



قسم الحقوق

مجال القانون و التنظيم في ظل التعديل الدستوري 2016

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:
-د. قراشة محمد رشيد

إعداد الطالب :
- عبد الكريم خديجة ايمان

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. لحول دراجي
-د/أ. قراشة محمد رشيد
-د/أ. سابق طه

الموسم الجامعي 2020/2019

إهداء

مصداقا لقوله صلى الله عليه وسلم

من لم يشكر الناس لم يشكر الله

نسجد لله عز وجل, شاكرين أن وهبنا القوة والمقدرة والبحث ويسر لنا
طريق النجاح

نتوجه بخالص الشكر والتقدير والعرفان والامتنان إلى المشرف
الدكتور قراشة محمد رشيد التي تابع عملنا ولم يبخل علينا بنصائحه
وتوجيهاته القيمة والمفيدة والى من قدموا لنا بعض المراجع والتوجيهات
والتجارب الى كل من امد لنا يد لمساعدة وكان سند لنا في هذا
المشوار الدراسي

مقدمة

مقدمة

إن الدولة الجزائرية تعمل على ترقية كفاءاتها، ودعم أوضاعها في مختلف الميادين من أجل رفاهية شعبها، لكن لن يتأتى لها ذلك إلا إذا قامت مؤسساتها على "مبدأ الفصل بين السلطات"، وكرس ذلك دستورها بأن حدد لكل سلطة وظيفتها، فالسلطة التشريعية تقوم بسن القوانين، والسلطة التنفيذية تتولى وضع التنظيمات لتطبيق القوانين، وينظم العلاقة بينهما مباشرة. وتعد العلاقة بين مجالي القانون والتنظيم من أهم الموضوعات التي تناولها المختصون في القانون العام والقانون الدستوري، خاصة بعد ظهور دستور 1958 الفرنسي الذي اشتهر بأسلوب "العقلنة البرلمانية". ومادام القانون من صميم عمل السلطة التشريعية، والتنظيم من عمل الحكومة، وكلا السلطتين من جهاز الدولة الجزائرية، وهنا تكمن أهمية مناقشة موضوع مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر المتعاقبة، وذلك في إطار العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية باعتبارهما الركائز الأساسية لقيام دولة المؤسسات .

ففي ظل أسلوب عقلنة البرلمان، نشأت منافسة شديدة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وأصبح يتجاذب أطراف العلاقة بينهما المد والجزر، فكونها في بعض الأحيان تنافسية، وأحيانا تكاملية، وأحيانا أخرى يغلب عليها الطابع الاستقلالي . لقد تولى المؤسس الدستوري تنظيم هذه العلاقة، بموجب الدستور الذي يحتل المرتبة الأولى في التدرج القانوني، فهو القانون الأسمى في الدولة الجزائرية، وهو الذي يحدد العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويوزع الاختصاص بينهما . وبالرجوع إلى الأصل وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومها التقليدي، فإن السلطة التشريعية هي صاحبة الولاية العامة والاختصاص الأصيل في التشريع بالقانون في ظل الدولة الحارسة.

ومن المبادئ المسلم بها كذلك " مبدأ سمو الدستور " فقواعده تسمو على سائر قواعد النصوص القانونية الأخرى، لأن الدستور هو الذي ينشئ السلطات العامة في الدولة، ويحدد اختصاصاتها ويحفظ التوازن بينها، وأحكامه ملزمة لجميع السلطات، وإلا تصبح غير دستورية وغير شرعية، وهذا ما كرسه دستور 96 وأكدته التعديل الدستوري لسنة 2016 في دباخته: "فالدستور يجسم عبقرية الشعب الخاصة ومرآته الصافية التي تعكس تطلعاته وثمره إصراره ونتاج التحولات الاجتماعية العميقة التي أحدثها، وبموافقته عليه يؤكد بكل عزم وتقدير أكثر من أي وقت مضى سمو القانون . إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة. ويكفل الدستور

الفصل بين السلطات واستقلال العدالة والحماية القانونية، ورقابة السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده"، كما تكفلت المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالنص على أنه "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية.

1- الإشكالية :

منذ استقلال الجزائر والسلطة تسعى لإعادة الاعمار وتحقيق التنمية المطلوبة وتنظيم شؤون الدولة المستقلة، وفي هذا الإطار اتجهت الى وضع مجموعة من القواعد والاليات الكفيلة بتحقيق ذلك، فتم وضع اول دستور جزائري (دستور 1963) الذي تضمن العديد من النصوص التي تعمل على توضيح تشكيلة السلطات الرسمية في الدولة والمبادئ الاساسية الواجب احترامها وكذا مختلف المؤسسات المنوط بها ادارة مصالح الدولة والشعب ، وتعاقبت الدساتير والتعديلات بحسب الاطار الزمني والظروف السياسية والاقتصادية الداخلية والخارجية للجزائر، فصدر دستور 1976 الذي بدوره اقر بالمبادئ الاساسية التي لا يمكن العدول عنها بالإضافة الى بعض القواعد المتعلقة بطبيعة الحكم والعلاقة بين السلطات وصولا الى دستور 1989 الذي شكل مرحلة جديدة في المسيرة السياسية للدولة الجزائرية بإقراره لمبدأ التعددية السياسية والحزبية والذي اكد عليها تعديل 1996 ، ومنذ ذلك الحين لم يشهد للجزائر تعديل او تغيير يذكر الى غاية اصدار التعديل الدستوري لسنة 2016 ، الذي جاء بالعديد من الاجراءات والقوانين، هذا ما جعلنا نلجأ الى القيام بمحاولة تحليل لمضمون هذا الدستور او التعديل الدستوري بشكل مقارن لما سبقه من تعديلات.

و على إثر هذا المنطلق يمكن صياغة التساؤل العام على النحو التالي :

كيف نظم المؤسس الدستوري الجزائري مجال كل من التشريع والتنظيم في التعديل الدستوري السنة 2016؟

وبناء على الإشكالية تدرج التساؤلات التالية:

- ما هو دور البرلمان ودور رئيس الجمهورية في العمل التشريعي؟
- ما تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التشريع؟
- كيف نظم المشرع الجزائري مجال التنظيم؟ وما تأثير ذلك على عمل البرلمان؟

2- أهمية الموضوع:

يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة من حيث الدراسة فإذا كانت السلطة التشريعية وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات هي صاحب الولاية العامة في التشريع، فإنه ونظرا لصعوبة التطبيق الجامد لهذا المبدأ ظهرت الحاجة الماسة إلى خلق نوع من التعاون بين رئيس الجمهورية والبرلمان وهذا عن طريق مشاركة رئيس الجمهورية في التشريع.

وعليه فان دراسة موضوع التشريع والتنظيم تعتبر جد هامة نظرا لكونها صمام الأمان للحفاظ على السير الحسن للمؤسسات داخل الدولة.

3- أسباب اختيار الموضوع:

هنالك العديد من الأسباب في اختيار موضوع بحثنا ولعل من أهمها الأسباب الذاتية والمتمثلة في الرغبة في دراسة ميكانيزمات عمل أجهزة السلطة في الجزائر كما إن موضوع بحثنا يدخل في صلب اختصاص دراستنا.

ومن بين الأسباب الموضوعية نذكر على سبيل المثال لا الحصر ذلك الجدل الواضح حول حصر مجالات اختصاصات السلطة التشريعية (البرلمان) وهيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية وتدخلها في اختصاص السلطة التشريعية يشغل الرأي العام ناهيك عن المختصين كما أدى هذا التدخل إلى تداخل الصلاحيات بين السلطتين مما وجب الوقوف على مواقع الخلل.

4- أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى تحقيق النتائج التالية:

- معرفة الدور الفعلي للبرلمان في مجال التشريع.
- التعرّيج على العلاقة بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.
- الوقوف على أهم أوجه التداخل بين كل من المجالين التشريعي والتنفيذي.

5- المنهج المتبع:

لقد تم الاعتماد في هذه الدراسة على المراهج التالية:

المنح التحليلي: وهو المنهج المناسب للدراسات القانونية إذ تم تحليل مختلف النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بمجال التشريع والتنظيم.

المنهج الوصفي: قد تم الاستعانة بالمنهج الوصفي في دراسة المكانة التي أولاها الدستور لكل من مجال التشريع ومجال التنظيم.

6- الدراسات السابقة:

تناولنا في دراستنا هذه على العديد من المصادر والمراجع نذكر منها كتاب **الدكتورة خرياشي عقيلة** تحت عنوان العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة والذي ساعدنا في التطرق إلى دور البرلمان في العملية التشريعية كما اعتمدنا على كتاب **الدكتور عبد الله بوقفة** المعنون بأساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري كما اعتمدنا على مجموعة من مكرات التخرج من بينها مذكرة تخرج ماجستير في القانون العام **للطالب بركات احمد** تحت عنوان الاختصاصات التشريعية الرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري كذلك مذكرة تخرج ماجستير في القانون العام من إعداد **الطالب ياهو محمد** بعنوان العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في اطر دستور 1996. كذلك اعتمدنا على مختلف الدساتير في الجزائر.

الفصل الأول

مفهوم القانون والتنظيم و مجالاتهما

تمهيد

للقوف على كنه القانون والتنظيم، لابد من الإحاطة بالمعنى العام والخاص لمصطلحي القانون والتنظيم، ومعرفة المخاطبين بقواعدهما ومدى معرفتهم لكنه هذه المصطلحات، لأن قواعدها لا تميز بين أفراد المجتمع - النخبة والعامه - بل الكل سواسية أمام القانون.

وقصد إيصال الثقافة القانونية إلى كل أفراد المجتمع، لابد من تحديد مفهوم القانون وعمن تصدر قواعده، وبيان مفهوم التنظيم ومن يتولى تسطير قواعده شكلا، واشتراك القاعدتين في صفة العموم والتجريد موضوعا، مما يسمح لنا معرفة خصائص القواعد القانونية والقواعد التنظيمية، ومدى انسجام هذه القواعد مع معنى القانون والتنظيم. ولعل المعنى العام لكلمة القانون أو التنظيم تتميز بخصائص قواعدها التي تميزها عن غيرها من التصرفات القانونية الصادرة عن الجهات الإدارية المختلفة. وقد ذهب الفقه والقضاء مذاهب شتى في تعريف القانون والتنظيم، وتحديد مجاليهما للتمييز بينهما.

ومن المفيد الوقوف على حالات التمييز بين القانون والتنظيم ومعرفة التداخل الكبير والتشابه الشديد بينهما، لأن التنظيم يتصف بخصائص العمل التشريعي، حيث تصدر عنهما قواعد عامة ومجردة، تسري على كافة المخاطبين بها. والدولة الحديثة تسعى من خلال هيئتها التشريعية والتنفيذية إلى إيجاد وسائل جديدة للحفاظ على توازنها، وهذا ما تهدف إليه دساتير الدولة المعاصرة عن طريق توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، فأصبحت هذه الأخيرة سلطة تنظيمية لها مجال يقابل مجال القانون، مما يوجب البحث عن معايير التمييز بين المجالين.

ويقسم هذا الفصل إلى مبحثين اثنين، يخصص الأول لبيان أن القانون والتنظيم نسان قانونيان، ويعالج الثاني معايير التمييز بينهما.

المبحث الأول - القانون والتنظيم نسان قانونيان.

لكلمة القانون والتنظيم مدلولات متعددة ومجموع هذه الألفاظ يعني "القانون" أو "التنظيم" بالتعبير المعاصر، أو التشريع - مع التحفظ بالنسبة لكلمة التشريع لأنها تعني ما يصدر - عن السلطة التشريعية مكتوبا - بينما يشمل المعنى العام كل القواعد التي تحكم سلوك الأفراد وعلاقتهم في المجتمع وتلزمهم باحترامها قصد الحفاظ على انسجام الجماعة، ويكفل لأفرادها الحقوق والحريات، ويحقق لهم الخير العام.

ومما تقدم يظهر لنا جليا أن هذه المصطلحات غير موحدة ولا تفي بالغرض المطلوب إلا إذا تناولناها من الناحية اللغوية والاستعمالات المختلفة لكلمة قانون والتنظيم، وحددنا خصائص قواعدها القانونية والتنظيمية التي تميزها عن غيرها من القواعد العلمية والسلوكية الأخرى.

نتناول المبحث في مطلبين اثنين يخصص الأول لمفهوم القانون، لنتناول تاليا في المطلب الثاني مفهوم التنظيم.

المطلب الأول: مفهوم القانون:

إن مدلولات القانون متنوعة، والاستعمالات مختلفة وغير موحدة، فكلمة قانون تعني عموماً مجموع القواعد التي تحكم سلوك الأفراد، وتنظم علاقاتهم في المجتمع على سبيل الإلزام، سواء كانت هذه القواعد مكتوبة أم غير مكتوبة، بغض النظر عن مصدرها، أكان التشريع أم العرف أم حتى مبادئ الشريعة الإسلامية السمحة، وبالتالي فإن هذا يتطلب تحديد مدلول ومفهوم كلمة قانون في اللغة والاستعمالات المختلفة في الفرع الأول، ومتابعة تعريف القانون وخصائصه في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مفهوم القانون في اللغة والاصطلاح: نستعرض فيه مفهوم القانون في اللغة والاستعمالات المختلفة للكلمة.**أولاً: الأصل اللغوي لكلمة القانون:**

يرجع أغلب فقهاء القانون أن أصل كلمة "القانون" يونانية مأخوذة من لفظة "KANUN" أو من الكلمة اللاتينية "KANON" ومعناها "العصا المستقيمة"¹ فالكلمة غير عربية تعني الاستقامة وعدم الانحراف عما هو معتاد ومقبول في المجتمع من السلوك والتصرف²، كما تدل على الطريق المستقيم والسلوك السوي الذي يجب إتباعه من طرف المنتبغ من أفراد المجتمع.

رغم أن أصل الكلمة يونانية وتعني الاستقامة إلا أن المسلمين لم يستعملوها في بادئ الأمر بل استعملوا كلمة شريعة التي تعني الاستقامة³ التي هي نفس المعنى لكلمة قانون.

ومن الفقهاء من يرى أن كلمة القانون ليست يونانية لأن لفظة القانون باللغة اليونانية القديمة قد وردت تحت لفظ "NOMOS" وتعني بالعربية الناموس أي الشريعة. ويجزم الأستاذ الدكتور "عجة الجلاي" أن كلمة قانون لم يستعملها اليونان للدلالة على التشريع ويستدل على ذلك ما تركه الفلاسفة اليونان من آثار فكرية هامة لا تحتشوي على لفظ قانون، إلا أنه لم يقدم لنا أصل كلمة قانون.

لقد درجت اللغة العربية على استعمال ألفاظ لها نفس معنى القانون، كالاستقامة والشريعة الناموس، وقد استعملت اللغة الفرنسية كلمة "DROIT"، واستعملت اللغة الإنجليزية مصطلح "LAW" والإيطالية استعملت كلمة "DIRITTO".

ولعل ما يمكن إجماله عن كلمة "قانون"، فإنها تعني الاستقامة، وتستخدم في المجال القانوني كمعيار لقياس مدى احترام الشخص للقواعد القانونية، وبالتالي فانحرافه عنها يعني عدم الاستقامة.

ثانياً الاستعمالات المختلفة لكلمة "القانون":

¹ - د. محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، دار هومة، ط 16، سنة 2008، ص 13.
² - د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2، سنة 2002، ص 1.
³ - قال تعالى: (ثم جعلناك على شريعة من الأمر فاتبعها ولا تتبع أهواء الذين لا يعلمون) الآية 18 سورة الجاثية، وقال أيضاً (وأن هذا صراطي مستقيماً فاتبعوه ولا تتبعوا السبل فتفرق بكم عن سبيله ذلكم وصاكم به لعلكم تتقون) الآية 153 سورة الأنعام.

تعمل كلمة قانون مدلولات كثيرة ومعان مختلفة، لاختلاف مجالات استعمالها، فقد استخدمت للإشارة إلى الظواهر الطبيعية كالعلوم الدقيقة، أو استعملت للدلالة على القواعد التي تضبط سلوك الأشخاص حفاظاً على النظام والأمن في المجتمع، أو لضبط الاقتصاد، وموجزها:

1- إطلاق مصطلح القانون في مجال العلوم الدقيقة:

إن العلوم الطبيعية تحكمها مجموعة من القوانين مثل قانون التمدد، وقانون الجاذبية، ويحكم هذه القاعدة مبدأ السبب، أي لا توجد نتيجة بدون سبب، ومثال ذلك قانون التمدد فالحديد يتمدد بالحرارة ويتقلص بالبرودة، وقانون غليان الماء عندما تصل درجة حرارته المائة، وقانون الجاذبية عند ترك جسم في الهواء ينحذب إلى الأرض فإنه بسبب الجاذبية الأرضية. فالقاعدة العلمية تعبر عن الواقع، وهي لاحقة للوقائع، فهي قاعدة تقريرية لواقع يتحقق دوماً إذا توفر سببه بدون استثناء، بينما القاعدة القانونية لا تسجل واقع السلوك الاجتماعي، وإنما تسعى إلى تصوره كما ينبغي أن يكون عليه، فهي قاعدة تقويمية، بينما القاعدة العلمية قاعدة تقريرية¹.

ومما سبق ذكره يتبين أن القواعد التي تحكم الظواهر الطبيعية كلها قواعد تقريرية² ويترتب على ذلك اختلاف القاعدة العلمية على القاعدة القانونية.

فالقاعدة العلمية دائماً تحقق النتيجة كلما تحقق السبب، لكن القاعدة القانونية يستطيع الفرد مخالفتها ويتحمل بذلك الجزاء المترتب عن مخالفتها، أما القاعدة العلمية فلا تملك الظاهرة إلا طاعتها.

2 - إطلاق مصطلح القانون للإشارة إلى القواعد السلوكية للأفراد:

نجد لمعنى كلمة قانون معنيان عام وخاص، فالاستعمال العام لهذه الكلمة يدل على مجموعة القواعد التي تحكم سلوك الأشخاص، وتنظم علاقاتهم في المجتمع على نحو ملزم، مهما كانت القاعدة مكتوبة أو غير مكتوبة، وسيان أن يكون مصدر هذه القاعدة التشريع الوضعي، أو مبادئ الشريعة الإسلامية السمحة، أو العرف.

إن المعنى العام للقانون يعني مجموعة القوانين سارية المفعول في بلد معين كالجزائر مثلاً، والمقصود بالقواعد القانونية الوضعية تعني الصفة الايجابية لقواعد القانون عن طريق ما يصاحبها في التطبيق من إجبار مادي تملكه السلطة العامة³. فالمقصود بالقانون بمعناه الواسع مجموعة القواعد التي تقرها الدولة لتحكم بها سلوك الأفراد وتلزمهم بها عند الاقتضاء⁴، ويشمل هذا التعريف كل القواعد المعتمدة في المجتمع سواء كانت تشريعية أو عرفاً أو فقهاً أو أحكاماً قضائية. ولقد أشرنا إلى أن المقصود بالتشريع هو كل نص قانوني مكتوب صدر عن السلطة التشريعية.

يمكن أن ينصرف المعنى الاصطلاحي للقانون إلى المعنى الخاص الذي يشمل كل التشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية في شكل تقنينات، كالقواعد الملزمة التي تصدرها السلطة التشريعية، والتي تنظم علاقات الأشخاص بالدولة، أو الأشخاص فيما بينهم.

¹ - د. محمد سعي جعفر، المدخل إلى العلوم القانونية، في نظرية القانون، المرجع السابق، ص14.

² - د. مصطفى محمد الجمال و عبد الحميد محمد الجمال، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية بيروت، الطبعة 1، سنة 1987، ص 18-19.

³ - أ. محمود إبراهيم الوالي، أصول القانون الوضعي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1984، ص 7.

⁴ - د. حسن كيرة، المدخل إلى القانون، الطبعة 5، ص 12.

وعليه نتوصل إلى أن المعنى الخاص التقني للقانون منقوص عن المعنى العام للقانون، حيث تطرح منه القواعد العرفية والأحكام القضائية والآراء الفقهية وكذا الاعتبارات الدينية التي تقرها الدولة¹.

فالمعنى الخاص لكلمة القانون قد تعني كلمة قانون "التشريع" وهو القانون الذي تضعه السلطة التشريعية لتنظيم أمر معين كتقنين المرور، تقنين المحاماة، تقنين تنظيم الجامعة، تقنين الشهر العقاري، تقنين العمل، وهلم جرا، فالتقنين يشمل فقط القواعد المكتوبة التي تصدر عن السلطة التشريعية.

ويمكن ملاحظة الفرق بين القانون والتشريع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية كلها تسمى تشريعات بينما القانون بمعناه العام هو تلك القواعد القانونية التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع بغض النظر عن مصدرها إن كانت مكتوبة أم لا. وعند المقابلة بين المعنيين نجد أن كل تشريع يعتبر قانونا وليس كل قانون تشريعا².

فالتشريع أحد المصادر الرسمية للقانون، فقد تصدر السلطة التشريعية تشريعا تنظم به موظفي الدولة من حيث التعيين والترسيم والترقية والعزل والتقاعد، فيكون التشريع في هذه الحالة مطابقا للقانون في المعنى، ولعل ما يبرر الخلط بين القانون كمجموعة قواعد تنظم سلوك الأشخاص في المجتمع والتشريع كمصدر له أهمية.

وبالرجوع إلى اللغة الفرنسية نجدها ميزت بين التشريع والقانون فتستعمل لفظة "DROIT" عندما تقصد القانون وتستعمل لفظة "LOI" عندما تقصد التشريع، وهذا التمييز إيجابي أكثر، لا بد من أخذه بعين الاعتبار خاصة في مجال البحث العلمي. وقد يقصد بكلمة قانون معنى التقنين، فيقال القانون المدني، والقانون التجاري، والقانون العقاري، القانون البحري. والأسلم أن تستعمل لفظة التقنين، لأن التقنين هو مجموعة القواعد القانونية التي تضعها السلطة المعنية لتنظيم نشاط معين كتتنظيم النشاط التجاري، وتحديد الجرائم وعقوباتها، فيقال بدل القانون التجاري، التقنين التجاري، التقنين المدني، تقنين العقوبات. وتعريف التقنين نجد كلمة قانون أعم من كلمة التقنين فإذا كان كل تقنين قانونا فإن العكس غير صحيح، ونلاحظ بهذا الصدد أن المشرع الجزائري مازال يخلط بين المصطلحين تقنين، وقانون، فيطلق كلمة قانون، ويقصد بها التقنين، فهو يطلق عبارة قانون مدني والمعنى الدقيق والأسلم هو التقنين المدني، ونجد هذا الخلط في اللغة العربية دون الفرنسية، فيستعمل كلمة قانون العقوبات بالعربية و عبارة "CODE PENAL" بالفرنسية³.

