

جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة -

كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق



العنوان :

السلطة التنظيمية في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في تخصص مؤسسات دستورية وإدارية

المشرف :

الأستاذة: بوخنان صبرينة

من تقديم الطالب:

بوغرامة خليل

لجنة المناقشة:

رئيسا	الأستاذة: باسل سهام
مشرفا ومقررا	الأستاذة: بوخنان صبرينة
مناقشا	الأستاذة: زيان هدى

دورة جوان 2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي

هَدَانَا لِهَذَا وَمَا كُنَّا

لِنَهْتِكِي لَوْ أَنَّ هَدَانَا

اللَّهُ "

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

شكر وعرافان

"من لم يشكر الناس لم يشكر الله"

حديث صحيح

" قم للمعلم وفيه التبجيلا...كاد المعلم أن يكون رسولا "

نتقدم بالشكر الجزيل إلى التي تدخر جهدا في مساعدتنا ولم تبخل

علينا بنصائحها وتوجيهاتها الثرية

الأساتذة المشرفة: بوخان صبرينة

كما نتقدم أيضا بالشكر الجزيل والثناء الخالص والتقدير إلى

أعضاء لجنة المناقشة .

إلى كل من ساهم من قريب أو من بعيد في إتمام هذا العمل.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع:

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما "أمي الغالية" و"أبي الغالي"

إلى إخوتي و أخواتي

إلى جميع أصدقائي

خليل

مقدمة

التعريف بالموضوع:

تقوم الأنظمة السياسية للدول على غرار النظام السياسي الجزائري على هيئات و مؤسسات دستورية منظمة وفقا للدستور، هذا الأخير الذي يبين كيفية تشكيل هذه الهيئات والعلاقات فيما بينها وكذلك الإختصاصات الموكلة لكل هيئة ، فالسلطة التشريعية مهمتها الأساسية تكمن في وضع القواعد القانونية والسلطة القضائية مهمتها حل النزاعات داخل المجتمع والسلطة التنفيذية وظيفتها هي تنفيذ القوانين، هذا التقسيم في الإختصاصات جاء كنتيجة للأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات الذي كان الهدف الأساسي من وضعه هو منع تركيز السلطة وتجميعها في يد هيئة واحدة داخل الدولة، لكن رغم ذلك فهذا التوزيع أو الفصل في الإختصاصات لا يمنع من وجود نقاط تعاون بين هذه السلطات الثلاث خاصة ما تعلق منها بنقاط التعاون التي تحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فالمعلوم أن السلطة التشريعية من حيث المبدأ تعتبر صاحبة الولاية في سن القواعد القانونية كتعبير عن الإرادة العامة في الدولة، غير أن هذه الوظيفة وكنتيجة لمتغيرات الحياة ومتطلباتها، أصبحت الهيئة التنفيذية هي الأخرى تمارسها تحت غطاء ما يعرف بالسلطة التنظيمية، هذه السلطة التي تتجلى لنا في شكلين أساسيين هما:

السلطة التنظيمية المستقلة أو القائمة بذاتها، التي تعمل على إنشاء قواعد قانونية كاملة وموازية للتشريعات البرلمانية، حيث تجد سندها مباشرة في الدستور وهذا طبقا للفقرة الأولى من المادة 143 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم والتي تنص على "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

السلطة التنظيمية التنفيذية والتي تعتبر الإختصاص الأصلي والتقليدي للسلطة التنفيذية، الغرض منها هو تطبيق القواعد ذات القيمة التشريعية حيث تعمل على تحديد كفاءات العمل وتجسيد كل من القانون والتنظيمات في الواقع العملي والصحيح لها، هذه السلطة تجد أساسها في الفقرة الثانية من المادة 143 من الدستور والتي تنص على " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" وكذلك الفقرة الثانية من نص المادة 99 من ذات الدستور التي نصت على " يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي

تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية: ...وجاء من بينها السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات " .

