة القضاء عن مدى صحتها و مطابقتها للقانون.

كما لا تعتبر إجراءات الضبط الإداري مشروعة إلا إذا كانت ضرورية للحفاظ على النظام العام فغايات الضبط الإداري تعتبر قيда على سلطات الضبط الإداري و لا يجوز استعمالها لتحقيق غايات أخرى غير المحافظة على النظام العام و إلا اعتبر إجراء الضبط الإداري معيبا بعبب الانحراف عن استعمال السلطة. 1

مجلس الدولة كقاضي درجة أولى و أخيرة:

نصت المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ: 30 ماي 1998 الذي ينظم و يحدد اختصاص مجلس الدولة، جريدة رسمية عدد 37 يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائي -الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.

تنظم المادة 9 من القانون العضوي 98-01 المجال الذي يفصل فيه مجلس الدولة كقاضي أول و آخر درجة، و تتمثل الإضافة في توسيع أنواع القرارات التي يفصل فيها مجلس الدولة بحيث أصبح هذا الأخير ينظر في دعاوى الإلغاء و التفسير و فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية هذه الأخيرة لا تثير مشكل بينما الهيئات

1. د. طعيمة الجرف نفس المرجع السابق ص 488

العمومية تطرح مشكلا حقيقيا حول المقصود من هذا المصطلح الجديد في قاموس القانون الإداري الجزائري، ان هذه الهيئات ظهرت في القانون الفرنسي ، كذلك القانون الإداري الجزائري سميت بالهيئات المستقلة.

لكن ما يثير التساؤل الجوهرى هو موقف المشرع في النزاعات المترتبة على قرارات هذه المنظمات و الهيئات لمجلس الدولة كقاضي أول و آخر درجة بينما مبدأ التقاضي على درجتين يقتضى الفصل في القرارات ذات الطابع العادي حسب الطريقة العادية يعنى المرور على الدرجة القضائية الأولى ثم الدرجات القضائية العليا.

إذا أن اللوائح الإدارية تصدر من السلطة الإدارية وتتضمن قواعد عامة و مجردة و لأنها تصدر من سلطات إدارية، و قرارات تنظيمية من ناحية الموضوع لها قواعد عامة و مجردة و بالتالي تخضع لرقابة السلطة القضائية، لكن القاضي الإداري غير مختص فيما يتعلق بالأوامر. تعد مباشرة السلطة القضائية لرقابة فعالة على أعمال الإدارة ضمانا أساسية من ضمانات قيام دولة القانون.

لمجلس الدولة للقيام بالرقابة على التنظيمات المستقلة وغير المستقلة صورتين **1**: الأولى : التدخل عن طريق الرقابة القبلية:

و تنصب على مشاريع المراسيم التنفيذية فيرفض المشاريع التي يظهر عليها الاعتداء على الاختصاص التشريعي للبرلمان و يدرج هذه الرقابة من المهام الاستشارية لمجلس الدولة و التي تهدف إلى حماية مبدأ سمو الدستور **2** .

الثانية : التدخل بالرقابة البعدية:

و تندرج ضمن نطاق الاختصاص القضائي لمجلس الدولة الذي يتحول إلى قضاء مشروعية أي يقوم بمراقبة المشروعية عن طريق البث في مدى مشروعية المرسوم و تنصب المشروعية على الجانب الشكلي للمرسوم باعتباره قرارا إداريا إذا كان محترما للدستور على مجال المخصص للقانون.

1. قارش أحمد مرجع سابق ص144

2. سعاد بن سرية مرجع سابق ص167

غير أن بعض المراسيم المستقلة تخرج عن نطاق الرقابة القضائية باعتبارها قرارات إداري محصنة وفقا لنظرية أعمال السيادة، غير أن بعض الإشكالات التي تطرح حول المعيار الذي على أساسه و كيف العمل السيادي الذي يتخذ على شكل مرسوم رئاسي و الذي بطبيعة العمل الإداري ذاته . إن عدم وجود معيار موحد و واضح من شأنه توسيع المراسيم الرئاسية التي تخضع للرقابة القضائية فإذا صدر المرسوم الرئاسي عن رئيس الجمهورية بوضعه سلطة سياسية فهو عمل محض باعتباره عملا من أعمال السيادة مثل الاستفتاء أو حل البرلمان . أما إذا أصدره بوصفه سلطة إدارية مثل مراسيم إنشاء والمرافق العامة أو الضبط الإداري هذا النوع يخضع للرقابة القضائية أي القاضي الإداري 1.

الفرع الثاني :مبدأ المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية

لقد ظهرت نظرية الظروف الاستثنائية في ظل القضاء الفرنسي أي استعمل هذا المصطلح من طرف مجلس الدولة الفرنسي 2 المادة 16 من الدستور الفرنسي 1958 . إن الظروف الاستثنائية تعتبر حالات حدوث تهديدات خطيرة تهدد النظام العام والمساس بحقوق الأفراد وحررياتهم وعرقلة السير الحسن للمراقبة العامة و استقرار مؤسسات الدولة و لقد أشار المؤسس الدستوري لمختلف حالات الاستثنائية في مواد الدستور الجزائري المعدل في سنة 2016 . 3. إن المشرع يمنح للإدارة سلطات واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية. إن الإدارة ملزمة بالحفاظ على النظام العام وسير المراقبة العامة سيرا منتظما فإذا تبين أن تطبيق قواعد المشروعية من شأنه أن يحول دون أدائها لواجبها بالحفاظ على النظام العام. فلها أن تحرر من تلك القواعد حتى تتمكن من أداء واجبها و لذلك إن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية تعتبر مشروعة في ظل النظرية الظروف الاستثنائية إذا كانت لازمة لتأمين النظام العام و السير الحسن للمرافق العامة.

1. سعاد بن سريّة ،نفس المرجع السابق ص611

2. دكتور طعيمة الجرف نفس المرجع السابق ص231

3. أشار المؤسس الدستوري على مختلف الحالات الاستثنائية في المواد التالية:

المواد 91-92 من الدستور 1996 - حالة الطوارئ- حالة الحصار-المادة 93 من الدستور 1996 -المواد 95-96 من نفس الدستور

و نظرا لخطورة السلطات الواسعة تتمتع بها الإدارة في ظل نظرية الظروف الاستثنائية من اجل الحفاظ على النظام العام و استمرارية عمل مؤسسات الدولة مما يؤدي إلى المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم، فإن القضاء وضع شروط لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية I ذكرها كالتالي:

1- يجب أن تتوفر حالة الظروف الاستثنائية كوجود خطر جسيم يهدد الأمن و النظام العام الأمر الذي يتطلب سرعة التدخل.

2- أن يكون تصرف الحكومة لازما وهو الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموفق، بمعنى أن الوسائل القانونية الموجودة تحت تصرف الإدارة قاصرة وعاجزة عن مواجهة الموفق.

3- هدف الإدارة من تصرفها ابتغاء مصلحة عامة.

4- ممارسة السلطات الاستثنائية بقدر ما تتطلبه الضرورة، و في حدود ما تقتضيه فحسب، بمعنى أن الضرورة تقدر بقدرها.

و تنقسم اللوائح الظروف الاستثنائية إلى : لوائح الضرورة و اللوائح التفويضية و تختلف لوائح الضرورة عن اللوائح التفويضية، في أن لوائح الضرورة تصدر في حالة غياب السلطة أو الهيئة التشريعية المختصة فقط، بينما اللوائح التفويضية تصدر في كلتا الحالتين سواء وجود أو غياب السلطة التشريعية على حد سواء 2 .

و الرقابة في واقع الأمر هي وسيلة قانونية لتجسيد مبدأ الشرعية و مطابقة أعمال الإدارة العامة للقانون و لتجسيد الفصل بين السلطات، وإنما الوضعية التي تدل على الخطورة في تدخل السلطة التنفيذية في عملية التشريع في شكل نصوص تنظيمية ، و هذه الوضعية كثيرا ما تحدث في الظروف العادية من خلال ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر و التفسير الواسع في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة، و تبدو هذه الخطورة أكثر وضوحا عندما تأتي إلى معالجة النصوص التي جاءت لتنفيذها، لأنه إذا كانت هناك لائحة تنظيمية مستقلة قد صدرت و تناولت بالتنظيم مسألة من المسائل المخصصة للقانون أو أصدرت أوامر في غير الحالات و الأوقات التي أجاز المشرع فيها لسلطة مختصة لإصدارها .