الفرع الثاني: تعريف الفقه للقانون وخصائصه

اختلف الفقه الحديث في تعريف القانون، فمنهم من عرفه على أساس الغاية، ومنهم من عرفه على أساس الجزاء، وذهب فريق آخر إلى تعريفه على أساس القواعد المميزة له.

ومن البديهي أن القانون علم قائم بذاته يتميز بخصائص تميزه عن القواعد العلمية والسلوكية الأخرى، وبالتالي لا بد من تحديد خصائص القاعدة القانونية، وبيان حدودها مع باقي فروع العلوم الأخرى. وسنتناول تعريف الفقه للقانون، ثم نبين خصائصه.

¹ - أ. حسين صغير، النظرية العامة للقانون ببعديها الغربي والشرعي، دار المحمدية العامة، الطبعة الأولى، سنة 1999، ص - نفس المرجع، ص 21.

² - أ. سمير كامل، المدخل للعلوم القانونية، الكتاب الأول نظرية القانون، طبعة 1985 - 1986، ص 11.

³ - د. محمد سعي جعفر، المرجع السابق ص 17.

أولاً: تعريف الفقه للقانون

إن القانون يهدف إلى تنظيم المجتمع، وضمان المصلحة العامة، والتوفيق بينها وبين مصلحة الأشخاص وحررياتهم، تحقيقاً للعدل المنشود من القانون، الذي يطبقه المشرع في بلد معين.

لكن الفقهاء اختلفوا في تعريف القانون، وتباينت آراؤهم، ونورد أهم الاتجاهات في ذلك.

1 - تعريف القانون على أساس الغاية:

بني بعض الفقهاء تعريفهم للقانون على أساس الغاية التي يريد القانون الوصول إليها، وهي إشاعة الطمأنينة والاستقرار بين أفراد الجماعة، فعرفوا القانون بأنه "مجموعة القواعد الملزمة التي تنظم علاقات الأشخاص في المجتمع تنظيمًا عادلاً يكفل حريات الأفراد ويحقق الخير العام"¹ لكن ما يؤخذ على هذا التعريف أنه:

- حصر القانون في القواعد الملزمة أي الأمرة، في حين أن قواعده قد تكون أمرًا وقد تكون مكملة.
- يحدد محل القانون في تنظيم سلوك الأشخاص في المجتمع، رغم أن مدلول لفظ سلوك لها بعد سوسولوجي أكثر منه قانوني وسياسي.

- فكرة الخير العام فضفاضة وغير ثابتة وليست محددة بل هي نسبية.
- فكرة الغاية من القانون قابلة للنقاش، ومحاولة حصرها غاية لا تدرك².

2 - تعريف القانون على أساس الجزاء:

ذهب فريق من الفقهاء إلى تعريف القانون على أساس الجزاء، إلى أن القانون هو "مجموعة القواعد العامة الجبرية التي تصدر عن إرادة الدولة وتنظم سلوك الأشخاص الخاضعين لهذه الدولة أو الداخلين في تكوينها"³.

ويؤخذ على هذا التعريف بأنه:

- عنصر الجزاء لا يدخل في تكوين القاعدة القانونية التي تكون قد استكملت عناصر وجودها قبل تدخل عنصر الجزاء، فهذا الأخير يمكن تصوره بعد مخالفة القاعدة القانونية فقط⁴.
- قواعد القانون لا تصدر جميعاً عن إرادة الدولة، فقواعد الدين مثلاً مصدرها إرادة الله وليس إرادة الدولة.
- عنصر الجبر في قواعد القانونية غير واضح، هل تتولاه السلطة العامة؟ أم أن القوة الجبرية مستقلة عن أية سلطة، أي أنها تتبع من القواعد القانونية ذاتها.

¹ - د. سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 1999، ص 19 .

² - Raynaud P, G Marty , Droit civil:introduction générale a l'étude du droit, Ti, Paris, Sirey, 1961, p49.

³ - أ. عبد المنعم البدرابي، المدخل للعلوم القانونية، دار النهضة العربية بيروت، طبعة 1966، ص14.

⁴ - د. أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، طبعة 1968، ص 50.

3- تعريف القانون على أساس القواعد المميزة له:

هناك اتجاه ثالث للفقهاء يعرف القانون على أساس النظر إلى الخصائص التي تميز قواعده عن غيرها من السلوكات الاجتماعية الأخرى.

ونستعرض تعريفات هذا الاتجاه رغم اتفاق هذه التعريفات في المعنى، فقد ذهب بعض الفقهاء إلى تعريف القانون بأنه "مجموعة القواعد التي تنظم سلوك الأفراد في الجماعة تنظيمًا عامًا ومفروضًا بتهديد الجزاء الموضوع لمخالفتها"¹. وعرفه البعض الآخر بأنه "مجموعة القواعد التي تحكم أو تنظم الروابط الاجتماعية والتي يجبر الفرد على إتباعها بالقوة عند الاقتضاء"².

وذهب فريق ثالث إلى أن القانون هو عبارة عن مجموعة القواعد التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع والتي يكفل احترامها جزاءً يوقع على المخالف عند الاقتضاء"³.

ويرى الدكتور محمد سعيد جعفر بأن تعريف القانون بالنظر إلى الخصائص المميزة لقواعده هو الأقرب إلى الصواب ولذلك يعرف القانون بأنه "مجموعة القواعد العامة المجردة التي تنظم سلوك الأشخاص وعلاقاتهم في المجتمع والتي تكون مصحوبة بجزاء توقعه السلطة العامة عند الاقتضاء"⁴. بدورنا نتبنى هذا التعريف لشموليته.

ثانياً: خصائص القاعدة القانونية

يمكن تحديد خصائص القاعدة القانونية من خلال تعريف القانون على أنه "مجموعة القواعد العامة المجردة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، والتي تكون مقترنة بجزاء توقعه السلطة العامة المختصة على من يخالفها عند الاقتضاء"⁵. ومن خلال التعريف السابق يمكن استنتاج خصائص القاعدة القانونية التقليدية التي تحدد معنى القانون، ولو تعمقنا في معنى القواعد القانونية لوجدناها تتميز أيضاً بخصائص حديثة.

1 - خصائص القاعدة القانونية التقليدية:

دأب الفقهاء التقليدي على تقسيم خصائص القاعدة القانونية إلى ثلاثة قواعد جوهرية وأساسية هي:

- القاعدة القانونية قاعدة سلوك اجتماعي.

- القاعدة القانونية قاعدة عامة ومجردة.

- القاعدة القانونية قاعدة ملزمة.

- مقرونة بجزاء عند الاقتضاء.

أ - القاعدة القانونية تحكم سلوك الأفراد في المجتمع:

¹ - أ. جميل الشرفاوي، دروس في أصول القانون، طبعة 1970، ص 13.

² - أ. عبد المنعم البدرابي، المدخل للعلوم القانونية، المرجع السابق، ص 9.

³ - أ. عبد الودود يحيى، محاضرات في المدخل لدراسة القانون، طبعة 1969، ص 8.

⁴ - د. محمد سعيد جعفر، المرجع السابق، ص 19.

⁵ - د. عجة الجليلي، المرجع السابق، ص 85.

يوجد القانون حيث يوجد المجتمع، فالقاعدة القانونية وجدت لتنظيم سلوك أفراد المجتمع، طالما أنه لا يستطيع الفرد أن يعيش في معزل عن المجتمع، ولا يستطيع أن يشبع حاجاته المتجددة بمفرده، بل يحتاج إلى غيره، ونظرا لتشابك مصالح الأفراد، يمكن أن ينشب نزاع بسبب تضارب مصالح الأفراد، ومتى كان الأمر كذلك، وجب وضع قواعد تنظم العلاقات فيما بين الأشخاص، وتحكم تلك الروابط التي تربط بين أفراد المجتمع، بوضع تقنين تبين فيه ما للفرد من حقوق وما عليه من واجبات، وذلك للتوفيق بين المصالح المتعارضة، وبذلك يسود النظام والاستقرار في المجتمع¹.

وعلى هذا الأساس يصبح القانون سلوكا واجب الإلتباع، يأتمر الأشخاص بأوامره وينتهوا بنواهيها، وذلك دون أن يترك لهم حرية مخالفته.

فلا يعقل أن تكون قواعد القانون تخييريه، بل تجبر المكلف على الإلتباع بما تأمر به، وعند مخالفتها تحمله الجزاء، وعند الإقتضاء استعمال القوة لمنع المخالف من التمادي في المخالفة².

فالقاعدة القانونية تقويمية يراد بها توجيه سلوك الأشخاص وجهة معينة، بطريقة مباشرة تتضمن أمرا أو نهيا، كالقاعدة التي تلزم البائع بتسليم المبيع للمشتري بالحالة التي كانت عليها وقت البيع، وكما هو الشأن أيضا بالنسبة للقاعدة التي تنهى عن الاعتداء على الأموال والأرواح.

وقد توجه القاعدة سلوك الأشخاص بطريقة غير مباشرة حيث تتضمن تعريفا أو تنظيما، ومثال ذلك القاعدة التي تعرف سن الرشد بتسعة عشر 19 سنة كاملة، وكذلك القواعد التي تخص التنظيم القضائي، التي تسند الاختصاص في المنازعة لمحكمة معينة، تخاطب الأشخاص والمحاكم.

ب - القاعدة القانونية قاعدة عامة ومجردة:

إن المقصود بعموم القاعدة القانونية وتجريدها، أنها تعني كافة أفراد المجتمع السياسي دون استثناء أو تمييز، من حيث السن والجنس واللون والعرق والدين³، وتنتطبق على كل واقعة تتوفر على الشروط المنصوص عليها.

ويجدر بنا أن ننبه بأن خاصية العموم ليس بالضرورة سريانها على جميع أفراد المجتمع بصفة مطلقة بل تبقى موصوفة بالعموم ولو اقتصر على فئة معينة مثل فئة الموظفين العموميين، فئة الحرفيين، وطائفة المهن الحرة، أو مجموعة منهم فقط مهما زاد عددها، أو نقص، ولو كان شخصا واحدا.

وبناء على ما تقدم تتصرف خاصية العموم والتجريد إلى مخاطبة الأشخاص بصفاتهم ومراكزهم القانونية وليس بذواتهم وأسمائهم، وتتناول الوقائع بشروطها لا بذواتها⁴.

وأبلغ مثال على ذلك نص المادة 73 من دستور 1996 و87 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على أنه "لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي:

- لم يتجنس بجنسية أجنبية.
- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الأصلية للأب والأم.

¹ - د. محمدي فريدة زواوي، المرجع السابق، ص 12.

² - أ. محمد الجمال وعبد الحميد محمد الجمال، المرجع السابق، ص 20.

³ - George Bureau , La démocratie, édition seuil , Paris, 2005, p75.

⁴ - Paillusseau), Le droit moderne de la responsabilité morale , revue trimestrielle de droit civil n°4, Paris , 1993 , p 705 ; Marty et Raynaud , op cit , p52.

- يدين بالإسلام.
 - يكون عمره 40 سنة كاملة يوم الانتخاب.
 - يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.
 - يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
- ففي نص هذه المادة، نجد القاعدة القانونية عامة ومجردة تتصرف إلى كافة المواطنين الجزائريين، غير أن حكمها يخص شخصا واحدا فقط، ومع هذا فإن ذلك لا ينفي عنها صفة العموم والتجريد، لأنها لم تعين الشخص الذي تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في المادة.
- إن القاعدة القانونية تتضمن تكليفا عاما ومجردا لا يستنفذ تطبيقه على شخص معين، أو واقعة معينة، بل تكتسب صفة الدوام، وتمتد إلى المستقبل لعدد غير محدود من الحالات، كتقنين الخدمة الوطنية يضع قواعد عامة ومجردة، تتضمن تكليفا عاما ومجردا لكل الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط القاعدة القانونية في الحال أو المستقبل من سن و جنس وقدرة بدنية وعقلية.

ج - القاعدة القانونية ملزمة مقرونة بالجزاء عند الاقتضاء:

إن خاصية الإلزام المقرونة بالجزاء عند الاقتضاء، تجبر المجتمع على احترامها، والخضوع لها، وما رصد الجزاء إلا لكفالة احترام القاعدة القانونية حتى يستقيم نظام المجتمع ويستقر حكم العدالة فيه¹.

وهذا الجزاء المادي توقعه السلطة العامة المختصة جبرا على أفراد المجتمع المخالفين القواعد القانون، وعنصر الجزاء هو من يضمن الاستقرار للمجتمع، ويحقق فعالية القواعد القانونية.

فالجزاء كما يعرفه الأستاذ الشرقاوي "هو القصاص من المخالف لحكم القانون لكي يكون عبرة لمن تسول له نفسه سلوك مسلكه"².

وتجدر الإشارة إلى أن خاصية الإلزام المقرونة بجزاء مادي انقسم الفقه تجاهها إلى فريقين، بين مؤيد، ومنكر. الفريق المؤيد يرى أن عنصر الجزاء خاصة تلازم القاعدة القانونية دوما، لأن ضمان احترام القاعدة القانونية يكمن في اقتترانها بالجزاء لضبط سلوك الأشخاص في المجتمع، وردع كل من تسول له نفسه مخالفة القانون.

وإذا كان هذا الرأي ينتهي إلى اعتبار الجزاء عنصر لازم لوجود القاعدة القانونية، فإنه يتفرع إلى رأيين اثنين.

- الرأي الأول اعتبر عنصر الجزاء هو صفة للقاعدة القانونية، وليس ركنا فيها وبالتالي فهو أثر لها، فهو وسيلة لاحترامها وليس عنصرا في تكوينها، بل هو شرط لتكوينها³.

- الرأي الثاني اعتبر الجزاء ركنا من أركان القاعدة القانونية، لإجبار الأشخاص على احترامها من طرف السلطة العامة.

الفريق المنكر: يرى أنصار هذا الفريق أن عنصر الجزاء ليس جزءا من القاعدة القانونية بل هو أثر من آثارها، ويبدأ وجود عنصر الجزاء عند مخالفة قواعد القانون¹. وبالنظر إلى الجزاء على أنه ركن للقاعدة القانونية، يؤدي إلى دكتاتوريت الدولة².

¹ - د. حسن كيرة، المرجع السابق، ص 36.

² - د. جميل الشرقاوي، المرجع السابق، ص 23.

³ - د. همام محمد محمود، مبادئ القانون، المدخل للقانون - القاعدة القانونية - الحق، الكتاب الأول، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون طبعة، ص

ونوجز أهم صور الجزاء المترتبة عن مخالفة القاعدة القانونية:

- **الجزاء الجنائي:** ويكون الجزاء الجنائي بمخالفة الشخص لقواعد تقنين العقوبات الذي ينص "لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون"³، حيث يتابع المخالف من طرف قضاة النيابة العامة باسم المجتمع، بموجب دعوى عمومية يعاقب الجاني بعقوبة سالبة للحرية المتمثلة في الحبس أو السجن، أو عقوبة مالية الغرامة، أو كليهما معا، وقد يعاقب بعقوبة أصلية كالحبس وعقوبة تبعية كالحرمات من الحقوق المدنية والسياسية.
- **الجزاء المدني:** ويكون الجزاء المدني بسبب مخالفة الشخص قواعد القانون المدني، التي ترتب عليه مسؤولية مدنية "سواء تقصيرية أو عقدية" ويترتب عنها إما إصلاح الخطأ وجبره وذلك بإعادته إلى ما كان عليه قبل ارتكاب الخطأ، وإما بالتعويض إذا تعذر إصلاح الضرر وإرجاع الشيء إلى ما كان عليه، ويكون التعويض بما يناسب الضرر سواء كان عينيا أو نقدا⁴، وهذا ما أشارت إليه المادة 164 من القانون المدني وكذا المادة 176 من نفس القانون.
- **الجزاء التأديبي:** هذا النوع من الجزاء يوقع - على الموظف العمومي الذي ارتكب خطأ مهنيا - من طرف السلطة التأديبية عن طريق النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالموظف العمومي، وتكون العقوبة على درجات، وتشدد حسب جسامة الخطأ، كالإنذار، والتوبيخ، والتوقيف لمدة، والعزل أو التسريح.
- **الجزاء الإجرائي:** ويكون هذا الجزاء عند مخالفة قواعد إجرائية سواء كانت مدنية أو إدارية أو جزائية، مما يترتب عن ذلك بطلان الإجراءات وبالنتيجة رفض الدعوى شكلا، ويكون الإجراء جوهريا إذا تعلق بالنظام العام، وجبت إثارته من كل الأطراف، مثل تقادم الدعوى العمومية، وانقضاء آجال الطعن، وانعدام الأهلية، وقد لا يكون الإجراء جوهريا عند تصحيح الأطراف للإجراءات الواجبة الإتباع.
- **الجزاء الدستوري:** ويكون الجزاء الدستوري عند مخالفة الشخص لقواعد الدستور ومن أمثلة ذلك - بطلان النص القانوني المخالف لقواعد الدستور كإجراء مخالف للرقابة على دستورية القوانين.
- بطلان كل نص تنظيمي يتناقض مع نص تشريعي أسمى منه عملا بقاعدة تدرج القوانين.
- رفض المصادقة على مشاريع القوانين، وحجب الثقة عن الحكومة، وذلك من أجل تعديل برامجها المعروضة على البرلمان، أو سقوطها.
- رفض الانتخابات، لمخالفتها لقانون الانتخابات⁵.
- **الجزاء الإداري:** يترتب الجزاء الإداري عن حفظ النظام العام، والأمن، والسكينة العامة، مثل إصدار قرار سحب رخصة السياقة من الأشخاص المخالفين لقوانين المرور، تطبيقا للنص المادة 112 من القانون رقم 01 / 14 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها.

¹ -KahnP, Sanction et effectivité de la norme, CNRS, Paris 1984, p 266,299.

² - د. همام محمد محمود، المدخل للقانون، المرجع السابق، ص21.

³ - د. المادة 1 من الأمر رقم 156 / 66 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966.

⁴ -A.Weille,Droit civil: Introduction générale au droit , LGDJ ,Paris , p203.

⁵ - kheloufi Rachid, code de procedure civile, O.P.U, ALGER, 1996.

- **الجزء في القانون الدولي:** يتوفر القانون الدولي، على إجراءات قمعية، تتخذها الدولة، أو مجموعة من الدول، بغرض إقناع أو إلزام دولة أخرى بالدول عن خرق قواعد القانون الدولي¹.

ولهذا الجزء صور عدة نذكر منها، العقوبة السياسية لدولة ما عند مخالفتها لقواعد القانون الدولي، بحرمانها من المشاركة في المحافل الدولية، وكذا عقوبة دبلوماسية كسحب الاعتراف بالدولة المخطئة، وتسليط عقوبات اقتصادية وتتجلى في فرض المجتمع الدولي الحصار على الدولة المارقة.

وأخيرا عقوبة التدخل العسكري إذا لم تف تلك العقوبات بالمطلوب يلجأ المجتمع الدولي إلى التدخل العسكري لإجبار الدولة المارقة على التخلي عن خرقها لقواعد القانون الدولي، وذلك في إطار البند السابع من ميثاق الأمم المتحدة كالتدخل العسكري في البوسنة والهرسك.

إن العصرية التكنولوجية ولجت جميع مناحي الحياة بما في ذلك القانون، حيث أثرت هذه الحادثة في صياغة القواعد القانونية، وجعلتها تتميز بخصائص حديثة، زيادة عن خصائصها التقليدية، فما هي هذه الخصائص؟

2 - خصائص القاعدة القانونية الحديثة:

لقد استحوذت التكنولوجيا المعاصرة على الواقع الإنساني وأثرت فيه إيجابا، حيث استولت على أنشطته بما في ذلك القانون، فقد أصبح في العصر الحديث يتميز بخاصيتين أساسيتين هما الخاصية التقنية والخاصية القضائية.

أ - الخاصية التقنية:

تطورت القواعد القانونية من مجرد أدوات لتنظيم السلوك الاجتماعي إلى أدوات لتنظيم المعارف التقنية المعاصرة، وأصبحت القواعد القانونية وسائل التكيف مع القواعد التقنية، فصار القانون أكثر تقنية، وقد أدى التزاوج بين القانون والتقنية إلى ولادة نظام قانوني جديد يندرج ضمن خانة القانون العملي (Droit operationnel)².

إن تأثير التقنية على القواعد القانونية الكلاسيكية أدى إلى إعادة النظر فيها، فبرزت للوجود قوانين حماية البيئة مثل القانون رقم 10/01 المؤرخ في 2002/12/12 المتعلق بحماية البيئة الذي قيد حرية الأطراف في إنجاز المشروع التجاري أو الصناعي بحيث يلتزمون مسبقا بدفتر شروط معين يضع على عاتقهم واجب صيانة البيئة وحمايتها.

ونفس الملاحظة بالنسبة لقانون حماية المستهلك الذي يقيد إرادة أطراف العقد بجملة من الضوابط التقنية المفرغة في قواعد أمر لا يجوز مخالفتها كونها من النظام العام³.

وتمتد التقنية إلى محل العقد بحيث يخضع هذا المحل لمعادلات تقنية ورموز كمية كاشتراط بعض التركيبات أو العناصر الكيميائية في بعض المواد الاستهلاكية أو المنتجات، وهذا ما يظهر تداخل علم الكيمياء مع علم القانون، لوضع القواعد القانونية المتعلقة بمحل القاعدة القانونية.

¹ - د. عجة جيلالي، المرجع السابق، ص 102.

² - VOIR: André bertroud , Intemet et le droit , Dahlab, 1999 ; Lucas A , Droit d'auteur et numérique, LITEC, 1998.

³ -Mekamcha G , la protection du consommateur in revue algérienne n°1 année 1997, p 167

كما تناولت التقنية الحديثة قواعد قانون العمل أين اشترط المشرع في قواعد العمل مراعات قدرات العمال، وأوجب على أرباب العمل توفير الظروف الصحية للعاملين وحمايتهم¹.

ب - الخاصية القضائية:

إن القاعدة القانونية تتميز بالخاصية القضائية، التي تشكل الخاصية الجوهرية لها، وهذا ما يميزها عن باقي القواعد الأخرى غير القانونية كالقواعد الأخلاقية أو الدينية²، فبالرجوع إلى العديد من النصوص القانونية للقانون المدني نجد أن المشرع يخاطب القاضي فهو المسؤول عن تطبيق القانون، والبحث عن مختلف مصادره تشريعا أو عرفا أو مبادئ القانون الطبيعي، وهو الذي يقدر توازن بنود العقد، ومدى قابليتها للتنفيذ، وهو الذي يقدر التعويض عن الضرر... الخ.