وعليه يمكن إعتبار رئيس الجمهورية والوزير الأول كجهات أصيلة لممارسة السلطة التنظيمية في الجزائر هذه الأخيرة التي يستمدانها مباشرة من أحكام الدستور .

بالإضافة إلى الجهات الأصلية السابق ذكرها هناك جهات وهيئات أخرى يمكن إعتبارها كمعيار لمرونة السلطة التنظيمية هذه الجهات تتمثل أساسا في كل من الوزراء ورؤساء الجماعات المحلية، فهؤلاء بالنظر للدور الذي يلعبونه في تنفيذ السياسة التشريعية والإدارية داخل الدولة، يمكن الأخذ بهم كجهات مكملة لتوسيع العمل التنظيمي .

أهمية الموضوع :

تظهر أهمية موضوع السلطة التنظيمية في الجزائر من ناحيتين، فمن ناحية أولى تظهر الأهمية في كونه يعتبر أحد العوامل المهمة والأساسية التي عملت على تغيير العديد من المبادئ والأسس التقليدية التي كانت مستقرة في الماضي على مستوى النظم السياسية والدستورية للدول ومن ناحية ثانية يمكن إرجاع أهمية هذا الموضوع في كونه من أهم العوامل والأسباب التي ساعدت على نقل مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات من المفهوم المطلق إلى المفهوم النسبي والمرن وذلك عن طريق تدعيم نقاط التعاون التي تحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

دوافع إختيار الموضوع:

يعود سبب إختيارنا لدراسة هذا الموضوع إلى دوافع ذاتية وأخرى موضوعية .

الدوافع الذاتية تتمثل في:

1- الرغبة في دراسة الموضوع كونه يثير العديد من نقاط الإستفهام مما يدفعني بداعي الفضول لمعرفة خباياه .

2- محاولة إثراء المكتبة ببحث جديد يحمل لمسة خاصة يستفاد منه مستقبلا من طرف الباحثين في مجال الدراسات القانونية.

الدوافع الموضوعية تتمثل في:

1- حب التغلغل في دواليب ونطاق ممارسة سلطة التنظيم في الجزائر، خاصة ما تعلق منها بجانب التنظيم المستقل الذي حدده الدستور بطريقة سلبية وكذلك فكرة التنظيم التابع والمشتق المعترف به لصالح الوزير الأول.

2- كذلك من أجل معرفة مدى الدور الذي يلعبه الوزير في إطار سلطة التنظيم في الجزائر.

3- إضافة إلى محاولة الكشف عن الأدوار التي يلعبها رؤساء الجماعات المحلية في النشاط التنظيمي ومعرفة نظرة كل من الدستور والقانون لهذا الموضوع.

أما فيما يخص الأهداف التي نسعى للوصول إليها من خلال هذه الدراسة هي كالتالي :

الأهداف العلمية:

تتجلى من خلال دراسة النصوص الدستورية التي تنظم مجالات التنظيم والتشريع وكذلك الأدوات المعتمدة في ممارسة سلطة التنظيم والرقابة المفروضة عليها وذلك بتفحص العديد من الدساتير التي عرفتها الجزائر وكذلك محاولة إلقاء النظرة عن الدستور الفرنسي الذي هو مهد سلطة التنظيم حتى نتمكن من استخراج فكرة عامة عن السلطة التنظيمية في الجزائر.

الأهداف العملية:

تكمن في دراستنا وتحليلنا للعديد من النصوص الدستورية المتعلقة بفكرة التنظيم ومعاينة مدى تطابقها مع الدراسات الفقهية وجدنا عدة هفوات نأمل أن يتداركها المؤلفين في الميدان مستقبلا، خاصة من خلال عدم التعمق في ميدان هذا الموضوع.