1. قارش أحمد نفس المرجع السابق ص153

2. الدكتور طعيمة الجرف نفس المرجع السابق ص507

لذلك نجد آثار للظروف الاستثنائية على السلطة التشريعية:

- تقليص صلاحيات السلطة التشريعية.
- تأجيل اجتماع المجلس الشعبي الوطني و تجميد العمل بالدستور.

لأنه إذا توفرت الظروف الاستثنائية فإن على الإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة و الظروف لا تصبح رخصة فقط و إنما واجب يرقى لمستوى الالتزام متى توفرت شروطه سواء تعلق الأمر بمواجهة أحداث داخلية الحصار و الطوارئ، أو مواجهة أحداث خارجية الحرب و الحالة الاستثنائية فيكون لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إتباع الإجراءات أو بالأحرى الشروط الشكلية.

إذا في الظروف الاستثنائية يستمر العمل بمبدأ الشرعية و سيادة القانون، و كذلك الرقابة القضائية شرط أن لا يكون على حساب استقرار المؤسسات الدستورية.

و السلطة التقديرية تتضح من خلال ثلاث صور:

1- حرية في التدخل.

2- الوقت المناسب.

3- الوسائل الملائمة 1 .

إن مبدأ سيادة القانون 2 يتخذ في هذه الظروف وضعا خاصا ، فكثير من القرارات و الأعمال التي تعد في الظروف العادية مخالفة للقانون ، تعد في الظروف الاستثنائية متفقة معه ، إن القرارات كانت يجب أن تعد باطلة لو جاءت في الظروف العادية يحكم القضاء بصحتها لأنها صدرت في الظروف الاستثنائية نظرية الظروف الاستثنائية يمكن أن تطبق في مجالات القانون الإداري دون استثناء ، إن أول مجالات الضبط الإداري ، فأول ما تحسه الإدارة من أوله إلى آخره ، ذلك لأن الذي يتغير في ظل هذه النظرية مبدأ عام يحكم تصرفات الإدارة كلها في جميع مجالاتها و أعني به مبدأ سيادة القانون ، مبدأ الشرعية .

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى نقاط هامة ألا وهي:

أ- القرارات الإدارية التي تصدر بإيقاف تطبيق قانون هي قرارات باطلة بغير شك لمخالفتها لمبدأ تدرج النصوص، لكن في الظروف الاستثنائية تعتبر صحيحة، فقد صدر في فرنسا مرسوم أوقف

1. الدكتور طعيمة الجرف مرجع سابق ص500

2. عقيلة خرباشي نفس المرجع السابق ص14

بعض القرارات التأديبية الواردة في بعض القوانين و كان ذلك بسبب ظروف الحرب و عدم انعقاد البرلمان، فلما طعن فيه بالإلغاء قضى مجلس الدولة بصحتها لأنها تمت في ظروف استثنائية¹ .

ب- القرارات التي تصدر مشوبة بعيب عدم الاختصاص، لكن نظرا لصدورها في الظروف الاستثنائية ولمواجهة هذه الظروف، فالفرد العادي الذي يتدخل في الإدارة في الظروف الاستثنائية قد يعتبر موظفا فعليا تخلع صفة الشرعية على أعماله الإدارية .حتى في حالة تفويض الاختصاص دون أن يسمح له القانون بإجراء ذلك التفويض فإن القرار الصادر بالتفويض، والقرارات التي يصدرها الموظف استنادا إليه كان يجب أن تعد باطلة تعتبر مشروعة، لو كانت الظروف الاستثنائية قد قررت نوعا من الإجازة الضمنية بالتفويض² .

فالظروف الاستثنائية لا تعني أن تبني القرارات على وقائع ليست لها وجود أو مشوبة بخطأ فادح في الوصف القانوني. و جميع السلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة يجب أن تستهدف أولا المصلحة العامة، و يأتي بعد ذلك رفع الظروف الاستثنائية و مواجهتها و هذا هو الهدف الخاص فإذا أخلت الإدارة بهذين الهدفين كان تصرفها مشوبا بالانحراف بالسلطة. فرقابة القضاء في مثل هذه الظروف لا تنصب على مطابقة القرار للقانون و إنما تنصب على مدى توافر الضوابط الثلاثة التالية :

- قيام حالة واقعية قانونية تدعو إلى التدخل.
- أن يكون تصرف الإدارة لازما لمواجهة هذه الحالة.
- أن يكون هذه الإدارة في هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة.

المطلب الثاني: الرقابة الدستورية على النشاط التنظيمي

كثيرا ما ذكرنا أن الدستور هو أسمى و أعلى القوانين في الدولة، إذ انه يحتل صدارة هرم النظام القانوني فيها المقصود من ذلك إن الدستور هو القانون الوضعي الأسمى و الأعلى في الدولة مهما كانت طبيعتها و بالتالي الحكام و المحكومين على حد سواء، يجب أن يخضعوا و يلتزمون بأحكامه و أن يعلموا على احترامه و أن كل النصوص القانونية مهما كانت طبيعتها و درجتها، لا يجب أن تكون مخالفة له تحت طائلة عدم مشروعيتها.

1. دكتور طعيمة الجرف مرجع سابق ص555

2. دكتور طعيمة الجرف مرجع سابق ص433

و عليه فالمقصود برقابة دستورية القوانين و التنظيمات هو التقييد التام و الصارم بالحدود التي رسمها الدستور لكل سلطة و لتأمين ذلك اقتضى الأمر استحداث هيئة تتولى الرقابة على ممارسة الجهات المعنية بوضع القوانين و تنفيذها كي لا تخالف أحكام الدستور 1 .

ننوه هنا إلى أن الدستور الجزائري فضل الأخذ بأسلوب المجلس الدستوري و ليس المحكمة الدستورية الذي انتهجته بعض الدول و كل مبرراته في اختيار التسمية.

الفرع الأول: الرقابة الدستورية في النظام السياسي الفرنسي:

استحدث الدستور الفرنسي 1958 هيئة جديدة أطلق عليها تسمية المجلس الدستوري conseil constitutionnel و قبل عرض أسلوب تشكيل المجلس نشير فقط إلى النصوص التي تنظمه في دستور 1958 في القسم السابع المواد من 56 إلى 63 منه بوصفه هيئة من الهيئات الدستورية للدولة.

كما أن هناك نصوص تشريعية مكملة تتصل بتنظيمه و أسلوب عمله و هي الأمر المتضمن للقانون العضوي رقم 58-1067 الصادر في 7 نوفمبر 1958 و المعدل لمرسوم بقانون بتاريخ 4 فبراير 1958 بالإضافة لقانون عضوي بتاريخ 26 ديسمبر 1974 هذه النصوص التي تحكم تنظيم المجلس الدستوري الفرنسي 2 .

تشكيل المجلس الدستوري الفرنسي: يتشكل المجلس الدستوري من نوعين من الأعضاء:

1- أعضاء نفوذ القانون و هم رؤساء جمهورية فرنسا السابقين و عضويتهم لمدى الحياة.

2- أعضاء يتم تعيينهم و اختيارهم على النحو التالي:

ثلاثة (03) يختارهم رئيس الجمهورية

ثلاثة (03) يختارهم رئيس الجمعية الوطنية

ثلاثة (03) يختارهم رئيس مجلس الشيوخ

و مدة عضويتهم تسع سنوات غير قابلة للتجديد و يجرى تجديد 1/3 ثلث أعضاء المجلس التسعة كل ثلاث سنوات و من تم فطبق بما تسفر عنه القرعة من الأعضاء سيمكث ثلاث سنوات فقط و منهم يبقى لمدة أربعة سنوات و منهم من يكمل المدة كاملة تسع سنوات 3.