والقول بالخاصية القضائية للقاعدة القانونية يعني في المقام الأول خضوع الدولة ذاتها للقانون، ويتجلى ذلك في الطعون القضائية فالأعمال الإدارية يمكن أن تكون عرضة للإلغاء من طرف القاضي الإداري الذي يفحص مشروعيتها، كما تعد الخاصية القضائية ضمانا للحريات العامة وغيابها يؤدي إلى قيام الدولة البوليسية الخاضعة للقوى المتواجدة وليس للقانون، وفرض مثل هذه الخاصية تجسيدا لاستقلال السلطة القضائية عن باقي السلطات الأخرى للدولة، ويترتب عليها حرية المتقاضي في الاستجداد بالسلطة القضائية عند كل خطر يحدق به في شخصه وماله وعرضه، وبموجب هذه الخاصية يتمدد حبل الوصال بين الحق والقانون.

المطلب الثاني: مفهوم التنظيم

لعله من نافلة القول أن مبدأ الفصل بين السلطات تأخذ به كل الدول الديمقراطية الحديثة كأساس لنظمها، بحيث تكون في الدولة ثلاث سلطات مستقلة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وهذا ما كرسته دساتير الجزائر المتعاقبة باستثناء دستور 76 الذي جعل من السلطات الثلاثة وظائف أوكلها إلى السلطة الموحدة للدولة³.

إن التنظيم يصدر عن السلطة التنفيذية، فما هو مصدر هذا الحق؟ يرجع تقرير حق السلطة التنفيذية في إصدار التنظيم إلى النصوص الدستورية والقوانين، وبالتالي فإن السلطة الإدارية لا تملك إصدار التنظيم إلا بنص دستوري أو قانوني يخول لها ذلك.

وكما هو معلوم أن الدولة لا يمكن أن تحيا بدون سلطة إدارية تسيّر شؤون البلاد، ولتحقيق مهامها لابد لها من اتخاذ جملة من القرارات الإدارية، أو اتخاذ الكثير من التنظيمات، لمواجهة الأعباء الملقاة على عاتقها، في حضرة البرلمان وحتى في غيبتها، وتبقى الدولة قائمة، وهنا تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة، تصدر عنها تصرفات قانونية - أي التنظيمات المختلفة - تتخذها بإرادتها المنفردة، دون موافقة المخاطبين بتلك التصرفات، فما هو مفهوم التنظيم؟ وماهي أنواعه وخصائصه؟ يتناول مفهوم التنظيم في الفرع الأول، وفي الثاني أنواعه وخصائصه.

الفرع الأول: مفهوم التنظيم لغة واصطلاحا

¹ - قانون رقم 88 / 07 المؤرخ في 26 يناير سنة 1988. المتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل، ج.ر عدد 04.

² - د. محمد أرزي نسيب، المدخل للقانون، دار القصبة للنشر، 2003، ص 13.

³ - تناولها المؤسس الدستوري في الباب الثاني على أنها وظائف - وظيفة سياسية - وظيفة تنفيذية - وظيفة تشريعية - وظيفة قضائية. تناولها دستور 76 في الباب الثاني تحت عنوان تنظيم السلطة.

إن التنظيم هو عبارة عن "قرارات إدارية تنشئ قواعد قانونية عامة ملزمة"¹. فصدر هذه القرارات السلطة الإدارية في حدود اختصاصها، وموضوعها أنها قرارات إدارية تنظيمية "لائحة" تتضمن قواعد عامة مجردة تخاطب الأفراد غير المحددين بذواتهم، ويتفق التنظيم مع القانون من الناحية الموضوعية كونه قواعد عامة ومجردة. كما تعني التنظيمات قرارات إدارية تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة تتعلق بالمراكز القانونية للأفراد غير محددين بذواتهم، وذلك لإيجاد أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة.

ووظيفة التنظيم "اللائحة" إيجاد أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة²، وهنا تظهر الدولة بمظهر السلطة العامة. وقبل تعريف التنظيم لابد من معرفة مدلولات التنظيم في اللغة والاصطلاح، ثم تعريف التنظيم من خلال النصوص القانونية، والاجتهاد القضائي، والفقهاء.

أولاً: معاني كلمة تنظيم في اللغة والاصطلاح: نتناول معنى التنظيم في اللغة والاصطلاح في ما يلي:

1- معنى كلمة تنظيم في اللغة:

تعني كلمة تنظيم في اللغة العربية "ترتيب" نظم الشيء أي رتبته، ونظمه تنظيماً أي رتبته ترتيباً ومعنى كلمة تنظيم في اللغة الفرنسية أي مرادف كلمة تنظيم في اللغة الفرنسية تعني "Reglement"، وترجمت إلى كلمة "اللائحة" في القانون المصري، و"التنظيم" في القانون الجزائري.

ونجد أثر مصطلح اللائحة في قانون الإجراءات المدنية السابق في المادة 3/169³، وجاءت بمعنى القرار الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي في المادة 830⁴.

كما تعني كلمة تنظيم "التشريع الثانوي" تفرقة بينه وبين التشريع العادي الذي هو "القانون" أو التشريع الأساسي الذي هو "الدستور".

2 - معنى كلمة تنظيم في الاصطلاح:

تعني مجموعة القرارات الإدارية المتضمنة للقواعد العامة والمجردة التي تصدر عن السلطة التنفيذية من خلال الجهات الإدارية المختصة⁵.

وقد دأبت دساتير الجزائر على استعمال مصطلح السلطة التنظيمية، في المادة 53 من دستور 1963 وفي المادة 10 / 111 من دستور 1976 والمادة 116 من دستور 1989، ونصت المادة 125 من دستور 1996 على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". ونقل عنه المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول⁶.

¹ د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف الإسكندرية، طبعة 1975، ص 750.
² أ. قارش أحمد، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية 2002 - 2003، ص 10.
³ قانون الإجراءات المدنية السابق " طبعة 06 - 07 منشورات بيرتي.
⁴ قانون الإجراءات المدنية والإدارية "الحالي" مطبوعة بدر طبعة 2008.
⁵ د. عطاء الله بوحميده، المجلس الدستوري ورقابته للتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 3، سنة 2002، ص 86.
⁶ دساتير الجزائر، ناصر الباد، الطبعة 1 سنة 2008.

كما أن الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عند ترتيبها للمراسيم التنظيمية استعملت مصطلح "التنظيم" في فهرسها.

ثانيا: تعريف التنظيم

1- تعريف التنظيم من خلال النصوص القانونية: سبق لنا و أن عرفنا التنظيم بأنه عبارة عن قرار إداري، والآن سنحاول التدقيق في هذا التعريف من خلال النصوص القانونية، فقد عرفت المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية السابق بأنه "تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائيا ونهائيا:

1- الطعون في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة من السلطة التنفيذية¹.

لقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن المشرع الجزائري عرف القرارات الإدارية بأنها هي "القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية"².

لكن هذا التعريف الذي يركز على المعيار العضوي، لتعريف القرارات الإدارية غير كاف نظرا للتغير الذي أدخل على المعيار العضوي لاستعمال المعيار المادي، لاسيما المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه، وعمله، والتي تنص على أنه: "يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في: 1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية....".

لم نعثر من خلال النصوص التشريعية المختلفة على تعريف جامع مانع للقرارات الإدارية، وإنما اكتفت بعض التشريعات المتناثرة في مختلف القوانين إلى الإشارة إلى القرارات الإدارية فقط دون إعطائها أي تعريف يذكر، ومن أمثلة ذلك ما أشارت إليه نصوص وقوانين الوظيفة العمومية المتعاقبة منها:

- المادة 30 من الأمر 133/66 المؤرخ في 12 صفر 1386 هـ الموافق لـ 2 من يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تنص على أنه:

"... تنشر القرارات الإدارية المتعلقة بمهنة الموظف ضمن الشروط المحددة بموجب مرسوم وذلك بعد اكتسابها

بالتأشيرات القانونية".

وأشارت المواد 49- 50- 51 من المرسوم 59/85 المؤرخ في الفاتح من رجب 1405 هـ الموافق لـ 23 من مارس سنة 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، حيث نصت المادة 49 منه على أنه "... يخضع القرار أو المقرر المتضمن التثبيت التأشير أجهزة الرقابة القانونية...". وكذلك المادة 50: "... تدرج في ملفات المعني مقررات العقوبات التأديبية....". كما أشارت المادة 51 على أنه "تنشر جميع المقررات التي تتضمن تثبيت الموظفين وترقيتهم، وحركة انتقالهم، وإنهاء مهامهم حسب الشروط التي تحددها القوانين الأساسية الخاصة وتبلغ لهم في جميع الحالات"³.

¹ - المادة 274 من الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل بموجب القانون رقم 03 / 90 المؤرخ في 18/08/1990، ج ر عدد 36 ص 1149.

² - Fawzia Benbadis, lasaisine du juge administrative, O.P.U, Alger 1985, p50.

³ - المرسوم رقم 85 / 59 المؤرخ في 23 مارس سنة 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر. عدد 13 المؤرخة في 24 مارس سنة 1985.

ونصت المادة 96 من الأمر 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 إلى أنه "يبلغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوظيفته الإدارية وتنتشر كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيينهم وترسيم وترقية الموظفين وإنهاء مهامهم في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية"¹.

وقد تناول أيضا قانون العقوبات في المادة 459 التي تنص على أنه: "يعاقب بغرامة من 30 - 100 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية، إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة".

وكذلك المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر 1429 هـ الموافق ل 25 من فبراير سنة 2008م، التي تنص على أنه "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير المركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الأخرى للبلدية.

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية...."

- ونصت أيضا المادة 901 فقرة 1 على أنه "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية".

ومما سبق ذكره فإن النصوص المبثوثة في فروع النظام القانوني الجزائري التي أشارت إلى القرارات الإدارية لم تتعرض إلى تعريفها ولا إلى تحديد مفهومها، لذلك فإن مهمة تعريف القرارات الإدارية تركتها النصوص القانونية للقضاء والفقهاء.

2 - تعريف التنظيم من خلال الاجتهاد القضائي:

لقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائز قانونا، وكان الباحث عليه انتقاء مصلحة عامة"².

وأخذت المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا التعريف واستقرت عليه منذ نشأتها سنة 1955³.

ومما يؤخذ على تعريف محكمة القضاء الإداري المصرية الذي أقرته المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه لم يقتصر على تحديد المقصود بالقرار الإداري، لكنه تعدى ذلك إلى التعرض لشروط صحة وإمكانية التنفيذ، مع أن القرار الإداري يعتبر موجودا قانونا ولو شابه عيب يجعله مستحقا للإلغاء، وإن كان تنفيذه غير ممكن⁴. كما أن التعريف المذكور استعمل كلمة "الإفصاح عن الإرادة" حيث إن القرار الإداري قد يكون ضمينا بسكوت الإدارة وامتناعها عن إعلان رأيها صراحة في حالات معينة، وهذا الأخير لا يمكن وصفه بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها⁵.

لم نعرثر على تعريف جامع مانع للتنظيم في حدود علمنا وما أطلعنا عنه للقضاء الجزائري.

¹ - الأمر رقم 06 / 03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر. عدد 46 المؤرخة في 16 يوليو سنة 2006.

² - عبد الغني البسيوني عبد الله، القانون الإداري - دراسة مقارنة الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقه في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية 1991، ص 452.

³ - د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، سنة 2011، ص 10.

⁴ - د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 724.

⁵ - د. شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص 11.

ومادنا لم نعثر على تعريف جامع مانع للقرارات الإدارية في اجتهادات القضاء الجزائري، فنرغب ذلك من خلال الفقه.

3- تعريف التنظيم من خلال الفقه.

الفقه الإداري محاولات عديدة من أجل تعريف القرار الإداري ونوجز هذه التعريفات فيما يلي:

- 1- محمد فؤاد مهنا: الذي عرف القرار الإداري بأنه "عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"¹.
- 2- هوريو يعرفه بأنه: "تصريح وحيد الطرف عن إرادة صادرة عن السلطة الإدارية المختصة بصيغة النفاذ، ويقصد إحداث أثر قانوني"².
- 3- ريفيرو Jean Rivero يعرفه بأنه: "القرار التنفيذي هو العمل الذي من خلاله تستعمل الإدارة سلطتها بصفة انفرادية لتغيير أوضاع قانونية"³.
- 4- عبد الحميد جبار: يعرفه بأنه: "القرار الإداري عمل انفرادي ذو صبغة قانونية يتمتع بالطبيعة الإدارية، الهدف من ورائه التأثير في النظام القانوني أو في حقوق والتزامات الغير دون رضاهم..."⁴.
- 5- ناصر لباد: يعرف القرار الإداري بأنه: "عمل قانوني صادر بصفة انفرادية عن سلطة إدارية الهدف منه إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات"⁵.
- 6- نعيمة عمير: عرفته بأنه "التشريعات الفرعية أو الثانوية التي تصدر من الجهات أو السلطات التنفيذية وذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو في صورة تفويض من السلطة الأصلية أو في شكل تنفيذ القوانين العادية الصادرة من السلطة المختصة"⁶.
- 7- كما عرفه الفقيه أيون روجي بأنه: "كل عمل إداري بقصد تعديل الأوضاع الفقهية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة"⁷.
- لعل ما يعاب على هذا التعريف أنه لم يميز بين العمل القانوني الانفرادي الصادر عن السلطة الإدارية، والعقد الإداري باعتباره عمل إداري رضائي اتفاقي بين الطرفين أو أكثر بناء مع إنشاء إرادتين متفتحتين أو مختلفتين، لإنشاء وإحداث أثر قانوني معين"⁸.
- 8 - عرف الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي القرار الإداري بأنه: "عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد تعديل في المراكز القانونية القائمة، إما في الحقوق أو التزامات"⁹.

¹ - د. محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 724.

² - موريس هوريو ذكره زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، طبعة الرياض دمشق 1979، ص 511.

³ - J. Rivero, Droit administratif, 9eme éd, Dalloz, Paris, 1980, p94

⁴ - عبد الحميد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة الإدارة، المجلد رقم 5، العدد رقم 1، 1995، ص 11.

⁵ - لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 2، لباد - سطيف 2008، ص 246.

⁶ - د. نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجالى القانون والتنظيم، المرجع السابق، ص 10.

⁷ - د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، منشأة المعارف الإسكندرية، ط 2 سنة 1967، المجلد 2، ص 1004.

⁸ - د. عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2008، ص 90.

⁹ - د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية 1979، ص 300.

9. وعرفه أيضا الدكتور عبد الفتاح حسن بأنه: "تصرف قانوني من جانب واحد يصدر عن جهة إدارية إذا تصرفت كسلطة عامة¹.

10 - عرفه الفقه الفرنسي بأنه: "كل عمل إداري يصدر عن جهة الإدارة، بالإدارة المنفردة لهدف تعديل أو رفض تعديل الحقوق أو الالتزامات القائمة، أي أنه عمل قانوني صادر عن جهة إدارية دون توقف على إرادة المخاطبين بأحكامه بهدف إحداث أثر قانوني معين"².

11 - وقد عرفه بونار بأنه: كل عمل إنفرادي يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة³.

ما يعاب على هذا التعريف، أنه فصل عنصرا هاما في تعريف القرار الإداري، وهو صدوره عن سلطة عامة، وبذلك يتميز عن غيره من القرارات والتصرفات غير الإدارية، لكون القرار الإداري عمل انفرادي صادر عن سلطة إدارية المنفردة الملزمة، وهذا ما يميزه عن العقد الإداري الذي تتوافق فيه إرادة الإدارة مع إرادة الطرف الثاني، وحتى يمكن تمييزه عن القرارات السياسية والقرارات القضائية.

الفرع الثاني: أنواع التنظيم وخصائصه

إن تعريف التنظيم سواء بالمعيار العضوي أو المادي "هو التشريعات الفرعية أو الثانوية" التي تصدر عن السلطة التنفيذية عن طريق المراسيم أو التنظيمات المستقلة في مسائل معينه، أو عن طريق التفويض من السلطة الأصلية البرلمان - أو عن طريق تنفيذ القوانين العادية الصادرة من البرلمان⁴.

إن السلطة التنظيمية هي التي تصدر التنظيمات المستقلة، وهذه الأخيرة يجب أن تتوفر على صفة العموم والتجريد مثل القاعدة القانونية، وهذه الصفة مستمدة من الدستور، وبذلك تختلف عن الأعمال التنفيذية، كما أن القاعدة التنظيمية يجب أن ترتب آثارا قانونية، فتحدث مراكز قانونية أو تلغيها أو تعدلها. فما هي أنواع التنظيمات؟ وما هي خصائصها؟

أولا أنواع التنظيم:

إن التنظيمات تصدر عن السلطة التنفيذية، وهي تقوم بالوظيفة الإدارية، وتتخذ الدولة عددا كبيرا من التنظيمات، تتناول بها المواضيع الإدارية المتعلقة بالتنظيم، في المسائل المتعلقة بتدخل الدولة في مختلف النشاطات سواء المتعلقة منها بسير المرافق العامة، أو مجال الاقتصاد، أو مراقبة الحريات العامة. فالتنظيمات تختلف من الناحية الشكلية عن القانون وتتفق معه من حيث الموضوع وتخضع للرقابة القضائية كسائر أعمال الإدارة.

فالتنظيمات هي: التشريعات الفرعية أو الثانوية أو الحكومية، التي تصدر عن السلطة التنفيذية عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو عن طريق التفويض من السلطة الأصلية - السلطة التشريعية - أو عن طريق تنفيذ القوانين العادية الصادرة من السلطة التشريعية. التنظيمات "اللائحة التنظيمية" يجب أن تتوفر على صفة العمومية،

¹ - د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء في المنصورة، سنة 1984، ص 212.

² - G. Lebreton , droit administratif général , 2e éd , dalloz , 2000 , p 169 ; voir aussi M. Waline , précis de droit administratif , Montchrestien , 1969 , p 316.

³ - د. عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 91.

⁴ - د. نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجالي القانون والتنظيم، المرجع السابق، ص 10.
- د. بدرية جاسر صالح، مجال اللائحة في فرنسا، دراسة مقارنة مطبوعات جامعة الكويت سنة 1990، ص 16.

مثلها مثل القاعدة القانونية، وهذه الصفة مستمدة من الدستور، وبذلك تختلف عن الأعمال التنفيذية. كما أن القاعدة التنظيمية يجب أن ترتب آثارا قانونية كإحداث مراكز قانونية أو إلغائها أو تعديلها. وتتخذ السلطة التنظيمية كافة التنظيمات التي يجب التمييز بينها والأنواع المختلفة التصرفات الإدارية من قرارات إلى تعليمات داخلية من أجل تنظيم المرافق "تعليمات مرفقية"، وكذلك "اللوائح التفسيرية التي لا ترقى إلى درجة اللوائح التنفيذية. وعلى هذا الأساس فإن المنشور الداخلي لا يحتاج إلى تنظيم خاص ينظمه بحكم أنه يصدر عن السلطة الرئاسية تجاه المرؤوس من أجل التنفيذ مباشرة.

عكس "اللائحة التفسيرية" التي تصدر عن السلطة التنفيذية استنادا إلى القانون، وتصدر هذه اللوائح دون تمتع من يصدرها بالسلطة الرئاسية المستقلة، فهو يصدر أعمالا تنظيمية تفسيرية دون أن ترقى إلى لوائح تنظيمية مستقلة، وبذلك نكون أمام سلطة إدارية في الأولى وأمام سلطة تنظيمية في الثانية¹.

مما سبق ذكره يجب أن نحدد مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة تمييزا لها عن الأعمال الإدارية والأعمال التنفيذية والأعمال التفسيرية، ونخلص إلى أن السلطة التنظيمية المستقلة هي تلك المتميزة عن السلطة التشريعية والتنفيذية من حيث الشكل والموضوع كسلطة ثالثة تسمى السلطة التنظيمية².

تختلف التنظيمات "اللوائح" عن القوانين من الناحية الشكلية، وتتفق مع القوانين من الناحية الموضوعية، فالتنظيمات تتخذ أشكالاً مختلفة، لكل نوع منها شروط خاصة، والأنواع السائدة هي: التنظيمات المستقلة، والتنظيمات التنفيذية، وتنظيمات الضرورة، والتنظيمات التفويضية.

1- التنظيمات المستقلة "اللوائح المستقلة":

هي التي يصدرها رئيس الجمهورية وحده دون سواه، واستنادا إلى الدستور مباشرة، فهذا النوع من التنظيمات لا يخضع للقانون، وتستمد استقلاليتها من المادة 53- 152- 115- 125- 143 من دساتير الجزائر المتعاقبة 63- 76- 89- 96 وتعديل 2016³.

وهي تلك التنظيمات التي تضع قواعد عامة ومجردة، تسري على كل الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروطها دون تحديد مسبق للأشخاص الذين تحكمهم تلك القواعد بأسمائهم وذواتهم، أو تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذواتها. تتميز التنظيمات المستقلة بخاصية الثبات النسبي، إلى جانب خاصية العموم والتجريد، فهي لا يستفد موضوعها بمجرد تطبيقها على حالة معينة أو على شخص معين بذاته، بل يتجدد تطبيقها كلما توفرت شروطها⁴. وتكمن أهمية التنظيمات المستقلة في مساندة القانون وتكميله، وتنظيم الحياة العامة بإيجاد الظروف المواتية لتفسيره وتطبيقه.

¹ - د. بدرية جاسر صالح، مجال اللائحة في فرنسا - دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الكويت، 1990، ص 16.

² - د. نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجالي القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية العدد الأول، سنة 2008، ص 11.

³ - الأمر 65 رقم 182 / 65 المؤرخ في 10 يوليو سنة 1965. - ومرسوم رئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 29 يناير 1994 المتضمن أرضية الوفاق الوطني. ج.ر عدده المؤرخة في 31 يناير سنة 1994.

⁴ - د. عمار عوابدي، القانون الإداري ج2 المرجع السابق، ص 142.

ومجال التنظيمات واسع وشامل لكل المجالات غير المخصصة للقانون، وهي موازية المجال التشريعي. ويستند رئيس الجمهورية في اتخاذ التنظيمات المستقلة إلى الدستور مباشرة، وهي اختصاص أصيل له دون سواه، وليس له الحق تفويض هذه السلطة لغيره.

ونخلص إلى أن دستوري 89 و 96 قد ميزا بين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وهو مجال لا يشاركه فيه الوزير الأول "رئيس الحكومة سابقاً"، وينطوي اختصاص هذا الأخير على اتخاذ التنظيمات التنفيذية المتعلقة بتنفيذ القوانين والتنظيمات¹.