الإشكالية:

مما لا شك فيه أن فكرة السلطة التنظيمية هي عبارة عن نقطة تباهاها المؤسس الدستوري الجزائري متأثرا في ذلك بالدرب الذي سلكه المؤسس الدستوري الفرنسي وهذا من أجل سد الثغرات في ميدان ممارسة السلطة التشريعية وجعلها كوسيلة تكميلية (سلطة التنظيم) لمساعدة الهيئة التشريعية ويمكن أن ترتبط بها إرتبطا وثيقا في بعض الأحيان خاصة وأن التنظيم هو عبارة عن قواعد عامة مجردة فلا يتعلق بشخص أو حالة محددة بذاتها وإنما بالمسائل والحالات المتجددة والتي تحدد بشروطها وأوصافها وعليه نتساءل:

ما هو المحتوى الحقيقي لأساليب ممارسة التنظيمية في الجزائر؟ أو فيما تتمثل مظاهرها؟

وما هي الآليات المعتمدة في سبيل ممارستها؟ وكيف رسم كل من الدستور والقانون الأطر للهيئات التنفيذية لمباشرة هذه السلطة؟.

منهج الدراسة :

للإجابة على هذه الإشكالية إعتدنا في معالجتنا لموضوع هذا البحث على منهجين أساسيين، الأول يتمثل في المنهج التحليلي الذي يركز على طرح المشكلة وموقف المشرع والفقهاء بشأنها والثاني يتمثل في المنهج الوصفي الذي يقوم على جمع المعلومات من الوثائق والمستندات المختلفة والكتب والدراسات المتخصصة وجملة المؤلفات والإصدارات القانونية.

الصعوبات:

لابد أن نشير هنا أننا ونحن بصدد دراسة هذا الموضوع إعترضتنا بعض الصعوبات والعراقيل تمثلت في نقص الدراسات وقلة المؤلفات والإجتهادات المتخصصة في الموضوع. كذلك صراعنا مع الوقت الذي لم يكن في صالحنا خاصة مع تزامنه مع العديد من الظروف الخاصة التي مررت بها شخصيا.

لكن رغم هذه العراقيل إلا أننا عملنا على معالجة موضوع دراستنا هذا عن طريق إتخاذ خطة منظمة وفقا لمقتضيات موضوع الدراسة والإشكالية المطروحة في إطاره، هذه الخطة أخذت الشكل التالي:

تتاولنا في الفصل الأول المظهر السيادي للسلطة التنظيمية في الجزائر، أدرجنا تحت طيه مبحثين، المبحث الأول عنوانه بالسلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية، بينما الثاني أخذ عنوان أداة ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة في الجزائر.

أما الفصل الثاني فقد تتاولنا في المظهر الإداري للسلطة التنظيمية في الجزائر وهو بدوره تم تقسيمه إلى مبحثين، المبحث الأول تحت عنوان السلطة التنظيمية للوزير الأول والمبحث الثاني تتاولنا فيه مرونة السلطة التنظيمية في الجزائر.

الفصل الأول

الفصل الأول: المظهر السيادي للسلطة التنظيمية في الجزائر

لما كانت السلطة التشريعية هي التي تعد القوانين وبهذه الصفة تعد صاحبة السلطة العليا، بإعتبارها المؤهلة لممارسة أسمى وظائف الدولة والمتمثلة في التعبير عن الإرادة العامة للشعب بواسطة التشريع¹، غير أن هذا الوضع التقليدي لم يظل طويلا ولم يفتأ حتى أصابه تطور عكسي ويظهر ذلك من خلال حصر مجال التشريع في الدستور، أما مجال التنظيم فقد أصبح غير محدود حتى غده السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على حد قول رجال الفقه هي المشرع العادي وأصبح البرلمان المشرع الإستثنائي² وهنا يظهر الجانب السيادي للسلطة التنظيمية، له قيمة إستمدتها من أحكام الدستور ومنفصلة عن التشريع ومن ثمة نكون بصدد السلطة التنظيمية المستقلة Pouvoir réglementaire autonome³.

- ومن هذا المنطلق نطرح التساؤل التالي:

- ما المقصود بالسلطة التنظيمية المستقلة كمظهر سيادي؟
- وكيف رسم المؤسس الدستوري الجزائري الطريق لرئيس الجمهورية لممارسة هذه السلطة؟

-وللإجابة على هذا التساؤل قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية.

المبحث الثاني: أداة ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة.