1. المادة 163 من الدستور الجزائري

2. قارش احمد نفس المرجع السابق ص17

3. د/رفعت عبد الوهاب نفس المرجع السابق ص223

يختار رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري من بين الأعضاء الثلاثة الذين يختارهم و أن صوت رئيس المجلس ذو أهمية كبرى باعتبار أن صوته مرجع في حالة انقسام الأصوات. كما حدث النصوص الدستورية القانونية المنظمة للمجلس عدة ضمانات تتمثل في قيود على أعضائه التسعة المعنيين تستهدف تحقيق استقلالهم عن السلطات الأخرى كما تضمن حيادهم و هي كما يلي على الخصوص لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الدستوري و عضوية الحكومة كوزير أو عضوية البرلمان أو عضوية المجلس الاقتصادي و الاجتماعي أيضا لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس و المجالس المحلية و الإقليمية لذلك يجوز الجمع بين العضوية و رئاسة احد الأحزاب السياسية. من أعمال المادة 61 والقراءة لها تبين أن هناك اختصاصات متعددة و من خلال هذه الاختصاصات يتبين أن نية المشرع الدستوري الفرنسي لم تكن واضحة في جعل هذه المؤسسة المجلس الدستوري قضائية ننظر فقط في مدى دستورية القوانين 1 .

و تقسم هذه الاختصاصات إلى ثلاث مجموعات:

- 1- حالات الاختصاص الوجوبي :حددها المادة 61 من دستور 1958 الفرنسي و هي حالات يجب عرضها على المجلس الدستوري ليقرر مدى مطابقتها للدستور قبل إصدارها فإن تبين له مخالفتها فإنه يتمتع عن وضعها موضوع التنفيذ.
- 2- القوانين العضوية و لوائح المجالس النيابية.
- 3- حالات الاختصاص الجوازي:

أ- يجوز أن ينعقد الاختصاص للمجلس الدستوري للنظر في القوانين العادية وذلك بعد انتهاء التصويت عليها نهائيا في البرلمان و قبل التصديق عليها و يجب أن يصدر المجلس قراره في خلال الشهر من تاريخ الإحالة.

ب- يجوز للوزير الأول أن يطلب انعقاد المجلس الدستوري للنظر فيما إذا كان قانونا من القوانين يدخل في المجال التشريعي أي في المجال اللائحي طبقا للمادة 34، 37 من دستور 1958 . 2

ج- يجوز للحكومة أثناء مناقشته مشروع أو اقتراح قانون أمام البرلمان أن تلجأ إلى المجلس

1. قارش أحمد نفس المرجع السابق ص75

2. د/رفعت عبد الوهاب نفس المرجع السابق ص217

ليحدد ما إذا كان مشروع القانون لا يدخل في اختصاص البرلمان و إنما يدخل في اختصاص الحكومة وعلى المجلس أن يحسم الخلاف بين الحكومة و البرلمان.

د- بالنسبة للمعاهدات الدولية نصت المادة 54 من الدستور الفرنسي 1958 بعد تعديلها بتاريخ 25 جويلية 1992 على رقابة المجلس الدستوري بناء على إحالة من رئيس الجمهورية أو من الوزير الأول أو من رئيس احد المجلسين أو بناء على إحالة من 60 نائبا أو 60 شيخا. أن تعهدا دوليا يتضمن شرطا مخالفا للدستور فلا يمكن الإذن بالتصديق أو الموافقة عليه إلا بعد تعديل الدستور.

رقابة تعديت البرلمان على مجال اللائحة المستقلة:

و كما سبق الإشارة إلا أن دستور 1958 الفرنسي قام بتوزيع الاختصاص التشريعي في الدولة بين البرلمان بمجلسه و بين الحكومة و ذلك في إطار المؤسس الدستوري إلى تدعيم و تقوية السلطة التنفيذية إزاء السلطة التشريعية¹.

و في إطار تدعيم السلطة التنفيذية قرر المؤسس الدستوري الفرنسي وسيلتين فعالتين للحكومة لحماية مجال لوائحها المستقلة و في المقابل يقدم حماية دستورية مقابلة للبرلمان ما تعدي الحكومة على اختصاص البرلمان².

الوسيلة الأولى: نصت عليها المادة 32 من الدستور الفرنسي

و تستعمل من طرف الحكومة إذا شاءت أثناء مناقشة مشروع القانون فتطلب من المجلس الدستوري عدم قبول مشروع القانون.

الوسيلة الثانية: نصت عليها المادة 31 الفقرة الثانية من الدستور الفرنسي عن طريقها تستطيع الحكومة حتى بعد إقرار القانون الذي تعدى على مجال اللائحة حتى بعد إصداره أن تطلب من المجلس الدستوري تنزيل القانون إلى رتبة اللائحة³.

يقوم المجلس الدستوري بدور هام في التنسيق بين السلطات العامة، و الموازنة بينها وفقا للنظام الذي استحدثه دستور 2192 الفرنسي و المتمثل في تحديد مجال التشريع و كل ما تبقى يدخل في الإطار التنظيمي معناه بعدما كان في الماضي مجال التشريع غير محدد بموجب هذا التعديل

1. المادتان 34 و 37 من دستور الفرنسي 1958

2. د / رفعت عبد الوهاب نفس المرجع السابق ص 236

3. د / رفعت عبد الوهاب نفس المرجع السابق ص 241

انقلبت القاعدة و كان ذلك في صالح السلطة التنظيمية حيث انه فسح أمامها المجال بالمقابل تقييد مجال التشريع و نفس المنهاج اتبعه المشرع الجزائري فهاته المهمة أنيطت للمجلس الدستوري بسبب التغييرات التي طرأت على مجال القانون و اللائحة التي ساعدت بشكل كبير في توسيع المجال اللائحي .

رغم هذا الدور، فقد انتقده بعض الفقهاء بحجة انه يقيد عمل البرلمان لصالح الاختصاص اللائحي المقرر للسلطة التنفيذية فقد أصبح الاختصاص اللائحي المقرر للسلطة التنفيذية بمقتضى الدستور هو الأصل و الاختصاص التشريعي محصورا في أمور محددة على سبيل الحصر و إن كان مجال القانون لا يزال متسعا نوعا ما، فإن هذا لا يجب الحقيقة التي قررها الدستور الفرنسي لسنة 1958 لأول مرة و التي مقتضاها أن كل ما لم يحجزه المشرع للقانون أصبح من اختصاص السلطة التنفيذية تنظمه بلوائح 1.

و لكن المؤسس الدستوري قرر وسيلتين للدفاع عن مجال كل من القانون و اللائحة المادة 37 الفقرة الثانية من دستور سنة 1958 الفرنسي " تتضمن وسيلة البرلمان للدفاع عن اختصاصه في مواجهة الحكومة " أما المادة 41 " تنظم وسيلة الحكومة للدفاع عن اختصاصه في مواجهة البرلمان". نتناول دراسة أولا المادة 31 الفقرة الثانية من الدستور الفرنسي :

لما كان الدستور قد حدد مجالا بعينه للقانون، فقد كان من الضروري أن تحدد الوسيلة التي تكفل للحكومة للدفاع عن اختصاصها اللائحي إذا ما اعتدى عليه قانون من قوانين و لما كان هذا المسلك الذي استحدثه دستور 1958 كما ذكرنا يخالف ما كان مقررا في ظل الدساتير الفرنسية السابقة فإن المادة 37 قد واجهت هذه الحالة على النحو التالي:

- التشريعات الصادرة قبل التعديل الدستوري :و التي تنظم موضوعات قد أصبحت من الاختصاص اللائحي بمقتضى الدستور و هذه يمكن تعديلها بمراسيم تصدر بعد العرض على مجلس الدولة.
- التشريعات الصادرة بعد نفاذ الدستور :و التي تتضمن اعتداء على مجال اللائحي للسلطة التنفيذية و هذه لا يمكن تعديلها بمقتضى المراسيم إلا بعد أن يعرض الأمر على المجلس الدستوري ليقرر مسبقا أنها تنظم موضوعات قد أصبحت من الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية وفقا للدستور.

1. الدكتور سليمان محمد الطماوي مرجع سابق ص 161

- و الدعوى بطلب تجريد القانون من قوته التشريعية لاعتدائه على المجال اللائحي المقرر دستوريا للسلطة التنفيذية يحركها الوزير الأول فهو يملك أن يطرح الأمر أمام المجلس الدستوري في أي وقت بعد إصدار القانون و الملاحظ أن الدستور لم يحدد مدة يتعين الوزير الأول أن يتحرك خلالها إذا ما أراد أن يجرد القانون من طابعه التشريعي في حين أن المجلس الدستوري مقيد بمدى زمني قصير.