2 - التنظيمات التنفيذية اللوائح التنفيذية:

إن حق إصدار التنظيمات التنفيذية حق مكفول بالدستور لرئيس الجمهورية والوزير الأول "رئيس الحكومة سابقاً" حيث نصت دساتير الجزائر على ذلك صراحة²، كما أن السلطة التنظيمية لا تقوم بتنفيذ كل قانون على حدة إنما تقوم بالترتيبات اللازمة لتنفيذ كل القوانين.

والأصل الواجب في تنفيذ القوانين أن السلطة التنظيمية تتقيد بحدود القوانين التي تنفذها دون أن تتعداها أو تزيد أو تنقص أو توقف نفاذها كلياً أو جزئياً.

ويرى بعض الفقه، أنه يمكن للسلطة التنظيمية أن تضيف في التنظيمات التنفيذية قاعدة لا تتعارض مع أحكام القوانين المنفذة، بل تتفق مع أحكام وروح القانون، وتتماشى تماماً مع الغرض الذي سن من أجله القانون وتحقق الهدف المنشود من ذلك القانون³.

ومن المسلم به القول فإن إصدار التنظيمات التنفيذية اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية مسلم به في جميع المواثيق والدساتير الجزائرية، إذ يتمتع رئيس الجمهورية والوزير الأول "رئيس الحكومة سابقاً" بالسلطة التنفيذية ومن أجل ممارسة هذه السلطة "السلطة التنفيذية" يستعملان التنظيمات التنفيذية أي "السلطة التنظيمية" ويقصد بهذه الأخيرة تنظيم وتفصيل كل ما وضعه المشرع، وعليه فإن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول هي تنظيمية عامة في كل المجالات، وعلى مستوى الإقليم الوطني، ومن أمثلة ذلك قرارات الضبط الإداري، أما الوزراء فلا يملكون السلطة التنظيمية إلا على مستوى وزاراتهم فقط.

وكذا الولاية ورؤساء البلديات لهم سلطة تنظيمية عامة على مستوى حدود أقاليم ولاياتهم وبلدياتهم فقط. كما لرؤساء المؤسسات العمومية الإدارية، والسلطات الإدارية المستقلة صلاحية سلطة تنظيمية خاصة في مؤسساتهم. إذن السلطة التنظيمية هي تلك القرارات الإدارية التي تحدث آثاراً قانونية تنشئ أو تعدل أو تلغي مراكز قانونية في المجتمع.

ونخلص إلى أنه من المسلم به أن "مبدأ سيادة الأمة كان من ثمار الثورة الفرنسية التي استطاعت أن تنقل "تهج الديمقراطية" من الفلسفة النظرية إلى القانون الأساسي "الدستور" وكان ذلك عن طريق "إعلان حقوق الإنسان" الذي تناولته الدساتير الفرنسية، ثم انتشر إلى باقي دول العالم.

¹ - المادتان 116 من دستور 89 والمادة 125 من دستور 96.

² - د. المواد 52 من دستور 63، والمادة 152 من دستور 76، والمادة 2/116 من دستور 89، والمادة 2/125 من دساتير 96.

³ - د. محمد كامل ليلة - مبادئ القانون الإداري، ج 10، مقدمة القانون الإداري، دار النهضة العربية بيروت لبنان، الطبعة الأولى سنة 1968_1969 ص 116.

وبما أن السيادة ملك الأمة التي هي مصدر لجميع السلطات، والهيئة المعبرة عن ذلك هي البرلمان الذي يعد أول الهيئات وأعلاها¹.

وما دام البرلمان هو الذي يعبر عن إرادة الأمة بالقانون فإنه كان يسمو على التنظيم، وكذلك يسمو عمل البرلمان على عمل السلطة التنفيذية. ونتيجة لذلك فإن التنظيم يخضع للقانون ويتقيد به ويسير في نطاقه.

وسمو القانون عن اللائحة كان ثمرة لتقرير مبدأ سيادة الأمة، وكذا سيادة مبدأ الفصل بين السلطات وكان عمل البرلمان التشريع "أي سن القوانين" وحده دون أن يشاركه في ذلك أحد، وتقوم الحكومة بالوظيفة التنفيذية والإدارية².

غير أن مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، قد لا يحقق المنفعة العمومية المتوخاة منه بل كبير من الفصل المطلق بل قد يعرقل التطور المنشود، بسبب الانفصال التام بين السلطات الذي قد يؤدي إلى التصادم العلني أو الخفي بدل التعاون فيما بينها، وذلك من أجل احتلال مراكز القوة.

لعل الفصل المطلق الذي أريد به الخير قد يكون أثره عكس ذلك. نتيجة تكشف عيوب هذا المبدأ عند التطبيق، وقد أدرك القائمون على ذلك في فرنسا فراحوا إلى إيجاد نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية³، وبهذا الأسلوب أصبح مبدأ الفصل بين السلطات فصلا نسبيا، تستطيع كل سلطة أداء وظيفتها.

وقد نص الدستور الفرنسي الصادر سنة 1814 على تنفيذ القوانين خاصة في وقت الأزمة عندما يتعرض أمن الدولة إلى الخطر، مما وسع في فكرة اللائحة التنفيذية - إلى جانب تنفيذ القوانين - حالة الضرورة.

3 - تنظيمات الضرورة لوائح الضرورة:

تتخذ السلطة التنفيذية هذا النوع من التنظيمات في الظروف الاستثنائية لمواجهة حالات معينة ناتجة عن تلك الظروف، وبحكم ارتباط هذا النوع من التنظيمات بالحالات الاستثنائية، فإنها تختلف عن التنظيمات العادية من حيث موضوعها، وتتسع سلطة الحكومة في ظل هذه الظروف لمواجهة الواقع الجديد بما يناسبه من قواعد قانونية، قد تتضمن أحكاما تخالف الدستور أو القوانين المعمول بها، أو تفسر قانونا، أو تتناول المسائل المخصصة للقانون، كل ذلك مبرر بحكم الظروف الاستثنائية⁴.

إن الحكومة ملزمة بالحفاظ على النظام العام، ولا بد من سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، حين تتعرض البلاد للخطر، فتصبح القواعد القانونية العادية غير كافية لمعالجة الظروف الاستثنائية، مما يجبرها أن تبحث على قواعد قانونية جديدة، تتخذها في شكل تنظهاات الضرورة التي أوجبها الظروف الاستثنائية عندما يحرق الخطر بالبلدة⁵. لقد عرفت الجزائر الكثير من حالات الظروف الاستثنائية الناجمة عن الأزمات التي عرفتها البلاد، منها الحالة الاستثنائية سنة 62 غدت استقلال الجزائر عن الاحتلال الفرنسي، والظروف الاستثنائية سنة 63 الناجمة عن التوتر الذي عرفتته الحدود الجزائرية المغربية، والأزمة السياسية التي عرفتها الجزائر سنة 65 التي نتج عنها تدخل مؤسسة الجيش الوضع الحد

¹ - د. محمد كامل ليلة - النظم السياسية، بدون دار النشر، طبعة 1967، ص 679 وما بعدها.

² - د. نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجالي القانون والتنظيم، المرجع السابق، ص 12.

- المادة 4 / 85 و المادة 2 / 125 من دستور 96.

³ - د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، ج1، المرجع السابق، ص 116.

⁴ - د. فؤاد مهنة، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، المرجع السابق، ص 762.

⁵ - دي لوبادير، المطول في القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، سنة 1967، ص 235.

للأزمة، وكذا الظروف الاستثنائية التي شهدتها البلاد سنة 92 من جراء الاضطرابات السياسية التي ازدادت تفاقما عند اقتران استقالة رئيس الجمهورية من منصبه، وإقدامه على حل المجلس الشعبي الوطني في نفس الوقت، ليستجد من جديد بمؤسسة الجيش من أجل حفظ الأمن والنظام العام في البلاد¹.

وباستقراء الظروف الاستثنائية التي مرت بها الجزائر، نتوصل إلى نتيجة مؤداها أن الفترة الاستثنائية عرفت هئتان الأولى مؤقتة تولت مهام الساطة العامة بعد الاستقلال مباشرة مستندة في ذلك على اتفاقية إفيان سنة 62.

أما الهيئة الثانية فقد غيبت فيها المؤسسات الدستورية. عن طريق تركيز السلطة العامة في شخص الرئيس باستغلال المادة 59 من دستور 63، وكذا دمج السلطات وتركيزها في يد هيئة واحدة تسمى مجلس الثورة بعد انقلاب 65 الذي أمسك بكافة الصلاحيات في ظل الشرعية الثورية².

كما عرفت المرحلة الاستثنائية 92 إلى 96 هئتا جديدة لاستدراك الانزلاقات السياسية الناجمة عن توقيف المسار الانتخابي وحل المجلس الشعبي الوطني واستقالة رئيس الجمهورية.

ونكتفي هنا بالنسبة للظروف الاستثنائية أو حالة الضرورة بهذا القدر، على أن نستوفي دراستها في الباب الثاني عند دراستنا للحالات الاستثنائية في الجزائر.

4- التنظيمات التفويضية "اللوائح التفويضية":

تصدر التنظيمات التفويضية عن السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية، صاحبة الاختصاص الأصلي، ظهر هذا النوع من التنظيمات عقب الحرب العالمية الأولى في معظم بلاد أوروبا وعلى رأسها فرنسا³.

أما المؤسس الدستوري في الجزائر فقد أجاز للسلطة التنفيذية اتخاذ تنظيمات تفويضية والتي هي في الأصل من الاختصاص الموضوعي للمشرع، حيث نصت المادة 58 من دستور 63 على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لمدة محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر". ولم تنص باقي الدساتير على مثيلتها. وواضح أن دستور 63 في نص المادة المذكورة أحاط التفويض بجملة من الشروط والضمانات جعلت مجال التفويض ضيقا جدا، فهي توجب الإذن من المجلس الوطني، وأن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن يتخذ في مجلس الوزراء، ويعرض على المجلس الوطني المصادقة عليه في أجل ثلاثة أشهر، وحرى بالمشرع أن يبين موضوعات التنظيمات محل التفويض حتى تتقيد السلطة التنفيذية بقانون التفويض.

قد انبرى الفقه لبيان الطبيعة القانونية للتنظيمات التفويضية التي تصدرها السلطة التنفيذية، أهى قرارات إدارية؟ وإذا كانت كذلك فكيف يمكن لها أن تعدل أو تلغي القوانين؟ أم أنها أعمال تشريعية؟ وإن هي كذلك فكيف يمكن للسلطة التشريعية تفويض العمل التشريعي للسلطة التنفيذية؟

¹ - القانون رقم 91 / 23 المؤرخ في 91/12/06 المتعلق بمشاركة الجيش من أجل حفظ النظام العام في الحالات الاستثنائية، ج. ر. عدد 63 المؤرخة في 91/12/07.

- د. بركا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الثاوي، د. م. ج. طبعة 2 سنة 2005.

² - د. منصور مولود، محاضرات في القانون الدستوري، سنة 2012، ص 185.

³ - المادة 13 من دستور فرنسا لسنة 1946 نصت على أنه يصوت البرلمان وحده على القانون وأنه لا يملك أن يفوض في هذا المجال" ورغم صراحة المادة مازال الأخذ باللوائح التفويضية في فرنسا تقليدا معمولا به حتى بعد نفاذ الدستور.

إن وجهة نظر الأولى قررت بأن التنظيمات التفويضية لا تعدو أن تكون قرارات إدارية، ومع ذلك يمكنها أن تعدل وتلغي القوانين الصادرة عن المشرع بقوة قانون التفويض الذي أوجدها، لكنها من الناحية الشكلية تعتبر تنظيمات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، بخلاف القوانين العادية¹.

أما وجهة النظر الثانية فهي تعطي للتنظيمات التفويضية الصفة التشريعية، فهي أعمال تشريعية بقوة القانون، وبالتالي يمكنها أن تعدل أو تلغي القوانين، وتباشر السلطة التنفيذية التشريع بناء على قانون التفويض نفسه²، والأساس القانوني لهذا النوع من التنظيمات إذا لم ينص عليها الدستور فهو العرف الدستوري³. وقد نص دستور 63 في المادة 58 على إمكانية تفويض السلطة التنفيذية من أجل إصدار أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة البرلمان في أجل محدد بثلاثة أشهر، إن شاء صادق عليها وإن شاء رفضها. لم يكن لهذا النص مقابل في باقي دساتير الجزائر المتعاقبة.

5- تنظيمات الضبط الإداري لوائح البوليس:

إن حفظ النظام العام والسكينة العامة والصحة والأمن من صميم اختصاص السلطة التنفيذية، يتطلب اتخاذ تنظيمات من أجل تنظيم مرافق عامة أو تنفيذ قوانين، وهي بطبيعتها تفرض قيودا على الحريات الفردية، كما أنها تتضمن عقوبات لمن يخالفها، مثل مراقبة المواد الغذائية، وتنظيم المرور في الطرقات، والمحافظة على البيئة، ومنع المواد المضرة بالصحة، والتصدي لكل ما يعكر صفو السكينة العامة أي ما يقلق راحة السكان.

وقد جرت العادة أن تتخذ تنظيمات الضبط الإداري في شكل مراسيم أو في صورة قرارات في مجلس الوزراء أو من بعض الوزراء في شكل قرار مشترك، أو من وزراء منفردين، أو من مديري المؤسسات العامة، أو من الولاة، أو من رؤساء البلديات.

إن دساتير الجزائر المتعاقبة نصت على أنه لا يجوز المساس بالحقوق والحريات العامة إلا وفقا لأحكام القانون⁴، غير أن ذلك لا يمنع السلطة التنفيذية من اتخاذ تنظيمات الضبط الإداري وإن لم يرد في ذلك نص دستوري صريح، فلرئيس الجمهورية حق فرض قيود على حرية الأشخاص بموجب لوائح الضبط الإداري التي يتخذها لتحقيق ذات الغرض وهو الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.

إذا كانت دساتير الجزائر قد أجمعت على أنه لا يجوز المساس بالحقوق والحريات العامة إلا وفقا للقانون، فهذا لا يؤثر على حق السلطة التنفيذية في اتخاذ تنظيمات الضبط الإداري، لأن هذا الحق تقرر ضمنا في نصوص الدساتير المتعاقبة⁵.

لكن سلطة الضبط الإداري المخولة للسلطة التنفيذية الاستثنائية، لا يجوز لها استعمالها إلا في حدود التي رسمها لها الدستور.

ثانيا خصائص القواعد التنظيمية:

¹ - د. محمد فواد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، المرجع السابق، ص 764.

² - د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 521.

³ - د. سليمان محمد الطماوي، نفس الموضع، ص 523.

⁴ - انظر المادة 10 من دستور 63، والمادة 71 من دستور 76. والمواد 31 إلى 45 من دستور 89. كما نصت المواد 32 إلى 54 من دستور 96

⁵ - انظر المواد 53 من دستور 63، والمادة 111/ 10 من دستور 76، والمادة 116 من دستور 89، والمادة 125 من دستور 96.

سبق أن عرفنا التنظيم بأنه عبارة عن قرارات إدارية تصدرها السلطة التنفيذية تضع بموجبها قواعد عامة ومجردة، لتنفيذ أحكام القانون أو إتماماً لأحكامه، فتتشيء مراكز قانونية أو تعديلها أو تلغيها. ومن خلال هذا التعريف يمكن استخلاص خصائص القواعد التنظيمية.

1- القاعدة التنظيمية قاعدة عامة ومجردة:

قواعد التنظيم توجه إلى الأشخاص بصيغة العموم ولذلك يتجدد العمل بهذه القواعد كلما توفرت الشروط اللازمة لانطباقها، ولكن ليس هذا معناه عدم قابليتها للتعديل أو الإلغاء، ويستمر العمل بها إلى حين تعديلها أو إلغائها بإحدى الطرق القانونية.

وقواعد النصوص التنظيمية العامة قد تنطبق على جميع الأفراد، كما أنها يمكن أن تنطبق على فئة منهم، وهذا ما يميز القرار التنظيمي على القرار الفردي باتصافه بالعموم والتجريد، فهو لا يستنفذ غرضه لمجرد تطبيقه على حالة معينة أو شخص بعينه، بل يستمر تطبيقه على حالات معينة وأشخاص معينين كلما توفرت شروطه المعدة لتطبيقه.

والنص التنظيمي لا تزول عنه هذه الصفة ولو لم يطبق في الواقع، وحتى وإن كان محدداً بزمان معين، ما دام أنه موجه إلى فئة من الأشخاص ليسوا محددين بذواتهم¹.

ونعني بخاصية التجريد كافة أفراد المجتمع السياسي، دون استثناء أو تمييز من حيث السن والجنس واللون والعرق والدين، وتنطبق على كل واقعة تتوفر على الشروط المنصوص عليها².

2- القواعد التنظيمية المستقلة تتميز بالثبات النسبي:

على حالة معينة، بل تظل قابلة للتطبيق على كل الحالات التي تتوفر على شروط تطبيقها أنياً ومستقبلاً. تظل القواعد التنظيمية سارية المفعول وتنطبق على جميع الحالات التي تظهر حالاً ومستقبلاً ما دامت لم يعتريها التعديل أو الإلغاء من طرف السلطة العامة المختصة.

3- القواعد التنظيمية تكون صالحة للتطبيق بذاتها:

دون الحاجة إلى إسنادها بقرار آخر مثل قرار العزل من الوظيفة. فإذا كان القرار غير قابل للتطبيق في ذاته لا بد من إسناده بقرار آخر ينقله من التجريد إلى التطبيق والتجسيد في الواقع. كقرار متابعة النائب عند إخلاله بواجباته النيابية يحتاج إلى قرار من المجلس يرفع عنه الحصانة النيابية لمتابعته عن الجرم الذي اقترفه.

4 - القواعد التنظيمات تخاطب الجميع:

مثلها مثل القانون، ويحتج بها على كل المخاطبين بها على حد سواء. وتأسيساً على ما سبق فإن التنظيمات التي تخاطب أشخاصاً معينين بذواتهم كقرارات التعيين في وظيفة، أو قرارات تنظيم نشاط مرفق عام معين تعتبر تنظيمات تطبيقية حسب كل حالة.

¹ أ. بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 06-07، ص 14.

² د. ثروت بدوي، تدرج القرار الإداري ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، سنة 1973 القاهرة، ص 76.

5- القواعد التنظيمية المتصفة بالتنظيم: والتي تصدر عن جهة إدارية مختصة، لها صفة التنظيم بغض النظر عن الجهة التي أصدرتها، المهم أن تصدر عن السلطة التنظيمية، سواء كان مصدرها رئيس الجمهورية أو أية سلطة إدارية أخرى خول لها القانون ذلك.

والنصوص التنظيمية تعتبر تشريعا ثانويا يقوم إلى جانب التشريع العادي، لكن الأول تتخذه السلطة التنفيذية. استكمالا لعناصر البحث لابد من معرفة مجالي القانون والتنظيم، ومعايير التمييز بينهما. في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: معايير التمييز بين مجالي القانون والتنظيم

يعتبر التشريع الأداة الفعالة لتنظيم شؤون الدولة الحديثة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، فالتشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية تعتبر "قانونا"، أما التي تصدر عن السلطة التنفيذية تسمى تنظيما أو "لائحة". ويحتل التشريع بنوعية الصدارة في نطاق الدستور، وظل هذا المجال يتطور في إطار الضوابط الدستورية الداخلية منها أو الخارجية، كتنظيم السلطات أو من خلال المبادئ العامة المتمثلة في السيادة، والفصل بين السلطات، والمسؤولية. لقد أفرزت الثورة الفرنسية هيئة تشريعية أوكلت إليها مهمة سن القوانين التي تنبثق عن الشعب، وتعتبر عن إرادته تسمى "البرلمان".

كما انبثقت عن الطرق التي تعيشها الدولة الحديثة هيئة تمارس وظيفة التنفيذ، لتحقيق تطلعات الشعب وهي الحكومة¹. وتعمل الدولة الحديثة بمقتضى الهيئتين التشريعية والتنفيذية، لدعم كيائها، والارتقاء بأوضاعها، في مختلف الميادين أي تحقيق مآرب الشعب، لتصل به إلى الرفاهية، تلك غاية الدولة من مختلف نشاط هيئاتها، غير أن الصراع المعلن تارة والخفي تارة أخرى، بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية حول تركيب إدارة الدولة، ساهم في إيجاد وسائل جديدة للحفاظ على التوازن الواجب بين الهيئتين - التنفيذية والتشريعية - وما انتقل بعض الاختصاصات من هيئة إلى أخرى إلا نتيجة فرضها التطور الحاصل في واقع الهيئتين، الذي أدى إلى إيجاد مجالين متنوعين هما مجال القانون، ومجال التنظيم. كذلك قامت دساتير الدولة المعاصرة بتوزيع الاختصاص التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتحديد مجالي القانون والتنظيم.

لذلك يسلب الضوء على مجال القانوني والتنظيم في المطلب الأول، ويعلاج الثاني التمييز بين مجالي القانون والتنظيم ومعاييرهما.

المطلب الأول: مجالي القانون والتنظيم

سبق لنا وأن عرفنا القانون بأنه "التعبير عن الإرادة العامة"². فسمي قانون كل ما يصدر عن السلطة التشريعية دون سواها، وهو المهيم على الحياة الدستورية من الناحية الرسمية، إلى غاية منتصف القرن العشرين، لذلك فإن سن القوانين يمتلكها من يحتكر السيادة وهو الشعب مباشرة، أو صاحب النيابة وهو البرلمان الذي يقود الدولة، وبما أن الأمة هي صاحبة السيادة الأصلية، فهو يستطيع سن ما يشاء من القوانين، ولا يملك غيره ذلك، ولا يمكن أن ينحصر عملها في

¹ أ. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، ابن النديم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى - بيروت، سنة 2009، ص 359.

² د. يوسف حاشي، نفس المرجع، ص 368.

نطاق معين، بل في ظل النظام الديمقراطي يبقى المجال مفتوحا كله أمام القانون، حيث تسود إرادة الأمة، وليس هناك نطاق يتطابق مع مجال القانون.

إن القانون يتميز عن التنظيم بالشكلية اللازمة وبالمصدر، وذلك بالالتزام بكافة الإجراءات من الصياغة إلى الإصدار، وهو أصلا يتخذ من السلطة التشريعية في الدولة¹. فالقانون عمل العضو التشريعي، بخلاف التنظيم فهو من عمل العضو التنفيذي. والمشرع له مطلق الحرية أن يتناول بالقانون جميع التفصيلات والجزئيات بحيث لا يترك شيئا مهما للتنظيم، كما أنه يمكن أن يتناول المبادئ الأساسية لكل موضوع يعالجه بقانون، وللتنظيم أن يتولى تنظيم المسائل الفرعية والجزئيات اللازمة لتنفيذ القانون².