- و هكذا نرى أن الإجراء الذي تنظمه المادة 37 من الدستور الفرنسي 1958 في فقرتها الثانية مقصود به المحافظة على المجال المخصص للقانون بالتالي المجلس الدستوري في هذا الصدد يعلن عدم دستورية القوانين التي تتخذ خارج إطار المادة 34 من الدستور الفرنسي 1958 إذا المجلس الدستوري يراقب دستورية القوانين 1 .

النقطة الهامة الثانية هي المادة 41 من الدستور الفرنسي 1958:

و تضع هذه المادة بين يدي الحكومة الوسيلة التي تستطيع بواسطتها أن تدافع عن المجال اللائحي المحجوز لها بمقتضى الدستور إذا ما اعتدى البرلمان فهي تستطيع أن تدفع بعدم الاختصاص إذا ما رأت أن البرلمان يحاول الاعتداء على المجال الذي حجزه الدستور للائحة عند إصدار قانون جديد أو تعديل قانون قائم.

فإذا لم يقرر رئيس احد مجلسي البرلمان وجهة نظر الحكومة فإنه يستطيع أن يطرح الأمر على المجلس الدستوري الذي يلتزم بأن يحسم النزاع خلال ثمانية (08) أيام و يستطيع الوزير الأول أن يفعل ذات الشيء.

و يمكن الالتجاء إلى المجلس الدستوري في أي وقت قبل التصويت على القانون أمام البرلمان و يلاحظ الفقهاء الفرنسيون أن هذا الأسلوب من الرقابة قليلا ما يستعمل ففي الفترة من سنة 1959 و حتى 31 ديسمبر 1984 قد استعمل إحدى عشر مرة .ثمانية منها بواسطة رئيس مجلس الشيوخ و ثلاث مرات بواسطة رئيس الجمعية الوطنية.

أما الوزير الأول فلم يستعمل هذا الأسلوب إطلاقا خلال تلك الفترة و يفسر هذا الوضع عملا بأن رئيس مجلس البرلمان كثيرا ما يقر الحكومة على وجهة نظرها.

1. د . رفعت عبد الوهاب مرجع السابق صفحة 225

حينما يطرح النزاع أمام المجلس الدستوري استنادا إلى المادة 41 من الدستور الفرنسي فإنه لا يقتصر على مدى مطابقة التشريع للمجال المخصص له والمقرر في الدستور.

بل انه يمد رقابته على مدى المطابقة بالنسبة للنصوص الأخرى المماثلة و لكنه قرر في حكمه الصادر في 26 افريل 1979 انه لا يختص إلا بالفصل في سؤال واحد هو إذا كان التعديل التشريعي المطروح يندرج في نطاق القانون أو انه اعتدى على المجال المخصص للائحة هكذا نلاحظ إن الدستور الفرنسي يقرر ثلاثة إجراءات لضمان احترام السلطات الدستورية اختصاصاتها و عدم الاعتداء على السلطات الأخرى تتمثل فيما يلي:

1- قبل التصويت على القانون، الدفع بعدم القبول.

2- بعد التصويت و قبل إصدار القانون رقابة الدستورية و هي الطريقة الأساسية لرقابة الدستورية في فرنسا 1 .

3- بعد الإصدار طريقة تجريد القانون من قوته و هي طريقة استثنائية و تكميلية على النحو السابق توضيحه.

و قد اثبت المجلس الدستوري منذ إنشائه بأنه الحارس على سلامة تطبيق النظام الذي اقره الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

لا يمكن لمبدأ المشروعية أن يستقيم إلا باحترام هذا الأصل، و على هذا الأساس فإذا طلب من القاضي أن يطبق قاعدة دنيا تخالف قاعدة عليا فعليه أن يمتنع عن ذلك دون الحاجة إلى نص صريح لأن هذا من طبيعة عمله.

الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري:

منذ إنشاء المجلس الدستوري أثار تساؤلا حول طبيعته القانونية، هل هو جهة قضائية أو جهة سياسية فلو نظرنا إلى كيفية تشكيله واختيار أعضائه لوجدنا انه اقرب إلى الجهاز السياسي لا سيما بالنسبة لأعضائه الدائمين الذين يعينون بمقتضى القانون، كما أن أعضائه المختارين ذوي العضوية المؤقتة يراعى في اختيارهم عادة وضعهم السياسي و الحزبي و لكنهم يقررون في ذات الوقت إن هذا الوضع لم يؤثر في حيادهم و لا في أداء وظائفهم كقضاة.

1. د /محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق ص230

2. د /مولود منصور، نفس المرجع السابق ص288

و قد أوضحت التجربة حتى الآن إن تعيين العضو في المجلس الدستوري يحوله من رجل سياسة إلى قاضي دستوري بمعنى أن اختيار العضو لمنصبه الجديد يجعله يتخلى عن الحماس و الانتماء الحزبي و يتحلى بالحكمة والوقار، وتقدير المسؤولية أثناء عمله بالمجلس.

تلتزم الحكومة البرلمان، الجهات الإدارية، و جهات القضاء العادي و الإداري باحترام تطبيق أحكام و قرارات المجلس الدستوري يترتب على ذلك أن رئيس الجمهورية مثلا لا يستطيع إصدار قانون أعلن المجلس الدستوري انه مخالف للدستور و لا تستطيع الحكومة أن تصدر مرسوما بالمخالفة لمبدأ عام اقره المجلس الدستوري، و لا يستطيع البرلمان الموافقة على قانون أعلن المجلس الدستوري انه يخالف مبدأ دستوري أعلنه المجلس الدستوري.

الفرع الثاني: نطاق الرقابة في الدستور الجزائري

أما بالنسبة لجهتي القضاء العادي و الإداري، فإنها لا تلتزم بالنسبة للمبادئ التي يقرها المجلس الدستوري و هذا القيد ينتهي عملا على أن أحكام و قرارات المجلس الدستوري لا تقيد جهتي القضاء العادي و الإداري. إلا بالنسبة للنصوص التي طرحت على المجلس الدستوري و أصدر قراره بخصوصها و هذه الحالة هي أساس التعارض الذي يقوم في بعض نصوص الدستور و تتجلى الخلافات على وجه الخلافات على وجه الخصوص بين المجلس الدستوري و بين مجلس الدولة، عند تفسير المادتين 34 و 37 من الدستور الفرنسي السالف ذكرهما فإحدهما تحدد مجال القانون والأخرى تحدد مجال اللائحة 1 فلم يحدد الدستور وسيلة لحسم الخلاف بين الجهتين إذا قام تعارض بينهما.

المجلس الدستوري يمكن أن يعلن أن القانون المطعون فيه مطابق للدستور، ويستطيع أن يقرر أن النص المطعون فيه أو غيره من النصوص التي لم يطعن فيها مخالفة لدستور و يستطيع أن يقرر أن باقي نصوص القانون مطابقة للدستور. و في حالة ما إذا كانت النصوص التي قرر المجلس أنها مخالفة للدستور يمكن فصلها عن القانون في مجموعه فإن رئيس الجمهورية يملك أن يطلب من البرلمان إعادة النظر في القانون في ضوء حكم المجلس الدستوري.

1. د /سليمان محمد الطماوي نفس المرجع السابق ص161

الطعن في دستورية القوانين التي اقرها البرلمان في غير النطاق المحدد يكون أمام المجلس الدستوري. بما أن اللائحة تخضع للقانون و للدستور فالمجلس الدستوري يراقب اللوائح التي لها قوة القانون"الأوامر"و القرار الصادر عنه ملزم .