غير أن الضرورة دعت إلى إعادة النظر في مفهوم القانون بنظرة جديدة مخالفة لنطاقه الأول أفضت إلى تخصيص نطاقه وتحديد مجاله وإطلاق مجال التنظيم فما هو مجال القانون والتنظيم؟ ويقسم هذا المطلب إلى فرعين اثنين يخصص الأول لمجال القانون، والثاني للتنظيم.

الفرع الأول: مجال القانون

سبق وأن استعرضنا رأي فريق من الفقه التقليدي والذي ذهب إلى ضرورة تحديد مجال القانون والتنظيم، عملا بمبدأ الفصل بين السلطات، حتى لا يطغى أحد المجالين على الآخر، ولجأوا في ذلك إلى معيار الحقوق والحريات العامة كحد فاصل بين المجالين، فلا يشرع في موضوع الحريات العامة إلا بقانون يصدر عن البرلمان ويبقى للتنظيم مجال تنفيذ القانون، أو تنظيم مرفق عمومي، فلا يتعلق هذا الأمر بالأفراد وحقوقهم وحرياتهم³.

ويرى فريق آخر أن مجال القانون لا حدود له، ويرأس هذا الفريق "كاريه دي مالبيروج"، ويتناول كل الموضوعات⁴. غير أن الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة قلب الأوضاع رأسا على عقب فأصبح مجال القانون مجالا محدودا ومحصورا، بينما مجال التنظيم صار غير محدود وعام فقد نصت المادة 37 من الدستور الفرنسي سنة 1958 على أنه "جميع الموضوعات التي لا تندرج في مجال القانون تعتبر ذات طبيعة لائحية"⁵. فما هو مجال القانون المخصص للسلطة التشريعية؟ ذلك ما نجيب عليه فيما يلي:

أولاً: مجال القانون المخصص للسلطة التشريعية البرلمان:

إن النظرية التقليدية جعلت مجال القانون مفتوحا، وحجزته للبرلمان فقط، يشرع بقوانين دون وفي ولاشرط، لكن المؤسس الدستوري أوجد آليات التشريع بقوانين، حصر من خلالها مجال القانون، وبذلك تراجع دور المشرع، وكاد القانون أن يفقد قوته تجاه التنظيم في ظل التجديد الذي جاء به دستور 1958 الفرنسي. وتتناول ذلك في النقاط التالية:

1- مجال القانون المفتوح والمحجوز للبرلمان فقط: وهو المجال المقصور على البرلمان دون سواه.

أ- مجال القانون المفتوح:

¹ - د . محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 288. وما بعدها.

² - د . محمد كامل ليله، نفس المرجع، ص 289

³ - د. فوري أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج 3 السلطات الثلاثة، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2008، ص 79.

⁴ - د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية، مطبعة جامعة عين شمس، ط5، ص 180.

⁵ - الدستور الفرنسي 1958/10/04 وفقا للتعديلات 2008/07/23.

إن صدور القانون عن السلطة التشريعية، بصفته تعبير عن إرادة الأمة، لا يمكن أن ينحصر في مجال معين، ودائرة محدودة، بل المشرع يمكنه أن يتناول أي موضوع كان بدون استثناء، فالمجال مفتوح أمام القانون في ظل النظام الديمقراطي الذي تسود فيه إرادة الأمة، ويكون البرلمان هو صاحب السيادة والريادة بل قائد الدولة¹.

وبالأحرى فإن المشرع يمكنه أن يتدخل حتى خارج المجال المحجوز له دستوريا، عندما يقدر بأنه من واجبه سن القانون في أية مسألة من المسائل دون قيد أو شرط.

فأين ما كان القانون بصفته تعبيراً عن إرادة الأمة صادر عن السلطة التشريعية التي تمثلها هذه الأخيرة، والتي لا يمكن أن ينحصر عملها في نطاق معين، فالمشرع بإمكانه أن يتعرض لكافة الموضوعات من غير استثناء ويعالجها بقانون، حيث كان المجال مفتوحاً للقانون في ظل الديمقراطية التي تسود فيها إرادة الأمة ويكون البرلمان هو صاحب هذه السيادة التي تمتلكها الأمة باعتباره ممثلاً لها.

ويقود الدولة بالتشريعات بكل حرية، فيتناول كل الموضوعات بل يتعدى ذلك إلى الجزئيات والتفصيلات فيعالجها بقانون، ويمكن أن يكتفي بأن يضمن القانون المبادئ الأساسية والقواعد الكبرى التي تتصل بالموضوع المراد معالجته قانوناً.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون خلال النصف الأول من القرن العشرين كانت تقتصر عليه معالجة كافة المواضيع خاصة منها الموضوعات التي تمس أمن الأفراد وحررياتهم، مثل تحديد الجرائم والعقوبات، نظام الحريات العامة، النظام الانتخابي، إنشاء الضرائب ... الخ². وهذا يعني أن هناك مسائل تقتصر معالجتها على القانون دون سواه.

ب - المجال المحجوز للبرلمان فقط:

وهو المجال الذي أفرد فيه المؤسس الدستوري للقانون مجالاً ليس لأحد سواه اختراقه ولا مشاركته فيه بسن القواعد القانونية، وقد حصرتها المادتين 151 من دستور 1976 و115 من دستور 1989 في 26 بنداً ونقلت عنه المادة 122 من دستور 1996 في ثلاثين بنداً، وأكدتها المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في 29 بنداً، أضف إلى ذلك المجال المخصص للقوانين العضوية المنصوص عليها بالمادة 123 من دستور 1996³، و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ومواد أخرى متفرقة في الدستورين.

غير أن الإجراءات الدستورية التي ظهرت في دستور 58 الفرنسي، والتي جاء فيها على الخصوص أن السلطة التنظيمية المستقلة، قد استحدثت مجالاً محدوداً للقانون⁴ والذي تأثرت به كثيرا من الدول ومنها الجزائر، فالمؤسس الدستوري الجزائري قد ساءى هذا التطور، وأفرد للقانون مجالاً ليس لأي كان أن يشاركه فيه، وهذا المجال هو كل ما يتعلق بالحقوق والمحريات وتحديد الجنايات والعقوبات، والتنظيم القضائي، والضرائب، والقانون الانتخابي، والتأمينات، والأسرة ... الخ⁵.

وفتح المؤسس الدستوري مجال القانون فيما يخص المسائل المتعلقة بالأمور السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بحيث اكتفى فيها بالنص على المبادئ العامة والأساسية ومنها القواعد العامة للملكية، والحقوق العقارية، والاجتماعية، وحقوق الجماعات المحلية والإقليمية، وتنظيم التعليم والثقافة والدفاع ... الخ.

إن المؤسس الدستوري في مثل هذه المسائل كثيراً ما يفسح المجال أمام القوانين العضوية من أجل التوسع في ذلك، لأنها تمثل الضمانة الدستورية للحفاظ على الحقوق والحريات العامة، فالية القوانين العضوية تشكل التشريع الجديد الذي

¹ د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية، المرجع السابق، ص 180.

² د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 289.

³ الجديد الذي جاء به دستور 1996 ولم تأت به الدساتير السابقة "63- 76- 89".

⁴ أ. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج 3 السلطات الثلاثة، المرجع السابق، ص 80.

⁵ المواد - 28 - 151 - 115 - 122 - 123 - 141. من دساتير الجزائر المتعاقبة، 63- 76 - 89 - 96 وتعديل 2016.

جاء به دستور 96 الذي لم تسبقه إليه الدساتير السابقة له وخصص مجاله للمشرع دون سواه¹. والقوانين العضوية تختلف عن القوانين العادية من حيث الشكل والموضوع فهي تحتل مرتبة بين الدستور والقوانين العادية وفقا لترتيب القواعد القانونية، ولعل هذه المرتبة هي التي تعطى للقوانين العضوية وصفا مكملا للدستور، في حدود القواعد الدستورية²، وهذا ما تؤكد المادة 123 من دستور 96 والمدة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أنه:

إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات

الآتية:

- 1 - تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- 2 - نظام الانتخابات.
- 3 - القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- 4 - القانون المتعلق بالإعلام.
- 5 - القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.
- 6 - القانون المتعلق بقوانين المالية.

- "القانون المتعلق بالأمن الوطني" قد ألغي بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

جاء نص المادة محددًا لأهم المواضيع التي أحالت إلى القوانين العضوية إضافة إلى المواضيع الأخرى المشار إليها في نصوص المواد الأخرى المبثثة في نصوص الدستور، فبالملاحظة يظهر جليا أن صلب هذه النصوص يركز أساسا على السلطات العامة، والموضوعات الهامة كنظام الانتخاب، الأحزاب السياسية، والإعلام، والقضاء، وقانون المالية. فهذه الموضوعات وغيرها مما جاء به دستور 96 وتعديل 2016 تعتبر أساس وجود هذا النوع من القوانين³

وما تبني المؤسس الدستوري لفكرة القوانين العضوية في الجزائر إلا حرصا منه على الموضوعات التي تعالج بهذا الصنف من القوانين، لأن إجراءات هذا النوع من القوانين تختلف عن إجراءات القوانين العادية، فالتصويت فيها يشترط فيه أغلبية نواب المجلس الشعبي الوطني، وكذا مصادقة 4/3 أعضاء مجلس الأمة، طبقا لنص المادة 123 من دستور 96، غير أن تعديل 2016 ساوى بين المجلسين في التصويت على القوانين العضوية، حيث نصت المادة 2/141 على أنه "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب والأعضاء مجلس الأمة". وبخضوع هذا النوع من القوانين للرقابة الدستورية على القوانين قبل صدورها⁴.

كذلك عمل المؤسس الدستوري على توسيع مجال التشريع أمام المشرع حرصا منه على إيجاد الضمانات اللازمة لحقوق

الأفراد والحريات العامة⁵.

¹ د. عمرو فؤاد بركات، القوانين الأساسية - دراسة مقارنة، طبعة 1، دار الكتاب القاهرة سنة 1988، ص 66.

² د. عمرو فؤاد بركات، نفس المرجع، ص 65.

³ د. لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 78.

⁴ د. لدرع نبيلة، نفس المرجع، ص 21.

- المادة 2/165 من دستور 96.

⁵ هذا ما أشار إليه رئيس الجمهورية اليمين زروال في مذكرته الأضاحية الخاصة بدستور 96 حيث أكد على أنه: "تبني القانون العضوي كغيره من الإصلاحات الواردة في هذا الدستور من شأنه أن يتكفل بتعزيز وتحقيق المبادئ الضامنة للحقوق والحريات الفردية والجماعية وتكريس حماية قانونية لها بالنظر إلى مزايا التثبيت والدقة والصراحة التي يتميز بها هذا النوع من القوانين وكذا قوة تأثيرها في النظام القانوني بشكل عام".

كما يتوخى المؤسس الدستوري من فكرة القوانين العضوية استقرار الدولة وعدم اللجوء إلى التعديلات الدستورية في كل مرة في بعض المواضيع الهامة ذات العلاقة بالسياسة والاقتصاد والتي يقتضي تنظيمها بالقوانين العضوية¹.

وقد عمد المؤسس الدستوري أيضا إلى إدراج بعض المواضيع في اختصاص السلطة التشريعية ليشرع فيها البرلمان، ومن الاختصاصات الجديدة التي لم تعالجها الدساتير السابقة ولم تكن من اختصاص المشرع من قبل، وهذا أيضا نوع من توسع مجال القانون حيث أصبح يتناول السلطات العمومية والأحزاب السياسية والانتخابات والإعلام.

2 - آليات التشريع بالقوانين: إن دستور 96 جاء بمواضيع تتعلق بالأسس التي يقوم عليها النظام الدستوري الجزائري، والتي تبنى عليها دولة القانون، ومنها فكرة القوانين العضوية التي لم تتعرض لها الدساتير الجزائرية السابقة، وبفضل هذا التوسع في مجال القانون يمارس البرلمان سلطته التشريعية بواسطة آليتين². آلية التشريع بالقوانين العادية، وآلية التشريع بالقوانين العضوية.

أ- آلية التشريع بالقوانين العادية: يشرع البرلمان في المواضيع التي حصرتها الدساتير الجزائرية 76 - 89 و 96 وتعديل 2016 في المواد 151 و 115 و 122 و 140 وكذلك المواد المتناثرة في هذه الدساتير والتي جاء التشريع فيها بواسطة قوانين عادية، تناول فيها المشرع الموضوعات التي تتعلق بالحريات العامة وحقوق الأفراد، وقد ألغي البند الحادي عشر من المادة 122 المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني بموجب المادة 140 من التعديل الدستوري السنة 2016. كما يضع للبعض الآخر المبادئ العامة والأساسية ويترك الجزئيات للتنظيم.

ب - آلية التشريع بالقوانين العضوية: يتولى المشرع وحده دون سواه التشريع في المواضيع الحساسة والتي تتعلق بالسلطات العامة والإعلام والقضاء والانتخابات والأحزاب السياسية وقوانين المالية طبقا لنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وهناك مواضيع رأي المؤسس الدستوري النص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2016 تتعلق دائما بنفس الموضوع وهي مواد³ كلها تتعلق بتنظيم السلطات العامة.

- المذكرة الاضاحية المتعلقة بدستور 96 صادرة عن مصالح رئاسة الجمهورية سنة 1996 ص 15.
¹ - رأي المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب والانتخابات، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 2، الجزائر، سنة 2000، ص 50.
² - د. بوكرا ادرين، المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، المجلد 8، العدد 1 الجزائر، سنة 1998، ص 34.
 Abdelkhaleq Berramdane, La loi organique et l'équilibre constitutionnel in RDP, 1993, p719
³ - المواد 89 - 92 - 103 - 108 - 112 - 115 - 116 - 153 - 157 - 158.

ومما لا شك فيه أن الدستور هو الوثيقة الأساسية التي تنظم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، وتتولى حماية الحقوق والحريات العامة¹

وإذا كان الدستور هو القانون الأساسي الذي ينظم السلطات العامة، ومن بينها السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبه تقاس حالة الاستقرار في الدولة، فإن الجزائر تعاقبت عليها مجموعة من الدساتير وهي دستور 63 و 76 و 89 و 96 و 2016 تخللتها فترات استثنائية جمد فيها العمل بها وأوكلت مهمة التشريع إلى رئيس الدولة أو إلى إحدى الهيئات المبتقة عن هذا التجميد.

ثانيا: مجال القانون المحدود: لقد حصر المؤسس الدستوري مجال التشريع في موضوعات محددة.

1 - أسلوب حصر مجال القانون: ففي ظل دستور 63 كانت السلطة التشريعية - البرلمان - تستطيع أن تتناول جميع الموضوعات بالتشريع دون حصر، وسلطاتها غير محدودة، استنادا إلى المادتين 27 و 28 من نفس الدستور².

لكن دستور 76 نص على تقييد الهيئة التشريعية وحصر مجال التشريع المخصص لها في موضوعات محددة³، وجاءت الوظيفة التشريعية في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية والتنفيذية، ولعل هذا الترتيب يشير إلى المكانة التي تحتلها هذه الوظيفة.

فقد اعتمد دستور 76 نفس أسلوب الدستور الفرنسي لسنة 1958 فيما يتعلق بمجال القانون والتنظيم، فحصر الأول وأطلق الثاني، وذلك بموجب المادتين 151 و 152، حيث احتوت المادة الأولى 26 بنذا يختص بها المشرع إضافة إلى بعض المواد المتأثرة في أبوابه⁴.

ويمكننا القول بأن مجال التشريع الذي حدده الدستور إيجابيا عكس ما جاءت به المادة 149 التي تمنع البرلمان من اقتراح قانون خاص يخفض الموارد العامة أو يزيد في النفقات العمومية، إلا بإرفاقها بتدابير ترفع مداخيل الدولة، مما يجعل الحكومة تحتكر التشريع فيما يخص قانون المالية⁵.

وقد استحوذ مجال التنظيم على باقي المواضيع التي تتخذ فيها تنظيمات من السلطة التنظيمية الممثلة في رئيس الجمهورية معتمدة في ذلك على المادة 152 فقرة 11 من دستور 76 وكذلك المواد 119 و 120 و 121 و 122 و 123 التي تجيز للرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية، وإيقاف العمل بالدستور وتجميع السلطات في يده.

¹ - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 2000، ص 115.

² - المادة 27 تنص على أنه "السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثلية في المجلس الوطني..." من دستور 63.

³ - المادة 28 تنص على أنه "يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القانون ومراقبة نشاط الحكومة" من نفس الدستور.

⁴ - صدر دستور 76 بموجب أمر رقم 97/76 في 22-11-1976.

⁵ - د. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية الجزائرية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 2000، ص 74.

⁵ - المواد: 4- 14-15-16- 17- 36- 46- 47- 49- 51- 52- 54- 56- 57-60- 61-63- 64-73- 105- 140-143- 170- 189. من دستور 76 الخاصة بالمشرع.

أما دستور 89 الذي تأثر بالأوضاع الداخلية في الجزائر التي انبثقت عنها جملة من التغييرات في المسار السياسي في الجزائر¹، غير أن المؤسس الدستوري احتفظ في نص المادة 115 و116 بنفس التوزيع للاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي ورد في دستور 76 مع بعض التعديلات دون المساس بجوهر الموضوعات. فقد أعادتها المادتين المذكورتين، وهذا التغيير بقي فيه مجال القانون محصورا بينما مجال التنظيم جاء فيه مطلقا.

وفي هذا الصدد لا نوافق أستاذنا "فوزي أو صديق" حينما قال "فمن خلال استقراءنا لهذه المادة 115 المطابقة للمادة 151 في دستور 76 يلاحظ أن المشرع الجزائري لم يكن تحديده على سبيل الحصر ولكن على سبيل المثال وصيغة المادة تفصح عن ذلك كقول المؤسس الدستوري "كذلك" التي تفيد أنه توجد مجالات أخرى يشرع فيها إلى جانب المنصوص عليها في المادة 115² نعم حقيقة توجد مواد أخرى منثورة في الدستور³ ولكن مجال القانون جاء

محصورا في مواد معينة، ويصبح مجاله استثناء ومجال التنظيم هو الأصل والعام، بحيث أسندت المادة 116 من نفس الدستور كل المواضيع الخارجة عن مجال القانون إلى رئيس الجمهورية واستحوذ هذا الأخير عن كافة المجالات في الحالات الاستثنائية وذلك باتخاذ كافة التدابير المنصوص عليها في المواد 86-87-88-89-90، وبالتالي يتأكد لنا أن مجال القانون محصورا في مواضيع معينة وليس على سبيل المثال.

وكذلك دستور 96 الذي لم يأت بجديد فيما يخص مجال القانون والتنظيم واحتفظ بنفس الآلية، حصر مجال القانون في مواضيع معينة وإطلاق مجال التنظيم، حيث عدد مواضيع المخصصة للمشرع على سبيل الحصر في المادة 122 وبعض المواد الأخرى المتناثرة في أبواب وفصول نفس الدستور⁴. أين احتفظ المؤسس الدستوري بأسلوب حصر القانون.

ومقارنة عملية بسيطة خلال عهدة 2012 قد اتخذت السلطة التنظيمية 7325 تنظيما، وأصدر البرلمان 75 قانونا، أي ما نسبته 98.98. 98 تنظيما، مقابل مانسبته 1.01 قانونا، مما يؤكد اتساع مجال التنظيم وانحصار مجال القانون.

وجاء دستور 96 ببعض المواضيع الجديدة أدرجها في مجال القانون، وقد يعتبر هذا نوع من توسع مجال القانون⁵.

وفي إطار تكريس دولة القانون جاء دستور 96 بمواضيع جديدة لم تتعرض لها الدساتير السابقة له مثل - الجمعيات السياسية - الإضراب - الحق النقابي - التي يمكن أن تكون في مضمونها قانونا، ولعل السير في هذا النهج أوجب إدراج مواضيع جديدة في مجال القانون منها:

- نظام الملكية - نظام إصدار النقود - النظام العقاري - الأحكام المتعلقة بالتوظيف العمومي - نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص - إنشاء فئات المؤسسات - ممارسة الحق النقابي.

¹ -Tahar taleb, Monocéphalisme dans le régime politique algerien ,R.A.S.J.E.P. N° 4 alger, année 1990, p 705

² - أ. فوزي أو صديق، الوافي فيشرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 81 وما بعدها.

³ - المادة 17-18-19-20-29-36-37-38-43-49-50-52-54-61-64-68-101-102-106-109-110-137-140-148 - 144 من دستور 89.

⁴ - المواد 5 + 18 + 19 + 20 + 22 + 23 + 30 + 35 + 37 + 38 + 39 + 40 + 42 + 43 + 45 + 46 + 47 + 48 + 51 + 53 + 55 + 57 + 61 + 64 + 121 + 170. من دستور 96.

⁵ - د. بوكري إدريس، المراجعة الدستورية بين الثابت والمتغير، المرجع السابق، ص 33.

- الدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية لمقرات القوات المسلحة - القواعد المتعلقة بالبحث العلمي - نظام السجون - التهيئة العمرانية. هذا ما جاءت به المادة 122 من دستور 96 والمادة 140 من تعديل 2016 وباقي المواضيع جاءت متأثرة في الدستورين، وهذه المواضيع الجديدة المضافة إلى مجال القانون من خلال المادتين 122 و140 لها اتصال وثيق بالحقوق الفردية والحريات العامة للمواطن.

وقد تبره دستور 96 فكرة القانون العضوي بموجب المادة 123 التي خص بها المشرع دون سواه في مواضيع تتعلق بالقطاعات الحساسة مثل السلطات العامة والإعلام والقضاء

وقوانين المالية. ونقلتها المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مع إلغاء البند المتعلق بالأمن الوطني.

ومما سبق ذكره يظهر لنا أن المؤسس الدستوري أخذ بأسلوب المجال المحدد للقانون، خاصة بعد أن أوجد جهاز مراقبة المتمثل في المجلس الدستوري الذي يراقب مدى دستورية القوانين والتتظيمات، ويحمي كل مجال من اعتداء الآخر.

2 - تراجع دور المشرع: فضلا عن حصر مجال التشريع، فإنه قد تراجع دور المشرع، وانحصر مجال القانون، وذلك من خلال إشراك السلطة التنفيذية في المواضيع المخصصة بموجب الدستور للمشرع، من الموضوعات ذات الاختصاص الأصيل له، بحيث أصبح بإمكان رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الاستفتاء¹، ويذهب إلى الشعب مباشرة ليصادق على مشروع قانون، ففي دستور 63 لم يحظ رئيس الجمهورية بحق اللجوء إلى الشعب عند تعديل الدستور² لكن دستور 76 - 89 - نصت موادهما صراحة على أنه لرئيس الجمهورية الحق في اللجوء إلى الشعب للاستفتاء في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية³، فألية الاستفتاء هذه تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، مما يخوله فرض آرائه، وتحديد معارضيه، فقد استعملت هذه الآلية في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد بعد أحداث 5 أكتوبر 1988، من أجل المضي في الإصلاحات السياسية باستفتاء 3 نوفمبر 1988، فهذا إن دل على شيء فإنما يدل على تراجع دور المشرع.

ولعل هذا التراجع يظهر جليا خلال الفترة الانتقالية التي يحل فيها رئيس الجمهورية "رئيس الدولة" محل البرلمان باعتباره صاحب السلطة التقديرية والملائمة، فيشرع مكانه، بشرط أن يعرضها على البرلمان خلال ثلاثة أشهر⁴، بينما يفك هذا القيد دستور 76 في المادة 153 منه ليخول لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى "للمجلس الشعبي الوطني" يشترط عرضها على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له، وانتهى ذلك بعد صدور دستور 89.

لكن ظهر من جديد التشريع بمراسيم بموجب الإعلان المؤرخ في 14/01/1992، وبهذا ألغي دور المشرع وحلت محله السلطة التنفيذية الفعلية، دون سند قانوني.

¹ - أهم الاستفتاءات التي لجأ إليها رئيس الجمهورية في الجزائر. ميثاق السلم والمصالحة الوطنية الصادر بموجب الأمر رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/27.

² - المادة 73 من دستور 1963 المؤرخ في 1963/09/08.

³ - الميثاق الوطني ودستور 76 وكذلك المواد: 14/111 و9/74 و10/77 من دساتير الجزائر على التوالي 76 - 89 - 96.

⁴ - إثناء الميثاق الوطني 84 - المادة 58 من دستور 63.

وتراجع دور البرلمان، يظهر كذلك جليا أثناء إقرار قانون المالية في أجل 75 يوما دون اقتراح أو تعديل، وذلك سرى واضح نحو تقييد البرلمان أكثر خاصة الدساتير 76- 89- 96، 2016 وهذا ما نستعرضه في موضعه في الباب الثاني عند التعرض للآثار المترتبة عن التمييز بين المجالين القانوني والتنظيمي.

ويتمت هذا التراجع الدور البرلمان كذلك عند إقرار أي قانون سواء كان ذلك على مستوى الاقتراح أو على مستوى المناقشة أو التصويت، ويزيد هذا التراجع عند تدخل الأحزاب السياسية لترجيح قانون ما، خاصة أحزاب الموالاة، وبهذا الانحصار للقانون والتراجع الدور البرلمان يقوي دور السلطة التنفيذية.

ثالثا: القوة القانونية للتشريع والتنظيم في ظل النظرية التقليدية والتجديد:

1 - القوة القانونية للتشريع والتنظيم في ظل النظرية التقليدية

لقد عرفنا القانون بأنه التعبير عن الإرادة العامة، أي يعبر عن إرادة الأمة، يحمل صفة تلك الإرادة من سيادة وسمو وقوة وشمول، فهذه الإرادة لا يستعصي عليها شيء فهي الآمرة والناهية في كل مجال، فالقانون كمظهر للإرادة العامة يعد أعلى درجات التعبير عنها، يسبقه في ذلك الدستور، وهذه الأسبقية مؤكدة نظريا وعمليا في الدول التي تأخذ بالرقابة الدستورية للقوانين¹، أما إذا لم تعمل بمبدأ الرقابة الدستورية على القوانين فإن سمو الدستور لا يعدو أن يكون نظريا، وفي هذه الحالة يستطيع المشرع أن يسن قوانين مخالفة لدستور، ولا تتعرض هذه القوانين للإلغاء أو الامتناع عن التطبيق، وفي هذه الحالة الأخيرة يحتل القانون المرتبة الأعلى في ترتيب التدرج القانوني للقواعد القانونية في الدولة.

أما التنظيم فهو عمل صادر عن الإدارة من أجل ضمان تنفيذ القوانين وبالتالي فإن التنظيم لا يصدر إلا على أساس القانون من يتولى تنفيذه، وبذلك يكون التنظيم الصادر عن السلطة التنظيمية خاضعا للقانون ويليه في الترتيب، وتكون السلطة القضائية هي الساهرة على مطابقة التنظيم للقانون، وإذا ما تبين للقضاء الإداري أن التنظيم المطعون فيه مخالفا للقانون حكم بإلغائه، فإن انتهى موعد الطعن في التنظيم المعروض على القضاء، سعى هذا الأخير إلى استبعاده من التطبيق².

وباستقراء المواد الدستورية التي تحصر مجال التشريع في دساتير الجزائر المتعاقبة³، نلاحظ أنها تضم مواضيع متعددة ومتنوعة تنظم السلطة العامة في الدولة وكذلك المجالات الأساسية والخطيرة التي تهم بصفة عامة المجتمع الجزائري⁴.

¹ - د. محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري ج1، المرجع السابق، ص 287.

² - د. محمد كامل ليله، نفس المرجع، ص 288.

³ - المواد 151- 115- 122- 140 من الدساتير 76- 89- 96- 2016.

⁴ - د. فاروق حميشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2003 - 2004، ص 225.

- د. نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين القانون والتنظيم، المرجع السابق، ص 16.

ونرى أن المواضيع التي نص عليها المؤسس الدستوري تتعلق بالحقوق الفردية والحريات العامة والأمن والسلامة الترابية للوطن والمواطن، هي ضمانات أساسية تتمثل في القوانين التي تصدر عن ممثلي الشعب صاحب السيادة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على سمو القاعدة القانونية على التنظيم، واحتلالها المكانة الأعلى بعد الدستور.

ويمكننا أن نميز بين المواضيع التي جاءت بها دساتير الجزائر المتعاقبة خاصة منها التي جاءت في دستور 96 وكذا تعديل 2016 ومثيلاتها والتي يمكن تصنيفها إلى صنفين اثنين.

الصنف الأول: يتولى المشرع التشريع بالقوانين في كل المواضيع التي تدخل في مجاله، بحيث يضع قواعدها العامة والتفصيلية والجزئية منها ولا يترك شيئاً للتنظيم، خاصة ما تعلق منها بالحقوق الفردية والحريات العامة. ونلاحظ أن مجال القانون في هذا الصنف يكون أوسع وأشمل لأنه يتناول مواضيع ذات أهمية كبرى توجب الإضفاء عليها المزيد من الضمانات الدستورية¹.

التصنيف الثاني: ويتعلق بالمواضيع التي خول المؤسس الدستوري المشرع التشريع فيها بالقواعد العامة وترك التفاصيل والجزئيات للسلطة التنظيمية، ومواضيعها تتعلق دائماً بنفس الحقوق والحريات العامة والأمن الوطني، وذلك بواسطة مراسيم تنفيذية.

ويكتفي المشرع في هذا الصنف بوضع المبادئ العامة تاركا التفاصيل الجزئية والتكميلية للتنظيم².

غير أن هذه التفرقة بالتصنيف مرفوضة من طرف بعض الفقهاء ويرونها نظرية عديمة الأهمية من الناحية العملية³.

2 - القوة القانونية للقانون والتنظيم في ظل التجديد الذي جاء به الدستور الفرنسي السنة 1958.

إن التشريع المتمثل في القانون يحتل أعلى مرتبة في التدرج القانوني من التنظيم، ومن ثمة أقوى منه وأعلى منه مرتبة. ومن البديهي أن القانون أعلى رتبة من التنظيم التنفيذي، فهذا النوع من التنظيمات يخضع خضوعاً كاملاً للقانون، ويكون نفس الوضع بالنسبة للتنظيمات التي يكون المشرع حدد المبادئ العامة والأساسية فيها طبقاً للدستور، ولا يختلف الأمر في التنظيمات التي تصدرها السلطة التنظيمية في المسائل المخصصة لها، على أساس المواد 52-53 من دستور

Nadine poulet-Gibot leclerc, La place de la loi dans l'ordre juridique interne, Thèse de doctorat, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Limoges, 2005, p352, 370.

¹ - د. مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، عدد 2 الجزائر، 2003، ص 10.

² - د. مسعود شهاب، نفس المرجع، ص 9.

³ - د. عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، رقم 2، الجزائر، سنة 1999، ص 10.

63 وكذا المواد 152 و 116 و 125 و 143 من دساتير الجزائر المتعاقبة، وبالرغم من أن الحكومة تتصرف في المجال التنظيمي وفقا للدستور وفي الإطار المحجوز لها، ومع ذلك فإن عملها يبقى عملا تنفيذيا يخضع للرقابة القضائية، ويمكن إلغاؤه لعدم مشروعيتها¹.

فالقانون عمل سيادي، عكس التنظيم الذي لا يحمل ذلك الوصف حتى في المجال المخصص له، باستثناء الأعمال السيادية بطبيعتها، وإن التنظيمات مهما كانت مستقلة ومطلقة - أي غير مرتبطة بقانون - ولا تخضع إلا للدستور لسموه عنها، ومع ذلك فإن كل التنظيمات تخضع للرقابة القضائية.

وكيف ما تكن التنظيمات التنفيذية فإنها تخضع للقانون وتكون تابعة له في حالات كثيرة، بل في جميع الحالات التي وإن كانت في المجال المحجوز لها دستوريا والخارجة عن دائرة عمل المشرع، ومع ذلك فهي أدنى من القانون من حيث القوة القانونية الذاتية².

وفي هذا الصدد يقول الأستاذ فالين: "إنه لم يعد من الممكن بعد دستور سنة 58 الحديث عن سمو مطلق للقانون على التنظيم "اللائحة"، وحقيقة القول هي أن كلا من القانون والتنظيم "اللائحة" أصبحا سيدين في مجاليهما المحدد لهما في الدستور، ومع ذلك فإن سمو القانون على التنظيم، يبقى قائما كما كان في الماضي بالنسبة للتنظيمات التنفيذية، وبالنسبة للمسائل التي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون والتي تركت لحماية القانون وحده دون غيره من التصرفات القانونية. ويراد بهذه المسائل الحريات العامة وحقوق المواطنين، إذ لا يستطيع التنظيم حتى في نطاق المواد اللائحة التنظيمية أن تتعرض لهذه المسائل بالنقيض أو المساس بها على أية صورة لأنها موضوعه في حماية القانون وهو الذي يستطيع تنظيمها والتعديل فيها³.

والخلاصة أن التنظيم رغم التطور الذي عرفه لا يعدو أن يكون نوعا من القرارات الإدارية لا تتمتع - مثل القانون - بما يسمى "قوة الشيء المشرع به" Autorité de chose légiférée وإنما تكتسب قوة الشيء المقرر به autorité de chose décidée⁴.

وهذه القوة مؤقتة قابلة للزوال، بحيث يمكن الطعن فيها بعدم الشرعية، ومن ثم إلغاؤها قضائيا، بينما القانون لمجرد صدوره يكتسب حصانة غير قابلة للمنازعة، عكس التنظيم مهما كانت طبيعته هو غير محصن ضد الرقابة، بل يخضع لها، ويكون عرضه للطعن ثم الإلغاء¹.

¹ -Georges Vedel, Droit administratif, Paris, P.U.F, 1982, p 34-35.

² -M. Waline, op cit , p 134

³ -M. Waline , op cit , p135

⁴ -Georges Vedel, op cit, p 39.

وأما التطور الذي حصل في التنظيم فهو لا يعدو أن ينحصر في تحديد مجال كبير له بحيث استقل في دائرة معينة يعمل فيها، فمجال التنظيم أصبح الأصل في ظل التطور الدستوري الجديد، وأما القانون فهو الاستثناء، لأنه اقتصر على المسائل ذات الأهمية الكبرى، وما عداها ترك للتنظيم، ويعني هذا أن المشرع فقد بعض مجاله التشريعي، بعد أن كان مجال التشريع كله من اختصاصه، أصبح الآن التشريع موزعا بينه وبين السلطة التنفيذية، ولم يعد صاحب الاختصاص الأصلي في مجال التشريع ولم يعد سيذا على الإطلاق كما كان، ومع ذلك فإن القانون الذي يصدر عن المشرع يستمر كما كان سيذا في مجاله الجديد.

الفرع الثاني: مجال التنظيم للسلطة التنفيذية

سبق وأن تطرقنا إلى أن واضعي دساتير فرنسا السابقة لدستور 58، حرصوا على بناء نظرية القانون، معتمدين على مبدأين اثنين وهما مبدأ السيادة، ومبدأ الفصل بين السلطات، وذلك لتحديد العلاقة بين القانون والتنظيم.

حيث إن نظرية القانون أرست مفهوما أساسيا يتمثل في أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع بالقوانين، وقد اعترفت هذه النظرية بحق السلطة التنفيذية في اتخاذ التنظيمات في مجال ضيق جدا².

لكن واضعو دستور 58 الفرنسي قدروا أمرا آخر فيما يخص مجال التشريع بالنسبة للسلطين التشريعية والتنفيذية، حيث إن المؤسس الدستوري أحدث انقلابا في الكيان التشريعي، إذ جعل الأصل العام للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، ورجحت السلطة الأولى على الثانية في مجال التشريع³.

إن دستور 58 الفرنسي حدد بمقتضى المادة 34 منه اختصاص السلطة التشريعية، حيث عدت المادة اختصاص البرلمان على سبيل الحصر، وعينت الموضوعات التي يختص بها دون سواها، وبين في المادة 37 من الدستور اختصاص السلطة التنفيذية بأنها

¹ -Georges Vedel, idem, p 40.

² - د. محسن خلعي، علاقة القانون باللائحة - دراسة مقارنة، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، العدد 3 و4، سنة 1969، ص 13.

³ - د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، تقوية السلطة التنفيذية في ميدان التشريع في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، طبعة 1995، ص 122.

تتخذ تنظيمات في باقي الموضوعات الخارجة عن نطاق القانون المحجوز للسلطة التشريعية دستوريا.

وعلى هذا الأساس يكون واضعو الدستور الفرنسي لسنة 58 قد جعلوا نظرية التشريع الحكومي موازية لنظرية القانون.

ولتحديد مجال كل من القانون والتنظيم فإنه يجب التعرض لمضمون المادتين 34 و¹37 وعملا بالمادتين المذكورتين نتناول مجال التنظيم في الدستور الفرنسي باعتباره صاحب السبق في هذا المجال، ثم نتناول بعد ذلك مجال التنظيم في دساتير الجزائر.

أولا - مجال التنظيم في دستور 1958 الفرنسي: نستعرض مضمون التنظيم في الدستور الفرنسي فيما يلي:

1- اتخاذ التنظيمات في الموضوعات التي لم ترد في تعداد المادة 34 من دستور 58:

إن المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 حددت المجال المحجوز للقانون، وبالتالي فإن للسلطة التنفيذية أن تتدخل بنصوص تنظيمية فيما دون ذلك، فيدخل في مجال التنظيم كافة الموضوعات التي لم ترد في تعداد المادة المذكورة.

ومجال تدخل السلطة التنفيذية واسع، ويشكل مجالا هاما وحيويا سواء على الصعيد الاقتصادي أو القانوني، وبذلك يمكن القول بان السلطة التنفيذية هي المشرع الثانوي صاحب الولاية العامة في مجال اتخاذ التنظيمات، ويحل التنظيم محل القانون فيما يخص إعداد ووضع القواعد القانونية، ولعل القيد الوحيد في هذا الشأن على السلطة التنفيذية في مجال التشريع عن طريق التنظيم هو وجوب احترام المجال المحجوز للقانون بواسطة المادة 34 من الدستور، لأن المجال المحجوز للقانون يبقى حكرًا على السلطة التشريعية دون سواها.

2 - اتخاذ التنظيمات في الموضوعات التي تضع السلطة التشريعية مبادئها الأساسية.

إن التشريع عن طريق التنظيم لا يتوقف عند الموضوعات التي تخرج عن المجال المخصص للقانون، بل يمتد التنظيم إلى الموضوعات التي وضعت السلطة التشريعية مبادئها لتتولى السلطة التنفيذية وضع كافة الإجراءات لتنفيذها ومعالجة تفاصيلها وجزئياتها.

ولنتناول هذه النقطة لابد من تقسيمها ثنائيا كما جاء في المادة 34 الدستور الفرنسي.

أ- الموضوعات الواردة في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 34 من نفس الدستور:

¹ - جورج فخلوبطر دلفوفيه، القانون الإداري، الجزء 1، الطبعة 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ترجمة منصور القاضي، بيروت ط 2001، ص 180 و181.

حيث يوجب الدستور أن القانون هو الذي يحدد قواعدها وبذلك تكون السلطة التشريعية هي المختصة بوضع كافة القواعد والإجراءات اللازمة لتنظيمها، وليس للسلطة التنفيذية الاقتراب من هذه المواضيع إلا على سبيل تنفيذ القانون فقط، باعتبار أن هذه المواضيع تدخل في إطار المجال المحجوز للقانون، ولا يتدخل فيها التنظيم بأي حال من الأحوال.

ب - الموضوعات الواردة في الفقرة الرابعة من المادة 34 من نفس الدستور.

لقد أوجب الدستور الفرنسي لسنة 58 أن يحدد القانون المبادئ الأساسية لهذه الموضوعات ويقف دور السلطة التشريعية عند هذا الحد دون الولوج في التفاصيل والجزئيات، لتتولى السلطة التنفيذية معالجة ما هو غير أساسي من تفاصيل وجزئيات، فضلا عن كل ما يتطلبه تنظيم هذه الموضوعات من قواعد، ويجب أن تكون هذه المعالجة بقواعد لا تتعارض مع المبادئ الأساسية التي وضعها المشرع، حيث لا تستطيع السلطة التنفيذية أن تتجاهل إرادة المشرع.

وبما أن مجال التنظيم حدد بموجب المادة 37 من الدستور، فإن المادة 34 من الدستور تعتبر حجر الزاوية في تحديد المجال المحجوز للقانون، وإن كانت هناك موضوعات أخرى نص الدستور على معالجتها بقانون ولا تدخل في مجال التنظيم ومن هذه الموضوعات ما يلي:

- إعلان الحرب المادة 35 من نفس الدستور.
- إعلان الأحكام العرفية وتمديدتها المادة 36.
- إنشاء الوحدات الإقليمية الجديدة وكيفية إدارتها المادة 72.
- النظام التشريعي والتنظيم الإداري لمقاطعات ما وراء البحار المادة 73.
- مراعاة المصالح الخاصة لأقاليم ما وراء البحار في نطاق مصالح الجمهورية المادة 74.

إن المؤسس الدستوري الفرنسي قرر بنصوص دستورية صريحة حماية مجال التنظيم المخصص للسلطة التنفيذية، إذا قامت السلطة التشريعية بالاعتداء عليه، وذلك بالتشريع في المجال غير المخصص لها، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد ألزم السلطة التشريعية حدودها التي حددتها المادة 34 من نفس الدستور¹.

وحماية للمجال المحجوز للسلطة التنفيذية من تعدي السلطة التشريعية جند وسائل الحماية مجال التنظيم عن طريق الرقابة السابقة قبل إصدار القانون، أو بالرقابة اللاحقة بعد صدوره.

وأخيرا فإن تحديد المؤسس الدستوري الفرنسي مجال كل من القانون والتنظيم أدى إلى اهتزاز العلاقة التقليدية بينهما مما يرتب النتائج القانونية التالية:

¹ - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا إبراهيم، تقوية السلطة التنفيذية في ميدان التشريع في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، المرجع السابق، ص 123.

- 1/ عمل الدستور الفرنسي لسنة 58 على إضعاف الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية بحصر اختصاصها.
 - 2/ عمل نفس الدستور على تقوية دور السلطة التنفيذية التنظيمي على حساب السلطة التشريعية وذلك بإطلاق مجال الأولى وحصر مجال الثانية.
 - 3/ عدد نفس الدستور مجال القانون، وجعله خاصا بالمشروع دون سواه.
 - 4/ أفسح الدستور الفرنسي لسنة 58 المجال أمام التنظيم للتدخل بنصوص في المبادئ غير الأساسية والجزئيات الواردة في الفقرة 4 من المادة 34 من نفس الدستور.
 - 5/ حدد المؤسس الدستوري الفرنسي مجال التنظيم بشكل أساسي على أساس نص المادتين 34-37 من الدستور.
 - 6/ وضع حماية دستورية لمجال التنظيم، بينما القانون لا يتمتع بأية حماية باستثناء الرجوع إلى القواعد العامة للقانون الإداري لحماية مجال القانون عن طريق القضاء الإداري.
 - 7/ يختص المجلس الدستوري بتكييف طبيعة العمل محل التشريع إذا كان ذو طابع تشريعي فيدخل في مجال القانون طبقا للمادة 34. أما إذا كان ذو طابع تنظيمي فيدخل في مجال التنظيم وفقا للمادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 58 .
 - 8/ يعمل المجلس الدستوري على تفسير المادة 34 كقاضي مطابقة وقراره نهائي ملزم لكل من السلطين التشريعية والتنفيذية عملا بأحكام المادة 2/62 من نفس الدستور.
- ومما سبق يظهر أن مجال التنظيم في ظل الدستور الفرنسي لسنة 58 يتسم بالاتساع، بخلاف مجال القانون الذي يتصف بالضيق والانحصار.

3- تطور مجال التنظيم:

ما تقوم السلطة التنفيذية به هو تنفيذ القوانين عن طريق التنظيم، الذي ينص على القواعد التكميلية أو التفصيلية اللازمة لتسهيل تنفيذ القوانين، لأن السلطة التشريعية لا تملك الآليات والخبرات اللازمة للتنفيذ، لدقة وكثرة موضوعاتها، لذلك تعالج أو تتدخل في القواعد الأصلية المقررة للحقوق والواجبات، وتترك أمر القواعد التنفيذية للتنظيم الذي تقوم به السلطة التنفيذية.

كما أن الضغط على المشرع المتزايد، بسبب تدخل الدولة في جميع مناحي الحياة وكثرة نشاطاتها، أدى إلى تزايد التشريعات لمواجهة صور التدخل، وبما أن إجراءات سن القوانين من البرلمان طويلة وكثيرة التعقيد، بحيث لا تساعد على تلبية تدخل الدولة في جميع

الميادين، واستجابة لمقتضيات التطور الذي عرفته السياسة والاقتصاد في ذلك الوقت، أين كانت تثار مشاكل ومسائل استعجاليه تحتاج إلى حلول سريعة، ومعروف أن عمل المشرع بطيء الانجاز، إلى جانب أن ما تقوم به الدولة يفرض قيودا على المواطنين، مما يفقد أعضاء البرلمان شعبيتهم. وحتى يحافظ البرلمان على علاقته بالشعب لابد من إيجاد سبيل لإلقاء هذا العبء.