المرحلة الأولى :ما قبل دستور سنة 1989

في دستور سنة 1963 تقرر إنشاء مجلس دستوري يتكون حسب المادة 53 من سبعة أعضاء هم:

الرئيس الأول للمحكمة العليا -رئيس الغرفتين المدنية و الإدارية بالمحكمة العليا الذين يمثلون السلطة القضائية، ثم ثلاث نواب يعينهم البرلمان يمثلون السلطة التشريعية و أخيرا عضو واحد يعينه رئيس الجمهورية. علما أن رئيس المجلس ينتخبه الأعضاء من بينهم و ليس له صوت مرجح الشيء الذي يبين أن السلطة التنفيذية كان تمثيلها ضعيفا في المجلس لكن بالنظر إلى كون النظام الدستوري كان نظاما للحكم عن طريق الحزب الواحد، بالتالي خضوع هذا النظام إلى رئيس الجمهورية باعتباره الأمين العام للحزب فإن مشكلة التوازن بين السلطات لم تكن ذات معنى و حسب المادة 64 من نفس الدستور، فإن المجلس كان منوطا بالفصل في دستورية القوانين الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني من جهة و الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية من جهة ثانية، عملا بأحكام المادة 58 من الدستور و لا يمكن تحريك المجلس إلا من خلال شخصين فقط و هما:

رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني و الذي يعتبر الشخصية الثانية في الدولة و دون حاجة إلى تحليل و مناقشة قيمة و أهمية هذه الأحكام و مكانة الرقابة على دستورية القوانين في ظل دستور 1963 من الناحية النظرية .فإنه من المعروف أن المجلس الدستوري لم ينشأ عمليا و لم ير النور إلى غاية إلغاء الدستور على اثر انقلاب 19 جوان 1965 .

أما بالنسبة لدستور سنة 1976 ، فقد أهمل نهائيا فكرة الرقابة على دستورية القوانين متأثرا بالفكر الاشتراكي من جهة، و لكون نظام الحكم عن طريق الحزب الواحد تجسد بصورة قوية في هذا الدستور الذي ابتعد مبدئيا عن العمل بمبدأ بين السلطات و اخذ بمبدأ وحدة السلطة.

لقد تم توحيد السلطة برمتها في الحزب أي خارج أجهزة الدولة التي ينشئها و يراقبها و يتحكم فيها الحزب و من ثم فإن الرقابة على دستورية القوانين في ظل هذا الوضع تكون بدون موضوع أو معنى و لا تؤدي الدور أو الغرض من وجودها ذلك أنها حسب الفقه الدستوري تقوم بدور الحكم

بين السلطات و تعمل على الحفاظ على التوازن بينها و عدم اعتدائها على بعضها البعض مثل هذا الدور ينعدم في ظل العمل بمبدأ وحدة السلطة و تجميعها في يد الحزب 1. إذا نستخلص أن دستور سنة 1963 يركز على الحزب الواحد حتى الرقابة الدستورية ليس لها معنى فالحزب هو الذي يحمي الدستور .أما الدستور الموالي سنة 1976 فيه إغفال تماما للمجلس الدستوري.

المرحلة الثانية :الرقابة الدستورية بعد صدور دستور 1989

بالنظر إلى التوجه الليبرالي الذي أخذت به الجزائر و سعيها بناءا على ذلك إلى وضع مؤسسات سياسية تتماشى مع هذا التوجه، حيث أقرت بالتعددية الحزبية و بمبدأ الفصل بين السلطات و بخضوع الحكومة إلى رقابة المجلس الشعبي الوطني....الخ.

فقد جاء دستور 1989 معبرا عن ذلك و بالتالي أعطى مكانة بارزة للرقابة على دستورية القوانين لهذا الغرض نصت المادة 153 على إنشاء مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور بالنسبة لتكوين المجلس طبقا للمادة 154 فإن المجلس يتكون من سبعة أعضاء 1 :

- ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية بما فيهم رئيس المجلس.

- اثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني من بين أعضائه.

- اثنان تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها.

و من اجل تحقيق استقلالية المجلس فقد نصت المادة 154 الفقرة الثانية من الدستور على أن الأعضاء بمجرد تعيينهم أو انتخابهم يتوقفون عن ممارسة أية عضوية أو أية وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى مهما كانت طبيعتها و لهذا الغرض أيضا فإن مدة العضوية ست سنوات و تكون العضوية مرة واحدة غير قابلة للتجديد.

لكن رغم هذه الاحتياطات الهامة لضمان استقلالية المجلس فإن هذه الاستقلالية لم تحقق فعليا بالرجوع إلى الممارسة الفعلية لمهامه ابتداء من تنصيبه في مارس 1989 حتى انتهاء فترته 1995 يعود ذلك من جهة إلى طبيعة النظام الدستوري الجزائري و الذي تميز بكونه نظاما رئاسيا منذ الاستقلال.

1. د /عمار عباس نفس المرجع السابق ص27

حيث شكل رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية في كافة المراحل مفتاح قبة النظام و المحور أو المحرك الحقيقي لجميع السلطات التي تخضع له بميكانيزمات مختلفة، و أن المرحلة الأخيرة لا دليل قاطع على ذلك .1

و من الواضح في تشكيلة المجلس أن رئيس الجمهورية يتمتع بهيمنة بارزة عليه من خلال تعيينه لثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس يتمتع بدوره بسلطة تنظيمية في إدارة شؤون المجلس من حيث مهامه و من حيث موظفيه و هذا بتفويض من رئيس الجمهورية.

هل مراقبة التنظيمات تدخل ضمن اختصاصات المجلس الدستوري؟

الجواب طبعاً نجد في الدستور المادة 165 من دستور تنص " يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين و التنظيمات أما 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"

تقابلها المادة 169 من دستور 1996 فقط فيه تغيير عوض " قرر "نجد" ارتأى "هذا معناه انه في ظل دستور 1989 كان المجلس الدستوري يصدر قرار بالتالي هو إلزامي بينما في دستور 1996 رأي قبل إصدار القرار هذا معناه أن الرأي ليس له القوة الإلزامية مثل القرار 2 .

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 الاقتضاء .

أهم اختصاص بالنسبة لدراستنا هو الرقابة على دستورية القوانين طبقاً للمادة 165 السالف سرد نصها، يفصل المجلس في دستورية المعاهدات الدولية و القوانين و التنظيمات، كما يفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور و حسب نفس المادة فإن المجلس يفصل

1. الدكتور عبد الله بوقفة نفس المرجع السابق ص234

2. الأستاذ عطاء الله بوحميده نفس المرجع السابق ص42

في النصوص المعروضة عليه أما بإصدار رأي قبل أن تصبح هذه النصوص واجبة التنفيذ أو بإصدار قرار في الحالة العكسية. 1

يتجلى من ذلك 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 الإلتباع إذ لا يعقل أن سلطة من سلطات الدولة تقبل على إصدار نص ما، تعلم مسبقا انه غير دستوري و أن الرأي العام يعلم ذلك و يعلم موقف المجلس الدستوري منه.

لكن هناك بعض الحالات يكون فيها رأي المجلس الدستوري ملزما بنص في الدستور نفسه، و هذا ما تضمنته المادة 158 بخصوص المعاهدات التي لا تتم المصادقة عليها إذا ارتأى المجلس عدم دستوريته 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 و حرياتهما 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 1996.

بالإضافة إلى ذلك فإن المجلس لا يتحرك من تلقاء نفسه بل لابد من إخطاره من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب المادة 166 من دستور 1996 على المجلس أن يصدر رأيه أو قراره خلال عشرين يوما من تاريخ الإخطار.

بناء على مختلف الاعتبارات السابقة و هي تشكيلة المجلس سياسيون و قضاة و أساليب الرقابة سابقة و لاحقة و قيمة الأعمال الصادرة عنه قرارات ملزمة و لاغية للنص المعروض عليه يمكن القول أن الرقابة الدستورية في الجزائر هي رقابة مختلطة و ليست سياسية بحثة كما أنها ليست

قضائية خالصة. 2

تقييما لكل ما سبق يمكن القول أن الرقابة السياسية على دستورية القوانين هي بصفة عامة و مثلما أثبتت التجربة في بعض البلدان من بينها فرنسا الجزائر اقل أهمية من الرقابة القضائية الشيء الذي

1. سعاد بن سريّة نفس المرجع السابق 162

2 . قاوش أحمد مرجع سابق ص 88

يفسر لجوء الجزائر إلى الرقابة المختلطة.

فالمادة 126 من دستور 1996 "يصدر رئيس الجمهورية القانون في اجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه .غير انه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 التالية المجلس الدستوري قبل صدور القانون .يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 من الدستور الجزائري.

بعد أن يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري، بعدها يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة و يعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف العشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار يحدد المجلس الدستوري قواعد عمله .لكن لا يمكن في أي حالة من الأحوال تجاهل الدور الهام الذي يقوم به المجلس الدستوري في إطار ما يعرف بإسقاط الصفة التشريعية للنص، ما معنى هذا؟ أو ما الفائدة من ذكر هذه النقطة، طبعاً له تأثير كبيراً في إبراز فكرة اتساع مجال التنظيم على حساب القانون .معناه هنا أن المجلس الدستوري هو الذي يحدد هل هو تشريع أو تنظيم .إذا وجد اعتداء التشريع على مجال اللائحة، و بالتالي يسقط الصفة التشريعية على النص وهذا حماية لمجال اللائحة بموجب الدستور لأنه إذا شرع البرلمان في نص غير منصوص عليه في الدستور أي ضمن المجالات المحددة بموجب الدستور، هنا يرجع للسلطة التنظيمية بعد نظر المجلس الدستوري فيه، و آثار الرقابة الدستورية أو القوة الإلزامية انه من يوم صدور قرار المجلس يفقد النص عدم دستوريته.

فالقانون يجب ألا يخالف حكماً مقرر في الدستور على أساس أن الدستور هو مستقر الشرعية في الدولة، بالتالي يجب أو بالأحرى جميع القواعد الملزمة في نطاقها يجب ألا تخالف حكماً من أحكامه و قد ترتب على هذه القاعدة المسلم بها دولياً نتائج هامة من أبرزها فكرة دستورية القوانين و يعيننا في هذا المقام أمران أساسيان هما:

2- يقتصر البحث في هذا المقام على مخالفة القانون للدستور من حيث الموضوع لأن القانون الذي لا يستوفي الإجراءات الشكلية المقررة في الدستور لا يعتبر قانوناً بالمعنى الصحيح فلا يلتزم به احد و يجب على القضاء أن يمتنع عن تطبيقه و هذه القاعدة مسلم بها في مختلف الدول فقهاء و قضاة و بذلك فإن موضوع" الدستورية "يقتصر على حالة مخالفة القانون العادي للدستور من حيث موضوعه كأن يأتي رغم استيفائه الشكل القانوني مخالف لنص صريح في الدستور.

2- إن مسألة رقابة دستورية القوانين لا تثار منطقيا في البلاد ذات الدساتير المرنة التي تجعل التفرقة بين القوانين ذات الطبيعة الدستورية و القوانين العادية، لأن القانون العادي إذا صدر مخالفا للدستور فإنه يكون قد عدله و من ابرز الأمثلة التقليدية لهذه الحالة انجلترا¹.

صلاحيات المجلس الدستوري:

قبل أن نتعرض لهذه النقطة، لعله من المناسب أن نذكر و لو بإيجاز بتطور مراقبة دستورية القوانين عبر مختلف الدساتير التي تعاقبت في بلادنا مع العلم أننا لا نستطيع الحديث عن هذه الرقابة إن لم يكن هناك دستور لكن هذه الفكرة ليست مطلقة، لأنه قد توجد على العكس دساتير بدون تأسيس شيء من الرقابة الدستورية. لقد كرس دستور 8 سبتمبر 1963 في المادتين 63 و 64 منه مبدأ الرقابة الدستورية من خلال إنشاء مجلس دستوري يتولى مهمة الفصل في دستورية القوانين و الأوامر التشريعية . و يقتصر إخطار المجلس الدستوري على رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الوطني، و الملاحظ أيضا انه لم يرد صراحة في دستور 22 نوفمبر 1976 أي اثر الرقابة الدستورية و على أية حال فإن المادة 186 منه تنص على أن تتم الرقابة السياسية التي تستأثر بها الأجهزة القيادية للحزب و الدولة.

طبقا للميثاق الوطني و وفق أحكام الدستور . و في الواقع، فإنه كان من المستحيل تحديد هذه الرقابة السياسية في أي موقع من المواقع بسبب طابع هذا المفهوم الشمولي و كذا تمييع هذه الرقابة ما بين أجهزة الحزب و الدولة، و لم تبرز فكرة الرقابة الدستورية إلى الوجود إلا في ديسمبر 1983 خلال مصادقة مؤتمر الحزب الخامس على لائحة السياسة العامة إذ" دعا المؤتمر إلى إنشاء هيئة عليا تحت سلطة رئيس الجمهورية، الأمين العام للحزب المكلف بالبحث في دستورية القوانين من اجل ضمان احترام الدستور و سموه على كافة النصوص التشريعية تدعيما للشرعية إلى جانب سيادة القانون و دعم الديمقراطية المسؤولة في بلدنا "غير أن هذه الدعوة ربما كانت تؤدي إلى مراجعة دستورية قد ظلت بدون صدى.

و هكذا، يعد دستور 23 فبراير 1989 ، الدستور الوحيد الذي سمح لأول مرة منذ الاستقلال بتجسيد رقابة دستورية حقيقية في بلادنا حيث قام رئيس الجمهورية في 08 مارس 1989 بتتصيب المجلس الدستوري.

1. الاستاذ صالح بلحاج نفس المرجع السابق ص305

نلاحظ في هذا الصدد أن النصوص القانونية التي يمكن أن تخضع لرقابة المجلس الدستوري فإننا نجد الترتيب التالي:

القانون :لقد نص كل من دستور 1989 و1996 صراحة على صنفين من القوانين:

1- القانون العادي أو البرلماني :و هو قانون يعده المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بكل سيادة.

2- قانون المراجعة الدستورية أو تعديل الدستور :الذي ورد تحديده في المادة 163 و ما يليها من دستور 1989 .

وهكذا، نرى أن النظام الدستوري الجزائري لم يعتمد على سبيل المثال، القوانين العضوية فحسب، عملا بالدستور بل حتى القوانين التأهيلية التي نجدها في بعض الدساتير وتسمح للسلطة التنفيذية أن تقوم في جملة من الحالات مقام السلطة التشريعية¹ .

-التنظيمات:

يمكننا أن نعرف في بصورة عامة التنظيمات كقاعدة قانونية تصدرها السلطة التنفيذية .أما المادة 116 من دستور 1989 و المادة 125 من دستور 1996 فقد حددت مجالين لهذه القوانين سلطة رئيس الجمهورية التنظيمية التي لا علاقة لها بمجال القانون و تلك الصادرة عن رئيس الحكومة طبقا للقانون .و تعرف هذه النصوص القانونية، على التوالي بالمراسيم الرئاسية بالنسبة لرئيس الجمهورية و بالمراسيم التنفيذية بالنسبة للوزير الاول² .

هل يمكن إخطار المجلس الدستوري بشأن هاذين الصنفين من التنظيمات أو حول المراسيم المتعلقة بسلطة رئيس الجمهورية التنظيمية فقط؟ بالنسبة لهذا الصنف الأخير فالمجلس مؤهل لمراقبته لأن هذه التنظيمات هي عبارة عن دلائل لممارسة رئيس الجمهورية سلطته المستقلة بصفته يمثل السلطة التنفيذية .

أما فيما يتعلق بمراسيم الوزير الاول التنفيذية فالأمر هنا قابل للجدل فهي تصدر في إطار تطبيق القانون و تتعلق أكثر بمراقبة الشرعية أمام القضاء الإداري مما يتعلق بالرقابة الدستورية و إن كان هناك مرسوم تنفيذي يحتوي على أحكام غير دستورية، فغالبا الظن أنها تستمد مصدرها من صميم

1. الأستاذ عطاء بوحميذة نفس المرجع السابق ص51

2. المادة 125 من الدستور الجزائري

القانون موضوع التطبيق و في آخر الأمر فهذا القانون هو الذي ينبغي أن يكون محل رقابة دستورية بدلا من المرسوم. و مع ذلك ليس هناك ما يبرر ما إذا كان المرسوم التنفيذي لا يتضمن أحكام دستورية في حد ذاته بدون أن تكون هذه اللادستورية من فعل تطبيق قانون معين.

هل يمكن أن تسمح مراقبة دستورية مرسوم تنفيذي بمعرفة ما إذا كانت اللادستورية هي من فعل القانون أم أنها من صميم المرسوم و بالتالي جعل رقابة الشرعية كبعد ضروري للرقابة الدستورية . و في هذا المستوى يقتضي الحال انتظار ما ستسفره عنه عملية التطبيق من مواقف قد يلجأ المجلس الدستوري إلى اتخاذها في حالة إخطاره بخصوص مرسوم تنفيذي معين.