الفصل الثاني

القانون و التنظيم في تعديل 2016

تمهيد

إن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية الأمر الذي أدى إلى تطور وظيفة السلطة التنفيذية بجانب السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين التي أصدرها البرلمان بل امتدت إلى مشاركة السلطة التشريعية في سن قواعد ذات الطبيعة التشريعية .

لقد ورد اصطلاح التنظيم لأول مرة في فرنسا في عهد الملك شارل التاسع لكن لم يدخل هرم التدرج القواعد القانونية واعتبر مجرد تعبير عن الإرادة الملكية للملك يصدره للمحافظة على أملاكه وبعد صدور دستور 1958 اتخذت التنظيمات مدلولها المعاصر صورة معايير تنظيمية تتميز بالصفة التشريعية فقد خلق هذا الدستور قاعدة جديدة مفادها اتساع مجال التنظيم وتضييق مجال التشريع هذا ما أدى إلى تضخيم سلطة رئيس الجمهورية في الاطلاع بالاختصاص التنظيمي ومنه سلطة رئيس الجمهورية في الاطلاع بالاختصاص التنظيمي ومنه توسع الدائرة التشريعية للرئيس وانقلاب الموازين ولقد أسس الدستور الجزائري عبر مختلف دساتيره من أول دستور 1963 إلى غاية دستور 1996 بمختلف تعديلاته السلطة التنظيمية وانخفضت على تخفيضها لرئيس الجمهورية ومنه تعد السلطة التنظيمية اختصاص تنفرد به السلطة التنفيذية.

المبحث الأول: أساس السلطة التنظيمية

في إطار مبدأ سيادة البرلمان في احد مبادئ القانون الدستوري تحتفظ السلطة التشريعية بالاختصاص التشريعي لاعتبارات مماثلة للإدارة الشعبية العامة والسلطة التنفيذية لا تقوم إلا باتخاذ الإجراءات الضرورية لتطبيق القانون لكن التحولات العميقة التي عرفتها المجتمعات بعد الحرب العالمية الثانية وخاصة بعد إصدار الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث حول السلطة التنفيذية باعتبارها الجهاز الفني والإداري الذي يستطيع مواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بسرعة وحزم اختصاصات أسمى.

حيث حدد هذا الدستور مجالاً بعينه للقانون وجعل ما عاده من اختص وجعل ما عاده من اختصاص اللائحة وتأثر المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 96 المعدل سنة 2016 بالدستور الفرنسي حيث جعل مجال القانون محدد في المادتين 140/141 وما عدا ذلك فهو يعود إلى مجال اللائحة (التنظيم).

وطبقاً للمادة 143 من التعديل الدستوري 2016 نجد أن رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات هامة لتنظيم المسائل الغير مخصصة للقانون أي الذي لم يدخلها الدستور في الاختصاص التشريعي للبرلمان ومن خلال هذا التقديم سوف نخصص المطلب الأول إلى مفهوم التنظيم والمطلب الثاني لعناصر ومميزات وأنواع السلطة التنظيمية وهذا ما سنحاول التطرق إليه على الشكل الآتي.

المطلب الأول مفهوم السلطة التنظيمية:

تعرف اللوائح التنظيمية بالقرارات الإدارية التنظيمية التي تصدر عن السلطة التنفيذية وفقاً لقواعد الدستور وتضع قواعد قانونية عامة ومجردة ومؤيدة للتي إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة كما عرفها البعض بأنها قواعد عامة ومجردة لا تنطبق على أشخاص بذواتهم إنما تنطبق على جميع الأشخاص الذين تتوفر فيهم الصفات محددة بها وعلى الوقائع التي تتوفر فيها الشروط والأوصاف الواردة بها وتعتبر اللوائح طبقاً للمعيار الشكلي أعمالاً إدارية وأعمالاً تشريعية على أساس الموضوعي كونها تتضمن قواعد عامة لذلك تعتبر اللوائح التنظيمية عنصر من عناصر البناء القانوني في الدولة والذي أكسبها مكانة متميزة عن باقي التصرفات والتدابير التي تصدرها السلطة التنفيذية والتي تندرج في إطار المجال التنفيذي¹.

¹ - سعاد بن سريفة، مركز رئيس الجمهورية في التعديل 2008، دار بلقيس الجزائر، دون، 2010.

وما يلاحظ انه يوجد تعدد في المصطلحات الفقهية للائحة التنظيمية منهم من أطلق عليها بمصطلح اللوائح ومنهم من اعتبرها قرارات إدارية تنظيمية.

الفرع الأول: التطور التاريخي للتنظيم

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

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

1/ تنظيمات مستقلة متحررة من سيطرة القانون

2/ تنظيمات أو لوائح تنفيذية مرتبطة بتطبيق القانون.

من جهة أخرى إن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى سلطة واسعة وضخمة لرئيس الجمهورية في مجال التنظيم فتوسعت بذلك الدائرة المعيارية للرئيس³، ودون إن يتعرض الدستور في نصوصه إلى مجال نطاق السلطة التنظيمية فإن البرلمان يستطيع إن يشرع في جميع المجالات باعتباره ممثلا عن الإرادة العامة⁴ وتمثل هذه القاعدة الطريقة التي اخذ بها المؤسس الدستوري في دستور 1963 في تعداد مواضيع السلطة التنظيمية على سبيل الحصر مع إبقاء المجالات الأخرى محفوظة للتشريع وعلى خلاف ذلك قد خذ المؤسس الدستوري الجزائري ابتداء من دستور 1976 مرورا بدستور 1989 حتى دستور 1996 بمختلف تعديلاته وأخرها سنة 2016 بالطريقة الحديثة مسابرا

¹ - دحيم محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، 2003، الجزائر.

² - أكويان قديح، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري، لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير، 13.

³ - سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص157.

⁴ - المادة 27 من الدستور الجزائري 1963.

في ذلك المؤسس الدستوري الفرنسي الدستور 1958 من خلال المواد 151 من دستور 1976 المادة 115 من دستور 1989 والمواد 140 / 141 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

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

1/ اختصاص تشريعي مخول للبرلمان وسمته الأساسية اختصاص مقيد .

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

المطلب الثاني: عناصر ومميزات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

أن النظام الدستوري الجزائري قد جعل رئيس الجمهورية يستأثر بالسلطة التنظيمية من عدة جوانب وهذا من خلال المجال التنظيمي الواسع في إطار ممارسته للسلطة التنظيمية وعلى هذا فان السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تطرح عدة تساؤلات حول ما هي العناصر المكونة لها ومميزاتها (فرع أول) وما هي أنواعها (فرع ثاني).

الفرع الأول: عناصر ومميزات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية:

أولاً: عناصر السلطة التنظيمية

إن سلطة رئيس الجمهورية تقوم على عناصر أربعة هم:

أ: سلطة قانونية وسلطة أصلية

1/ سلطة قانونية: بلن تكون السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية تهدف إلى أحداث أثر قانوني، سواء من خلال إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديله أو إنهائه¹ إذ يشترط في التنظيمات الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية إن تكون ذات طابع نهائي وتنفيذي فليس كل سلطة قانونية يتمتع بها رئيس الجمهورية تعد من قبيل السلطة التنظيمية مثل سلطة التنسيق التي تصدر في شكل تعليمات أو منشورات يكون الهدف منها التوضيح.

2/ سلطة أصلية: منحها الدستور 1996 لرئيس الجمهورية في فصله المعنون للسلطة التنفيذية ، يباشرها بوصفه يجسد

وحدة الأمة ، كما منحه الدستور صلاحيات أخرى معلن

¹ - عادل الزواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الخضر، باتنة ، 2012. 2013 . ص 13.

عنها في الفصل المتعلق بالسلطة التشريعية فاختصاص رئيس الجمهورية في مجال التنظيم هو اختصاص اصلي يمارسه حتى مع وجود السلطة التشريعية .

ب: سلطة منفردة وسلطة التنظيم

أولاً: سلطة منفردة: ويتجسد ذلك في تخويل رئيس الجمهورية صلاحية التصديق على المعاهدات ونشرها في الجريدة الرسمية سواء تلك التي تستوجب موافقة البرلمان أو موافقة المجلس الدستوري.

ثانياً: سلطة التنظيم: فالدستور اقر له السلطة التنظيمية والتي بموجبها يثبت مختلف القطاعات كما أقر له مجموعة من الهيئات التي تقوم بمساعدته ومجموعة من السلطات الإدارية التي تجسد وظائف الدولة والتي يطبق عليها السلطات الإدارية المستقلة.

إلى جانب سلطة رئيس الجمهورية في مجال التنظيم توجد له سلطة أخرى هيا سلطة التعيين والتي تعتبر السبيل الوحيد الذي من خلاله يقوم رئيس الجمهورية بتوزيع المهام وتجسيد السلطة التنظيمية.

ويمكن الفرق بين السلطة التنظيمية وسلطة التعيين كون إن الأولى يمارسها رئيس الجمهورية بموجب مراسيم رئاسية تنظيمية أما سلطة التعيين فيباشرها بموجب مراسيم رئاسية فردية¹.

ثانياً: مميزات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تتميز السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بمجموعة من الخصائص تتمثل في:

أ - سلطة رئاسية وسلطة عامة.

1/ سلطة رئاسية: من خلال دراسة أنظمة رئاسية نجد أن السلطة التنفيذية تجتمع بيد رئيس الجمهورية، فهو يجسد رئيس الدولة ووحدة الأمة وهو حام الدستور ممثل الدولة في الداخل والخارج طبقاً لما نصت عنه المادة 84 من الدستور 1996 المعدل سنة 2016، كما يتمتع رئيس الجمهورية بصفة القائد الأعلى للقوات المسلحة ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني وغيرها من الصلاحيات الدستورية المدرجة في المادة 92/91 من الدستور².

¹ - عادل الزواوي، المرجع السابق ص 21-20

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر ولتوزيع، عين مليلة، الجزائر ط.2012. ص 64. وما بعدها.

والمرشع الجزائري عبر مختلف دساتيره قام بتحويل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أي منحه صلاحية إصدار التنظيمات¹ وهذا ما اتبع في دستور 1996 في المادة 143 في فقرتها الأولى بنصها يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون، آدن فالتنظيمات المستقلة هيا اختصاص مرتبط بشخص رئيس الجمهورية وهذا ما جعلها صلاحية ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض².

2/ سلطة عامة: أي انها تتضمن أحكام عامة خاصة بجميع الأشخاص مع قابلية قاعدتها للتعديل أو الإلغاء بالطرق القانونية، والقول بعمومية التنظيم لا يعني عدم وجود استثناء فهناك فئات قد لا يطبق عليهم التنظيم نظرا لمركزهم القانوني.

ب- سلطة مستقلة:

بما أن التنظيمات المستقلة هيا تشريع فرعي يصدره رئيس الجمهورية على شكل مراسيم رئاسية فإنها لا تخضع لأي شرط أو قيد مع إلزامية احترامها للمبادئ الدستورية، فتصدر مستقلة عن التشريع كما تضل مستقلة من حيث الإجراءات المتعلقة بها، وهذا ما نصت عنه المادة 143 من الدستور المعدل سنة 2016 ما ينتج عنه استمرار التفوق الرئاسي على التنظيمات الأخرى التي أصبحت حكرا على رئيس الجمهورية دون أن يشاركه فيها الوزير الأول بخلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي أشرك الوزير الأول في هذا الاختصاص من خلال نص المادة 21 من الدستور الفرنسي³.

السلطة التنظيمية المستقلة أدت إلى تقوية مركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري كما ولدت آثار في مواجهة الحكومة والتي تكمن في احتمالين:

الاحتمال الأول: حالة التجانس الحزبي وتتجسد في حالة انتماء كل من الوزير الأول ورئيس الجمهورية إلى نفس الحزب وهنا لا يكون هناك أي تعارض بين كل من المرسوم الرئاسي والمرسوم التنفيذي على اعتبار أن السمو الرئاسي يعد أمرا بديهيا داخل الجهاز التنفيذي ومن غير المعقول مخالفة مرسوم تنفيذي لمرسوم رئاسي.

¹ - المادة 92 . 91 من الدستور الجزائري.

² - رابحي احسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر، ص 2006.

³ - سعد بن سريّة، المرجع السابق، ص160.

الاحتمال الثاني : حالة التعايش الحزبي، ويتجسد هذا الاحتمال في تباين التيارات الحزبية التي ينتمي إليها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وهنا يكون الوزير الأول منتميا إلى الأغلبية البرلمانية الذي يجعله في مركز قوة لا يستهان بها غير انه وواقعا حتى وان كان كذلك فان الوزير الأول يكتفي بتكليف أعماله وفقا للبرنامج الرئاسي لغض النظر إلى الحزب الذي ينتمي إليهم.

الفرع الثاني: أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

باعتبار أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل التي منحه إياها الدستور، باعتبارها وسيلة ناجعة في مواجهة الأزمات.

ونظرا لاتساع مجال السلطة التنظيمية يتبادر للذهن التساؤل التالي: ماهي أنواع السلطة التنظيمية وما هي الطبيعة القانونية للسلطة التنظيمية؟ وهذا ما سيتم الإجابة عنه كالآتي:

أولاً: يمارس رئيس الجمهورية نوعان من السلطة التنظيمية وهما سلطة تنظيمية عادية وأخرى استثنائية.

أ- السلطة التنظيمية العادية:

رئيس الجمهورية وفي سبيل المحافظة على الدولة وتجسيد السياسة العامة يقوم بالسلطة التنظيمية عادية من خلال تنظيم المصالح والمرافق العامة في الدولة ، باعتباره اقدر سلطة على اختيار النظم القانونية الملائمة¹ وهنا يقوم رئيس الجمهورية بإصدار نوعين من اللوائح وهما لوائح المصالح العامة ولوائح الضبط والبوليس والتي هيا من وحي الدستور الفرنسي لعام 1958.²

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

¹ - محمد سعي، جعفر، المرجع السابق، 162.

² - عادل ذواي، المرجع، ص 42.

³ - فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، دون ط، د ن، ج 3، ص 123.

أما لوائح الضبط والبوليس الإداري فتعرف على أنها اللوائح التي يتم من خلالها تحقيق متطلبات النظام العام وضمان حقوق وحرقات الأفراد الذي يعد الأصل ، والاستثناء تقييد الحريات العامة، كما يجب أن تكون وسائل الضبط الإداري مشروعة لا يترتب عنها تعطيل الحريات بشكل مطلق¹.

ب- السلطة التنظيمية الاستثنائية:

إن الدستور الجزائري وفي سبيل المحافظة على لؤلؤ الدولة وسلامتها قد حول لرئيس الجمهورية مجمل الصلاحيات للمحافظة عليها إذ سمح له بممارسة سلطة تنظيمية استثنائية من حيث تقرير حالة الطوارئ وحالة الحصار والتعبئة العامة في حالة الحرب نص عنها الدستور في المواد من المادة 205 إلى المادة 109 م التعديل الدستوري لسنة 2016.

ثانيا: الطبيعة القانونية لسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بالقياس على حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر والصادر في تاريخ 1971/11/06، والذي جاء فيه (إن العبرة في تحديد التكيف القانوني لأي عمل تجريه السلطة التنفيذية لمعرفة ما إذا كان من أعمال الحكومة أو عملا إداريا هيا بطبيعة العمل ذاته) من خلال هذا الحكم نستنتج أن رئيس الجمهورية ووفقا لسلطته التنظيمية يتمتع بعدة وظائف منها وظيفة التعيين في الوظائف العسكرية والمدنية للدولة وكذلك العزل منها، إلى جانب ذلك أيضا يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات تحويل الاعتماد الواردة في ميزانية الدولة² والتي بمقتضاها يتحقق التطور المجتمع واستقراره، وتتجسد الأهداف المسطرة في السياسة العامة للدولة، فهذه الوظائف تعد أعمالا إدارية³ وبالاستناد أيضا إلى ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري من حيث اعتبار القانون عملا سياديا في إعداد القانون والتصويت فإن الرأي الراجح في الفقه الدستوري يعتبر أن التنظيمات التي ينظر المجلس الدستوري في مدى دستورتها والتي تقتصد على التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية لم تكن كلها عملا سياديا فانه ومن اليقين أن البعض منها يعد كذلك، ومنه فسلطة رئيس الجمهورية في مجال التنظيم هي سلطة حكومية وسلطة إدارية في نفس الوقت.

المبحث الثاني: صلاحيات القانون و السلطة التنظيمية في دستور 2016

تشمل جزئيين هما تنظيم المواضيع غير مخصصة للقانون ويعني تلك المواد التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون وهو من اختصاص رئيس الجمهورية، أما الجزء الآخر

يتضمن الأعمال التنظيمية المرتبطة بتنفيذ القوانين وهو اختصاص الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية حسب المادة 143 من التعديل الدستوري سنة 2016، في هذا الموضوع

بالتحديد حذي المؤسس الدستوري الجزائري حذو نظيره الفرنسي الذي ميز بين مجال القانون ومجال التنظيم.

¹ - علاء الدين عشي، ص197 وما بعدها.

² - عازل النوادي، المرجع السابق، ص138.

³ - المادة 112 من الدستور.

أن سلطة التنظيم تنقسم إلى تنظيم مستقل وتنظيم مرتبط بتنفيذ القوانين وسنحاول تفصيل ذلك من خلال المطلبين التاليين.

المطلب الأول: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وقوتها القانونية

أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تستمد تواجدها مباشرة¹ من روح نص المادة 143 من الدستور بنصها يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون) حيث انه وبعدها كان الدولة سابقا تلقب بالدولة حارسة صارت حاليا بالدولة المتدخلة، فان اختصاص التشريع لم يعد يقتصر على السلطة التشريعية فحسب إذا صبحت السلطة التنفيذية تملك صلاحيات إصدار التشريع الفرعي خاص ما يسمى بالتنظيمات التي ينفرد رئيس الجمهورية بإصدارها خارج المجالات التي يشرع فيها البرلمان² الشيء الذي جعل الأنظمة مصدرا كل من القانون الإداري ومبدأ المشروعية، فهنا عنصر هام في بناء النظام القانوني للدولة³ ومنه.

يتبادر للذهن تساؤلين مفادهما ما هو نطاق تطبيق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وما هي قوتها القانونية؟ وهذا ما سيتم الإجابة عنه خلال الفرعين التاليين.

الفرع الأول: نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن الدستور الجزائري لا يعترض على اختصاص ممارسة البرلمان الاختصاص التشريعي وهذا الأخير محدد في نصوص الدستور بحيث أن البرلمان يمارس اختصاصه التشريعي في المسائل المحددة بالذات، وما يخرج عن ذلك يرتد أمره للتنظيم⁴ كما انه ليس كل ما تصدره السلطة التنظيمية يعد تنظيما فاخصاص رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية يتميز عن بعض إصدارات السلطة التنفيذية لبيان السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يجب التمييز بين التنظيم الرئاسي والقانون وهذا ما سيتم تناوله في النقاط التالية.

أولا: تمييز السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية عن بعض إصدارات السلطة التنفيذية.

أ - اللوائح التنفيذية هي مجموعة اللوائح التي تسنها السلطة التنفيذية بهدف تنفيذ نص معين صادر عن السلطة التشريعية والغاية من إعطاء السلطة التنفيذية هذه الصلاحية هو تجسيد

¹ - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص248.

² - عصام علي الديس، المرجع السابق، ص7.

³ - عصام علي الديس، المرجع السابق، ص20.

⁴ - عبد الله بوقفة المرجع السابق، ص249.

ب أرادتها المنفردة عن طريق الإصدار نصوص تنفيذية تقوم بنقل التشريع إلى أرض الواقع، وبالتالي فان السلطة التنفيذية لها الدراية الكافية لمعرفة ما يجب إصداره من لوائح التنفيذ مضمون قانون معين¹.

وهذه اللوائح خاصة بالوزير الأول الذي وقع على المراسيم التنفيذية فيها ليست قاعدة تنظيمية وهذا ما نصت عنه المادة 143 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

ب: لوائح الضبط أو البوليس الإداري يقصد بها تلك القواعد العامة اللازمة للمحافظة على النظام العام².

أي إن الهدف من إقراره يكون ناتج عن سلطة الإدارة واختصاصها في الحفاظ على النظام العام³.

ج- اللوائح التفسيرية:

هي اللوائح التي تختص بتفسير القاعدة التشريعية دوم الخروج عن مضمونها، وتعد اللوائح تشريعات كاملة من الناحية الشكلية نظرا لامتعتها بنفس الخصائص التشريع، العمومية، التجريد والإلزام، غير أنها ليست مستقلة من حيث جوهرها فهي تعتمد على النصوص العامة متعلقة بها أين تقوم بشرحها في نطاق التنفيذ فيها لوائح غير مستقلة عن القانون بما أنها كذلك فهي تخرج عن المدلول العام للتنظيمات المستقلة عن النص التشريعي⁴.

ثانيا: التمييز بين التنظيم الرئاسي والقانون:

يشترك التشريع مع التنظيم من الناحية المادية كونهما يتضمنان نوعان من القواعد وهما قواعد أمرة وقواعد ناهية⁵ ومن جهة أخرى كلاهما يصدر في شكل قاعدة ملزمة⁶.

فإذا كان المنطق بقضي بان البرلمان هو صاحب الاختصاص التشريعي وكان من الأفضل عدم تقييد سلطته في التشريع، غير انه وبظهور التنظيمات وتطورها نسبت في تجزئة الاختصاص التشريعي البرلماني، الأمر الذي أدى إلى هيمنتها على المعايير التشريعية، ومن هنا تتجلى أهمية التمييز بين المجال التنظيمي والمجال التشريعي الذي يكون وفقا لمعيارين⁷:

¹ - عمار بوضياف، مدخل العلوم القانونية، (الوجيز في نظرية الحق)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2010، ص159.

² - المرجع نفسه، ص 162.

³ - سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 146 - 147.

⁴ - ميثال بومشرف، مدخل القانون، تر:محمد ارزقي نسيب، دار القصة للنشر، حبيزة، الجزائر، 2004، ص22.

⁵ - عمار بوضياف: التنظيم الاداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، ط1، اكتوبر، 2010، ص59.

⁶ - سعاد بن سرية، ص148

⁷ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 59.

- **المعيار الشكلي:** وهنا ينظر إلى الجهة المصدرة لكل من المجالين فالتنظيم يصدر على السلطة التنفيذية، بينما يصدر التشريع عن السلطة التشريعية ويرى الفقيه بطلر باكلت إن مسألة التمييز بين كلى المجالين تعترضها صعوبات فهي ليست بتلك البساطة التي يظهرها المعيار الشكلي، فهذه الصعوبات يجب تخطيها من اجل رايتين هما فحص الميدان وحمائته وهذا للاستناد إلى المعيار الموضوعي¹.