تعتبر المادة 169 من الدستور لسنة 1996 في هذا الصدد واضحة كل الوضوح.

في الجزائر الرقابة الدستورية على اللوائح المستقلة تكون من قبل المجلس الدستوري . كذلك لا يخفى أيضا علينا انه بالنسبة للأوامر الموافق عليها يصبح المجلس الدستوري الهيئة المختصة بالنزاع حيث تشمل الأوامر مسائل قانونية و تنظيمية¹ .

أن المجلس الدستوري لا ينعقد إلا بإخطار أما رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الأمة لمناقشة إبداء الرأي أو اتخاذ القرار في أية قضية تدخل ضمن اختصاصاته .

يتبين من ذلك من يملك حق الطعن في القانون أو التنظيم دعوة المجلس لانعقاد لأن المجلس لا يملك حق الاجتماع تلقائيا أو بطلب من رئيسه أو عضو فيه أو أي عدد من أعضائه بصورة مجتمعة. لن يكون رأي للمجلس الدستوري حتى في حالة وجود خرق للدستور مثلا قانون مخالف للدستور أو تنظيمات مخالفة للقوانين إذا لم يبادر بالطعن من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة تبقى سارية المفعول.

النتائج المترتبة على قرارات المجلس:

لاحظنا أن الدستور استخدم مصطلحين في عمل المجلس الدستوري و هما:

أ - إبداء الرأي.

ب- اتخاذ القرار

نستشف من نص المادة 165 من دستور 1996 انه تم منح للمجلس الدستوري شكلان من الرقابة

1. المادة 166 من الدستور الجزائري سنة 1996

وهما :الحالة الأولى:

1- رقابة وقائية

2- رقابة إلغاء.

الحالة الاولى :هي إبداء الرأي قبل المصادقة على القانون أو التنظيم، فإذا جاء رأي المجلس الدستوري سلبيا فيمتنع رئيس الجمهورية عن المصادقة على تلك الأمور و هنا لا تثار أية إشكالية. الحالة الثانية :فقد أجاز الدستور الطعن بالقوانين و التنظيمات السارية المفعول و النافذة فعلا أمام المجلس الدستوري من قبل الجهات المخولة بذلك فإذا قرر المجلس بأن تلك النصوص كلها أو جزء منها غير دستوري تفقد آثارها اعتبارا من اليوم الذي يتخذ المجلس الدستوري قراره بشأنها. والصعوبة تطرح إذا كانت القوانين و التنظيمات المطعون بها سارية المفعول و قيد التنفيذ لأن قرارات المجلس ستبطل مفعولها و أثرها 1.

إذا تدخل المجلس الدستوري ينظر إليه من جانبين:

1- التدخل الوجوبي: فيما يتعلق لائحة المجلس الشعبي الوطني.

2- التدخل الجوازي: يعتبر تدخل المجلس الدستوري اختياري فيما يخص القوانين و اللوائح والمعاهدات 2 .

قبل أن يتم التصويت أو بعد أن تصبح اللائحة لها طابع تنفيذي، في هذه الحالة يأخذ المجلس الدستوري قرار قضائي ينشر في الجريدة الرسمية و هنا يجب أن نصر على أن المجلس الدستوري يباشر عمله كهيئة قضائية، بمعنى انه يفصل في الموضوع و قراراته تتميز بحجية الشيء المقضي به.

تقييم رقابة المجلس الدستوري الجزائري:

ان حماية الشرعية الهدف المسطر في الدستور لأن الرقابة تحقق توازن بين اختصاصات السلطات الثلاث في الدولة و دول العالم الثالث أخذت بالرقابة الدستورية كضمان و حسب المادة 163 الفقرة الأولى من دستور سنة 1989 التي تنص " يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور .

1. المادة 169 من الدستور الجزائري 1996

2. الاستاذ عطاء الله بوحميذة نفس المرجع السابق ص42

نستشف من ذلك بأن المجلس الدستوري يسعى لتكريس احترام كل من مجال التشريع أو مجال القانون و مجال اللائحة .في حالة تعدي احدهما على اختصاص الآخر فإن المجلس الدستوري هو الذي يفصل في النزاع.

بينما قبل إنشاء المجلس الدستوري أي في ظل دستوري سنتي 1963، 1976 ثم إعطاء اختصاص واسع للسلطة التشريعية و لم يحدد اختصاص البرلمان في دستور 1963 .

لكن انطلاقا من دستور 1976 بتحديد مجال التشريع بسبب الممارسة العملية اتضحت خلافات ومشاكل و اعتداءات إن صح القول و بالتالي بموجب التعديل الدستوري الذي جرى سنة 1996 ونجم عنه إنشاء المجلس الدستوري للفصل في حالة اعتداء على الاختصاصات¹.

إن التدخل في مجال القانون في شكل تنظيمي يطرح مشكل الرقابة بصورة حتمية و تلقائية لأن ممارسة التدخل في المجال التشريعي يشكل خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي هو أصلا من أهم ضمانات مبدأ الشرعية و خضوع أعمال الإدارة للقانون و مطابقتها له.

و طبيعة الأعمال الإدارية محل الرقابة فهناك أعمال لا تخضع للرقابة بسبب موضوعي و هو تعلقها بسيادة الدولة و كيانها و وجودها فأعمال السيادة لأجل ذلك لا تخضع للرقابة القضائية .

1. الأستاذ صالح بلحاج نفس المرجع السابق ص144

الخاتمة

و من خلال هذا العمل حاولت أن أظهر معايير التميز بين اللائحة و القانون و ذلك بالاستناد إلى المعيارين المادي و الشكلي، و كما تعرضنا إلى مجال كل من القانون و اللائحة غير إن ما يمكن التطرق إليه هو ما تبقى من مجال التنظيمي للوزير الأول في النظام الجزائري بعد التعديل الدستوري في مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016.

إن مركز رئيس الجمهورية في ظل التوجه الدستوري الحالي لا يزال يتحفظ بسمو مركزه هذه الخاصية التي طبعت التجارب الدستورية الجزائرية منذ الاستقلال.

إن التعديل الدستوري لسنة 1988 الذي تم الأخذ بازدواجية السلطة التنفيذية و ذلك بإنشاء منصب لرئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية ، إذ أن هناك حكومة بوصفها مؤسسة لها شيء من الكيان الدستوري و لها إطارا تنظيميا تعمل ضمنه و هو مجلس الحكومة المنفصل عن مجلس الوزراء. و من سلطات رئيس الحكومة انه يرأس مجلس الحكومة و يوقع المراسيم التنفيذية و يعين في وظائف الدولة دون المساس بإحكام المادتين 77 و 78 من الدستور، و إن مسؤولية رئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية المادة 77 الفقرة الخامسة و أمام البرلمان المواد 81، 82، 84 من الدستور.

مما تقدم يبين إن الدستور قبل التعديل أخذ بثنائية السلطة التنفيذية كما هو الحال في النظام الفرنسي من الناحية الشكلية لان نجد أن الوزير الأول في النظام الفرنسي يتمتع بسلطات واسعة أي يمارس الوزير الأول الفرنسي صلاحيات هامة عكس نظيره الجزائري.

إن ما جاء به مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 هو إضفاء الصبغة الرسمية لمركز الوزير الأول في السلطة التنفيذية حيث يعتبر مجرد موظف حكومي لا يتمتع بمركز قوة داخل هذه الهيئة و يقوم بمهمة تنسيق عمل الجهاز الحكومي لتنفيذ البرنامج الرئاسي.

إن ما قام به المؤسس الدستوري في المجال التنظيمي للوزير الأول هو إيجاد تطابق ما بين النص الدستوري و الممارسة السياسية الفعلية فألغى وظيفة رئيس الحكومة و عوضها بوزير أول المادة 77 الفقرة الخامسة من الدستور كما الغي هيئة مجلس الحكومة و أصبح للحكومة اجتماعات يمكن لرئيس الجمهورية ان يفوض جزء من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة مادة 77 الفقرة السادسة ، كما يمكن للوزير الأول توقيع المراسم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية.

وما يمكن استنتاجه من هذه الدراسة كيف يتم مساءلة الوزير الأول أمام البرلمان في حين انه في علاقة تبعية لرئيس الجمهورية تجعل منه موظف سامي في الإدارة.

لهذا نرى من الأفضل أن يأخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالنظام الرئاسي نتيجة لسمو مركز رئيس الجمهورية المدعم من قبل مختلف الدساتير و التجارب التي عرفتھا الجزائر.

قائمة المراجع المعتمدة

I. النصوص القانونية و التنظيمية:

- دساتير الجزائر (1963-1976-1989-1996-2008)
- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية عدد 63
- الدستور الفرنسي 1958
- الدستور المصري 1971
- القانون رقم 09/99 المؤرخ في جويلية 1999 المتعلق بالوثام المدني.
- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في: 1998/03/30 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنصيبه وعمله.
- الجريدة الرسمية رقم 37 بتاريخ 01 جوان 1998

II. الكتب و المؤلفات:

- د /سعيد بوالشعير القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، النظرية العامة للدولة و الدستور وطرق ممارسة السلطة ،الجزء الأول ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر الطبعة الثالثة.
- د /مولود منصور، محاضرات في القانون الدستوري، دار الودائع الجزائر ، الطبعة الأولى اكتوبر 1999.
- د /سعيد بوالشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ،الجزء الثاني النظم السياسية طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية و تطبيقات عنها، الطبعة الثانية منقحة ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر.
- د/عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة و في النظام السياسي الجزائري ، دار الخلدونية الجزائر ،طبعة 2010.
- د/ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر و التوزيع القبة الجزائر.

- د /محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية و التطبيقات الجوهرية، دار الجامعة الجديدة سنة 2008.
- د /سعدي محمد الخطيب ،العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الانظمة الدستورية العربية " دراسة مقارنة " منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الأولى لسنة 2008.
- د /قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع بيروت ، الطبعة الأولى لسنة 1996.
- د / عبد الله بوقفه، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الهيئة التنفيذية ، طبعة مزيدة و منقحة ،دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر 2009.
- د / عزالدين بغداداي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ، دراسة مقارنة مع النظام المصري ، الطبعة الأولى 2009 الناشر مكتبة الوفاء القانونية.
- د /بوكراع ادريس ،تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية ، القسم الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1994.
- د /بوكراع ادريس ،تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر الطبعة الثانية 2005.
- د /عبد الله بوقفة آلية تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري / دار هومة الجزائر 2005.
- د / عقيلة خرباشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية الجزائر .
- د / ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية، الدساتير المصرية، الأحزاب السياسية، التمثيل النيابي، النظام الانتخابي، السلطات العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية طبعة 2003.
- د /مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني " دراسة مقارنة " الطبعة الأولى 2009، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع الأردن.
- د /عبد الله بوقفة السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد ، دراسة مقارنة" تاريخية قانونية سياسية "دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع عين مليلة الجزائر.

د- /طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم و نشاط الإدارة العامة، الطبعة 1973 مكتبة القاهرة الحديثة.

د- /حسين عثمان محمد عثمان النظم السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية.

-الأستاذ فوزي اوصديق الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري الجزء الثالث ، السلطات الثالث ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر.

د- /سعيد السيد علي ،النظام البرلماني و المسؤولية السياسية، دار الكتاب الحديث ،طبعة 2009

د- / صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال الى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية 2010.

د- /سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثالث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي ، دراسة مقارنة ، الطبعة السادسة مزيدة و منقحة 1996 دار الفكر العربي.

-الأستاذة سعاد بن سرية ،مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء الجزائر، طبعة 2010.

-الأستاذ ميلود ذبيح ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية ، دار الهدى عين مليلة.

-الأستاذ مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، الدار النجاح للكتاب الجزائر الطبعة الأولى سنة 2005.

-الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي، القضاء الاداري مجلس الدولة ، دار العلوم للنشر و التوزيع طبعة 2004.

-Arnaud Haquet, la loi et le règlement, Librairie Générale de droit et de Jurisprudence, EJA 2007.

-Louis FAVOREU, Le domaine de la loi et de règlement, deuxième édition, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1981.

-Frédérique Rueda, le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif constitutionnel les exemples français allemand et espagnol, Librairie Générale de droit et de Jurisprudence, EJA, 2000.

III. المجلات:

-الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية.

-المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية عدد 2010/04.

- المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية الجزء 37 رقم 02-1999
- الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية للفترة من 05-07 ماي 2008 بجامعة عمار ثليجي بالأغواط.
- الفكر البرلماني ، المراجعة الدستورية الجديدة ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة في التعديل الدستوري 2008، العدد 21 نوفمبر 2008.
- الفكر البرلماني ، تعديل الدستور ، العلة بين النصوص التشريعي و النصوص التنظيمية ، العدد 19 مارس 2008.
- الفكر البرلماني، فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقات الوظيفية بينه و بين الحكومة ، العدد الثاني مارس 2003.

IV. الأطروحات لنيل شهادة الماجستير :

- قوي ابراهيم ، السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري . مذكرة ماجستير في القانون جامعة الجزائر ، كلية الحقوق 2002.
- قارش أحمد عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية. مذكرة ماجستير في القانون فرع الإدارة و المالية السنة الجامعية 2002-2003.
- علي الصغير جمال العلاقة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في ظل دستور 1996 مذكرة ماجستير جامعة الجزائر كلية الحقوق 2001.
- طارق المجذوب ، الإدارة ، العملية الإدارية، الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري . منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الأولى 2005.
- بحث بعنوان السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري للطالب ادحيمن محمد الطاهر.

الفهرس

01.....	مقدمة
08.....	الفصل الأول: طبيعة السلطة التنظيمية في دستور 1996
09.....	المبحث الأول: أساس السلطة التنظيمية
11.....	المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية
13.....	الفرع الأول: التطور التاريخي للتنظيم
15.....	الفرع الثاني: مبدأ الفصل بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية
17.....	المطلب الثاني: أصل اللائحة التنظيمية
18.....	الفرع الأول: الفرق بين اللائحة التنظيمية وغيرها من إصدارات السلطة التنفيذية
19.....	الفرع الثاني: خصائص اللائحة التنظيمية
21.....	المبحث الثاني: صلاحيات السلطة التنظيمية
23.....	المطلب الأول: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
23.....	الفرع الأول: السلطة التنظيمية المستقلة من اختصاص رئيس الجمهورية
25.....	الفرع الثاني: المرسوم الرئاسي الأداة القانونية للسلطة التنظيمية المستقلة
26.....	المطلب الثاني: نطاق و مجال كل من القانون و اللائحة التنظيمية
26.....	الفرع الأول: المحاولات الفقهية لتحديد نطاق و مجال مستقل لكل من اللائحة التنظيمية و القانون
33.....	الفرع الثاني: سلطة التنظيم و التنفيذ
35.....	الفصل الثاني: المجال التنظيمي للوزير الأول
35.....	المبحث الأول: المهام الحكومية و الإدارية للوزير الأول
35.....	المطلب الأول: تعيين الوزير الأول
35.....	الفرع الأول: طريقة اختيار و تعيين الوزير الأول
42.....	الفرع الثاني: إنهاء مهام الوزير الأول
44.....	المطلب الثاني: لوائح تنفيذ القوانين والوائح التنظيمية المستقلة

44.....	الفرع الأول :لوائح تنفيذ القوانين
45.....	الفرع الثاني :لوائح تنفيذ التنظيمات المستقلة
46.....	المبحث الثاني :الرقابة على اللوائح التنظيمية
46.....	المطلب الأول :الرقابة القضائية على التنظيمات و القوانين
51.....	الفرع الأول :الرقابة القضائية في الظروف العادية للقانون الجزائري
58.....	الفرع الثاني :مبدأ المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية
61.....	المطلب الثاني :الرقابة الدستورية على النشاط التنظيمي
62.....	الفرع الأول :الرقابة الدستورية في النظام الفرنسي
68.....	الفرع الثاني :الرقابة الدستورية في النظام
79.....	الخاتمة
	المراجع