- **المعيار الموضوعي:** ظهر مع صدور الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي يهدف إلى تقوية السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية هذا المعيار يقوم على التحديد الحصري والسلبى لمجال القانون، وفي المقابل اتساع دائرة التنظيم لان كل المسائل التي تخرج عم دائرة التشريع تعتبر مجالاً للتنظيم فهو إذن مجال تشريعي تنفيذي حصري لرئيس الجمهورية يصدره بموجب مراسيم رئاسية.

إن الفصل بين كلا المجالين ووفقاً للمعيار الموضوعي يوحى بفكرة خاطئة مفادها وضع قانون في المجال الاستثنائي للتشريع في حين أصبح التنظيم من المجال العام للتشريع غير إن الواقع الدستوري يظهر عكس ذلك لان حصر المجالات التي يشرع فيها البرلمان يرجع إلى أهميتها وخطورتها، وهذا ما جعل المواضيع التشريعية الاستثنائية تدخل ضمن نطاق سلطة تنظيمية كونها لا ترقى إلى درجة المواضيع الحساسة، التي تعود إلى البرلمان².

كما أن تقنية الفصل بين المجالين هيا قاعدة حديثة تبنها المشرع الجزائري حيث قام بتقنية الفصل الدستوري في الدستور نفسه كما اعتمد أساليب أخرى مكمله للفصل بين المجالين من خلال القانون العضوي المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة غير إن الأخير ساهم بشكل قليل بتكملة هذه التقنية قبل أن يقوم المؤسس الدستوري بتعميم الرقابة بواسطة كل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة.

- **القواعد المشتركة بين المجالين:** إن التعبير المطلق بين كلا المجالين (التنظيم والقانون) غير وارد عمليا حسب رأي بعض الفقهاء، بمعنى إن هناك فصل نسبي بين كلا المجالين

وما يؤكد ذلك هو امتداد الاختصاص التنظيمي إلى القانون، دون وجود نص صريح لهذا الامتداد وهذا ما يؤدي إلى أن إدراج أي قاعدة في المجال التشريعي لا يعني عدم تدخل الجهاز التنفيذي في هذا المجال، وذلك بحكم أنها صاحبة السلطة التنظيمية ذات المجال الواسع وحسب الدكتور عبد الله بوقفة فان الحل لإعادة التوازن بين المجالين ثانوي وتنظيمي

¹ - سعد بن سرية، المرجع السابق، ص148 ومابعداها.

² - سعد بن سرية، المرجع نفسه، ص 148.

والتقليل من حدة تدخل الجهاز التنفيذي في العمل التشريعي هو انه على المجلس الدستوري تامين القانون على حساب المرسوم التنظيمي ، حتى وان كان القانون الصادر ينتهك المجال التنظيمي باعتبار البرلمان السيد في التشريع وعليه فالقانون وفقا للمعيار الشكلي هو ذلك النص التشريعي الذي يسن البرلمان بغرفتيه والذي يكون محل إصدار ونشر في الجريدة الرسمية من طرف رئيس الجمهورية أما وفق المعيار الموضوعي فالبرلمان لا يشرع إلا في الميادين التي حددها الدستور¹.

والمؤسس الدستوري الجزائري اخذ بالمعيار الموضوعي حيث حدد سلطة البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية في 29 مجال كما حصره في التشريع بقوانين عضوية في 7 مجالات حسب المادتين 140 / 141 من الدستور المعدل سنة 2016 ، وما يخرج عن ذلك يعهد للتنظيم ومن خلال ذلك فان نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يتحدد فيما يلي:

التشريع خارج المجالات المحددة في المادة 141/140 من الدستور فيختص رئيس الجمهورية بالتشريع في كافة الموضوعات التي لم يرد ذكرها في المادتين السابقتين، وهذا ما نصت عنه المادة 143 من التعديل لسنة 2016.

وهذا ما جعل السلطة التنفيذية المشرع العادي وصاحب الولاية العامة في مجال التشريع.

• التشريع في المجالات التي تتوقف مهمة السلطة التشريعية عند حدود وضع مبادئها الأساسية.

أن الصلاحية التنظيمية لرئيس الجمهورية لا تقف عند تناول ما يخرج من النطاق المهجور البرلمان للموضوعات، بل يمتد هذا النطاق ويتسع ليشمل سلطة التشريع التي حددتها المادتين 140 / 141 ومن خلال هذا يتبين دور السلطة التنفيذية في معالجة التشريع بموجب أنظمة مستقلة لتصنع المبادئ الأساسية التي وضعها المشرع.

الفرع الثاني: القوة القانونية للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الجزائر:

وبالعودة إلى الدساتير السابقة ابتداء من دستور 1963 إلى غاية الدستور الحالي نجد أن السلطة التنظيمية اقل مرتبة من القانون² وذلك للاعتبارات التالية:

إذا كانت السلطة التنظيمية في فرنسا تعقد للوزير الأول، ففي الجزائر تعقد لرئيس الجمهورية وحده دون سواه³، حسب المادة 143 من الدستور.

¹ - عيد بوقفة ، المرجع السابق ، ص 261-263.

² - عادل ذواوي، المرجع السابق، ص 88.

³ - في نفس المرجع، ص 89.

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

إذا كان الفقه يرى بان العلاقة بين السلطة التنظيمية والقانون تتأثر بالعلاقة القائمة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فان رئيس الجمهورية من الناحية الدستورية يتساوى مع البرلمان في ممارسة السياسة وتمثيل الإرادة الشعبية العامة والتعبير عنها، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على المكانة التي منحها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: المجال التنظيمي للوزير الأول

يتولى رئيس الجمهورية تعيين الوزير الأول مراعيًا في ذلك القوى السياسية الفاعلة وكذلك تشكيلة البرلمان طبقًا للمادة 91 فقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ ولم يرد قيد على رئيس الجمهورية عند ممارسة هذه الصلاحية باستثناء ما نص عنه المادة 91 فقرة 5 بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، إبان التعيين وزير الأول من الاختيار الحر لرئيس الجمهورية يختاره من بين الشخصيات الوطنية غير إن الوزير الأول المعين من قبل الرئيس لا يمكنه أن يقوم بأي عمل مهم من دون دعم الرئيس له في النظام الدستوري الجزائري وينتهي رئيس الجمهورية مهام الوزير الأول بناءً على الإقالة من طرف رئيس الجمهورية أو الاستقالة بعد عدم موافقة البرلمان على برنامج الحكومة أو في حالة الوفاة.

يتولى الوزير الأول مهام متعددة نص عنها الدستور المادة 99 من التعديل الأخير للوزير الأول اختصاص تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية كما نصت المادة 143 في فقرتها الثانية بندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي للوزير الأول وسيتم معالجة هذا الموضوع في الفروع التالية.

الفرع الأول: لوائح تنفيذ القوانين: أن اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان حيث تنص المادة 143 فقرة 2 من الدستور الجزائري المعدل

¹ - انظر المادة، 91 من دستور 1996 سنة، 2016.

سنة 2016 يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أي يتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين التي تأتي بقواعد عامة تحتاج لتنفيذها لوائح تفصيلية ويتم ذلك بموجب مراسيم تسمى بالمراسيم التنفيذية وهو ما نصت عنه المادة 99 من الفقرة 2 و 4 من الدستور الجزائري.

يوقع الوزير الأول المراسيم التنفيذية وارجع المشرع هذا الاختصاص للحكومة لأنها بحكم موقعها التنفيذي تكون ملمة وقادرة على تحقيق ما يحتاجه القانون من إجراءات لتسهيل تطبيقه.

لكن نجد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 في المادة 99 فقرة 4 قد تخلص من قيد أو سلطة رئيس الجمهورية في موافقته على المراسيم التنفيذية (يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

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

الفرع الثاني: دور الوزير الأول في تنفيذ التنظيمات المستقلة

ومما سبق الإشارة إليه في أن الوزير الأول يختص إلى جانب تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان باختصاص آخر يتمثل في تنفيذ تنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية وبعد موافقة رئيس الجمهورية¹ قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 كان المؤسس الدستوري يأخذ بمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية.

فالتنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية تكون وراءها مراسيم تنفيذية تحد من سلطة رئيس الحكومة لأنها تأتي مستقلة عن النصوص التشريعية التي يصدرها البرلمان وبالتالي قد تأتي متناقضة مع سياسة التي تنتهجها الحكومة، وكان من الأحسن إعطاء السلطة التنظيمية الرئيس الحكومة أو الوزير الأول دون قيد حتى يتمكن من تنفيذ القوانين وبرنامج حكومته المسئول عنه أمام البرلمان فهو مأخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 21 من الدستور الفرنسي 1958 حيث تنص على أن الوزير الأول صاحب سلطة تنظيم، مما يضمن تنفيذ القوانين ومركز الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري بعد تعديل 15 نوفمبر 2008 والتعديل الأخير يتخذ السلطة التنظيمية تتمثل في حق إصدار قرارات إدارية عامة ومجردة لتنفيذ سياسته الحكومية في الواقع وتطبيق تنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية فالسلطة التنظيمية للوزير الأول في هذا المجال هي مساعدة

¹ - عيد الله بوقفة، المرجع السابق، ص268.

رئيس الجمهورية ومساعدته في سلطة التنظيم بالتالي يعتبر الوزير الأول عون سام تابع لرئيس الجمهورية لا أكثر¹.
وختما لهذا يعود للوزير الأول مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، بالإضافة إلى ذلك انه مكلف بتنفيذ التنظيمات التي يختص بها رئيس الجمهورية ولكن سلطة الوزير الأول هي سلطة مشتقة وليست مستقلة تمنعه من اتخاذ تدابير في مواضع لم يسبق تنظيمها من قبل البرلمان أو رئيس الجمهورية.

الفرع الثالث: الوزير الأول في التعديل الدستوري لسنة 2016

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 جاء بعدة تعديلات مست جميع السلطات خاصة السلطة التنفيذية لرئيسها رئيس الجمهورية والوزير الأول وسنناقش ذلك كالاتي:

تضمنت المادة 91 الفقرة 5 تعديلا مهما يتعلق بتعيين الوزير الأول، أي أن رئيس الجمهورية عند تعيينه الوزير الأول عليه استشارة الأغلبية البرلمانية مع الإبقاء على إنهاء مهام الوزير الأول بيد رئيس الجمهورية، وكان من الأحسن لو أعطى المؤسس الدستوري للبرلمان سلطة إنهاء مهام الوزير الأول مثله مثل ما هو حاصل في النظام الفرنسي.

كما أقرت المادة 92 سلطة رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف العليا في الدولة يعد احتكارا لسلطة التعيين، التي توجب أن يخول جزء منها للوزير الأول. كما نصت المادة 93 على تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء عمل الحكومة بعد استشارة الوزير الأول وتتضمن وظيفة الوزير في تنسيق عمل الحكومة، أي أن الوزير الأول هو مجرد وسيط بين أعضاء الحكومة وهذا ما يؤكد تكريس وحدة السلطة التنفيذية وهذا ما جعل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 عرضة للانتقادات وجهة له من طرف أساتذة القانون وشراحه نذكر منها لكون أغفل الكثير من الجوانب المهمة منها:

- تقليص سلطات رئيس الجمهورية أو على الأقل منح الوزير الأول لجزء منها.
- كما أنه كان من الأفضل لو أنه أعاد الاعتبار للوزير الأول باعتباره الرأس الثانية للسلطة التنفيذية ومنحه مجموعة من السلطات يكون مسئولاً بقدرها أمام البرلمان.

¹ - د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري لط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص11.

خاتمة

انصب هذا البحث على إبراز قيمة القانون، والتنظيم، من خلال توزيع المؤسس الدستوري الجزائري للاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عبر دساتير الجزائر المتعاقبة- 63 إلى 96 وكذا تعديل سنة 2016 .

وما جاء به دستوري 89- 96 وبالخصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 .من ميلاد نظام

دستوري جديد يرمي إلى ايجاد الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتعاون فيما

بينها، لكن الحقيقة أن هذه الدساتير كرست تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

ففي خاتمة هذا البحث أردنا أن نضع رؤية أو تصور حول ما يربط بين مجالي القانون

والتنظيم، مع الأخذ بعين الاعتبار التعديل الدستوري لسنة 2016 ،لنرصد ما دار في البحث من قصور في مجالي القانون والتنظيم سواء على مستوى التشريعات أو التنظيمات، ونرصد هذه الرؤيا، في أهم النتائج المستخلصة من البحث.

نتائج البحث

1-إن اعتناق المعيار الموضوعي للتمييز بين القانون والتنظيم، لتحديد الطبيعة القانونية

للتنظيم المستقل، الذي لا يعتبر عملا تشريعيا، له قوة القانون وبالتالي يخضع للرقابة القضائية على مشروعيته، أما التشريع فلا يخضع إلا للرقابة على دستورية القانون.

2 -لقد اعتنق الفقه والقضاء الجزائريين إلى جانب المؤسس الدستوري المعيار العضوي

للتمييز بين القانون والتنظيم لتحديد الطبيعة القانونية للتنظيم، ويعتبره عملا إداريا يصدر على شكل قرارات إدارية عامة، وبالتالي فهي تخضع للرقابة القضائية على مشروعيتها، وبذلك تشكل ضمانات هامة لاحترام هذه التنظيمات للقانون بمعناه الواسع، ويشكل ذلك تطبيقا لمبدأ المشروعية ويمنع تعسف السلطة التنفيذية، عند استخدامها مظاهر السلطة العامة، كما تعتبر أيضا ضمانات هامة من ضمانات التأسيس لقيام دولة القانون والمؤسسات.

3 -تأكد من خلال تحليل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أنه لا بد من التمييز

بين أهمية التشريع وضرورته، فما هو مهم يكون عن طريق البرلمان أما ما هو ضروري في غياب البرلمان فيتصدى له رئيس الجمهورية باتخاذ الأوامر، لأن الضروري أمر مستعجل لا يحتمل الانتظار.

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر

1 - القرآن الكريم

أولا : قائمة المراجع باللغة العربية

1 - الكتب

- a. جميل الشرقاوي، دروس في أصول القانون، طبعة 1970
2. سمير كامل، المدخل للعلوم القانونية، الكتاب الأول نظرية القانون، طبعة 1985 - 1986
3. عبد المنعم البدرابي، المدخل للعلوم القانونية، دار النهضة العربية بيروت، طبعة 1966
4. عبد الودود يحي، محاضرات في المدخل لدراسة القانون، طبعة 1969
5. محمود إبراهيم الوالي، أصول القانون الوضعي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1984
6. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، ابن النديم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى - بيروت، سنة 2009
7. جورج فتحولوطر دلفوفيه، القانون الإداري، الجزء 1، الطبعة 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ترجمة منصور القاضي، بيروت ط 2001
8. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 2000.
9. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تقوية السلطة التنفيذية في ميدان التشريع في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، طبعة 1995
10. د. أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، طبعة 1968

11. د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، سنة 2002
12. د. بدرية جاسر صالح، مجال اللائحة في فرنسا - دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الكويت، 1990
13. د. بدرية جاسر صالح، مجال اللائحة في فرنسا، دراسة مقارنة مطبوعات جامعة الكويت سنة 1990
14. د. ثروت بدوي، تدرج القرار الإداري ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، سنة 1973 القاهرة
15. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية، مطبعة جامعة عين شمس، ط5
16. د. سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 1999
17. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء في المنصورة، سنة 1984
18. د. عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2008
19. د. فوري أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج 3 السلطات الثلاثة، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2008
20. د. محمد أرزقي نسيب، المدخل للقانون، دار القصبه للنشر، 2003
21. د. محمد سعيد جعفر، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، دار هومة، ط 16، سنة 2008
22. د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، منشأة المعارف الإسكندرية، ط 2 سنة 1967، المجلد 2

23. د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة، منشأة المعارف الإسكندرية، طبعة 1975
24. د. محمد كامل ليلة - النظم السياسية، بدون دار النشر، طبعة 1967
25. د. محمد كامل ليلة - مبادئ القانون الإداري، ج 10، مقدمة القانون الإداري، دار النهضة العربية بيروت لبنان، الطبعة الأولى سنة 1968_1969
26. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية 1979
27. د. مصطفى محمد الجمال وعبد الحميد محمد الجمال، النظرية العامة للقانون، الدار الجامعية بيروت، الطبعة 1، سنة 1987
28. د. منصور مولود، محاضرات في القانون الدستوري، سنة 2012
29. د. نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجالي القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية العدد الأول، سنة 2008
30. د. همام محمد محمود، مبادئ القانون، المدخل للقانون - القاعدة القانونية - الحق، الكتاب الأول، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون طبعة.
31. عبد الغني البسيوني عبد الله، القانون الإداري - دراسة مقارنة الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقه في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية 1991

2- الأطروحات و الرسائل الجامعية

1. بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 06-07
2. قارش أحمد، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، السنة الجامعية 2002 - 2003
3. د. عمرو فؤاد بركات، القوانين الأساسية - دراسة مقارنة، طبعة 1، دار الكتاب القاهرة سنة 1988

4. د. عطاء الله بوحميذة، المجلس الدستوري ورقابته للتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 3، سنة 2002
5. د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، سنة 2011

3- القوانين و المراسيم

1. الأمر 65 رقم 182 / 65 المؤرخ في 10 يوليو سنة 1965. - ومرسوم رئاسي رقم 40/94 المؤرخ في 29 يناير 1994 المتضمن أرضية الوفاق الوطني. ج.ر. عدده المؤرخة في 31 يناير سنة 1994.
2. الأمر رقم 06 / 03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام
3. للوظيفة العمومية، ج.ر. عدد 46 المؤرخة في 16 يوليو سنة 2006.
4. د. المادة 1 من الأمر رقم 156 / 66 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966.
5. د. المواد 52 من دستور 63، والمادة 152 من دستور 76، والمادة 2/116 من دستور 89، والمادة 2/125 من دساتير 96.
6. قانون رقم 88 / 07 المؤرخ في 26 يناير سنة 1988. المتعلق بالوقاية الصحية والأمن وطب العمل، ج.ر. عدد 04.
7. قانون الإجراءات المدنية والإدارية "الحالي" مطبعة بدر طبعة 2008.
8. قانون الإجراءات المدنية السابق " طبعة 06 -07 منشورات بيرتي.
9. القانون رقم 91 / 23 المؤرخ في 91/12/06 المتعلق بمشاركة الجيش من أجل حفظ النظام العام في الحالات الاستثنائية، ج.ر. عدد 63 المؤرخة في 91/12/07.

10. المادة 13 من دستور فرنسا لسنة 1946 نصت على أنه يصوت البرلمان وحده على القانون وأنه لايملك أن يفوض في هذا المجال" ورغم صراحة المادة مازال الأخذ باللوائح التفويضية في فرنسا تقليدا معمولا به حتى بعد نفاذ الدستور.
11. المادة 274 من الأمر رقم 154/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل بموجب القانون رقم 03 / 90 المؤرخ في 18/08/1990، ج ر عدد 36
12. المرسوم رقم 85 / 59 المؤرخ في 23 مارس سنة 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر. عدد 13 المؤرخة في 24 مارس سنة 1985.
13. موريس هوريو ذكره زى العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، طبعة الرياض دمشق 1979، ص511.
14. المواد - 28 - 151- 115- 122- 123- 141. من دساتير الجزائر المتعاقبة، 63- 76 - 89 - 96 وتعديل. 2016.

4- المجالات و الوثائق

1. د. بكرة إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الثاني، د. م ج. طبعة 2 سنة 2005.
2. د. بوكرا ادريس، المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، المجلد 8، العدد 1 الجزائر، سنة 1998
3. رأي المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب والانتخابات، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 2، الجزائر، سنة 2000
4. عبد الحميد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة الإدارة، المجلد رقم 5، العدد رقم 1، 1995

ثانيا : المراجع باللغة الأجنبية

1. A.Weille,Droit civil: Introduction générale au droit , LGDJ ,Paris
2. Abdelkhaleq Berramdane, La loi organique et l'équilibre constitutionnel in RDP, 1993,
3. Fawzia Benbadis, lasaisine du juge administrative, O.P.U, Alger1985
4. G.Lebreton , droit administratif général ,2e éd ,daloz ,2000 ,p 169 ; voir aussi M.Waline , précis de droit administratif, Montchrestien, 1969
5. George Bureau , La démocratie, édition seuil , Paris, 2005,
6. Georges Vedel,Droit administratif, Paris, P.U.F, 1982
7. J Rivero, Droitadministratif, 9eme éd, Dalloz, Paris ,1980
8. KahnP, Sanction et effectivité de la norme, CNRS, Paris 1984,
9. kheloufi Rachid, code de procedure civile, O.P.U, ALGER, 1996.
10. Mekamcha G , la protection du consommateur in revue algérienne n°1 année 1997
11. Nadine poulet-Gibot leclerc, La place de la loi dans l'ordre juridique interne, Thèse de doctorat, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Limoges, 2005
12. Paillusseau) , Le droit moderne de la responsabilité morale , revue trimestrielle de droit civil n°4, Paris , 1993 , p 705 ; Marty et Raynaud , op cit
13. Raynaud P, G Marty , Droit civil:introduction générale a l'étude du droit, Ti, Paris, Sirey, 1961

14. Tahar taleb, Monocéphalisme dans le régime politique algerien ,R.A.S.J.E.P. N° 4 alger, année 1990
15. VOIR: André bertroud , Intemet et le droit , Dahlab, 1999 ; Lucas A , Droit d'auteur et numérique, LITEC, 1998.

الفهرس

إهداء

ملخص

مقدمة

الفصل الأول: مفهوم القانون والتنظيم ومجالتهما

المبحث الأول: القانون والتنظيم نصان قانونيان.....06

المطلب الأول: مفهوم القانون.....08

المطلب الثاني: مفهوم التنظيم.....16

المبحث الثاني: معايير التمييز بين مجالي القانون والتنظيم.....28

المطلب الأول: مجالي القانون والتنظيم.....28

الفصل الثاني: القانون والتنظيم في تعديل 2016

المبحث الأول: أساس السلطة التنظيمية.....47

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية.....47

المطلب الثاني: عناصر ومميزات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.....49

المبحث الثاني: صلاحيات القانون والسلطة التنظيمية في دستور 2016.....53

مطلب الاول: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وقوتها القانونية.....54

المطلب الثاني: المجال التنظيمي للوزير الاول.....58

الخاتمة.....63

قائمة المصادر والمراجع.....64