1 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص82.

2 - صليحة بن نملة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001، ص10.

3 - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص90.

المبحث الأول: السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية.

من أجل الفهم الصحيح لموضوع التنظيم المستقل الممنوح لرئيس الجمهورية يقتضي من المنطق المنهجي السليم التطرق أولاً لمفهوم السلطة التنظيمية في الجزائر بصفة عامة، بإعتبارها إختصاص حصري للهيئة التنفيذية ككل ويبقى محفوظاً لها بوصفها كذلك ويبقى التنظيم في معناه الحالي عبارة عن حوصلة مراحل تاريخية مر بها حتى إكتسب مدلوله المعاصر جعلته يقلب القاعدة العامة إلى استثناء ويبني مبدأً جديد لم يمكن من قبل وهو مبدأ الفصل بينه وبين التشريع ومن هنا ومن أجل الإحاطة بهذا الموضوع قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة

المطلب الثاني: إحتكار رئيس الجمهورية لسلطة التنظيم المستقل.

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة:

مما لا شك فيه أن البرلمان هو صاحب الإختصاص الأصيل في العملية التشريعية إلا أنه لبعض الإعتبارات منحت الدساتير في الأنظمة السياسية من بينها الجزائر حق التشريع في المجالات غير المخصصة للبرلمان للسلطة التنفيذية وهو ما يطلق عليه بسلطة إصدار التنظيمات واللوائح.

وبالرجوع إلى النظام السياسي الجزائري نجد ما يميزه هو إتساع نطاق تدخل رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي ويتبعه في ذلك الوزير الأول الذي يبرز دوره في مجال تنفيذ القوانين والتنظيمات¹ وذلك من خلال إصدار القرارات التنظيمية العامة وعليه نكون نتكلم في إطار سلطة التنظيم التي تعني فئة القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة ومجردة وموضوعية تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم، وظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء حالات بالمراكز القانونية الجديدة² والثابت من هذا المنطلق

1 - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة العاشرة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 391.

2 - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 62 ص 63.

أن سلطة التنظيم حديثة العهد في الأنظمة المعاصرة نتيجة تراجع البرلمان في أداء وظائفه وإحتلال السلطة التنظيمية الصدارة بسبب عجز البرلمان عن مواجهة الأزمات التي تعرض لها العالم خاصة ما تعلق منها بالحريين العالميتين الأولى والثانية¹ وهو ما نتج عنها تضمين أغلب الدساتير مبادئ وأسس أنظمة حكم جديدة لم تكن من قبل، مقيدة في ذلك سلطة البرلمان التي كانت لمدة ما تتصف بالإطلاق وهذا عن طريق تحديد إختصاصاته على سبيل الحصر، تاركة ما يخرج عن نطاقها إختصاص موكول للسلطة التنفيذية وبذلك الإعتراف لهذه الأخيرة بما أصطلح عليه كما بينا سابقا بسلطة التنظيم، هذا المصطلح التي تعددت تعريفات الفقهاء بشأنه، نجد من بينها:

تعريف الفقيه: « BERNARD CHANTE BOUT » بأنها:

« les règlement sont les mesures de portée générale arrêtées par une Autorité gouvernementale ou administrative, ils doivent être conformes aux lois et aux principes généraux de droit, leur relève du droit administratif qui oppose le terme de règlement à celui d'acte individuel »²

كما عرفها الأستاذ محمد صغير بعلي على أنها:

الإختصاص المنوط بهيئات السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.³

1 - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص84.

2 - سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون رقم 19/08 دراسة مقارنة مذكرة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2010، ص122.

3 - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص101.

ونجد تعريف آخر يرى بأن:

اللوائح التنظيمية هي مجمل القواعد والنصوص القانونية التي تعمل على وضع قواعد عامة ومجردة، تسري على كل الأفراد الذين تستوفي فيها الشروط الموجودة في مضمون القاعدة.¹

وفي نفس الصدد نجد الفقيه "لافروف" تناول تعريف التنظيم أو اللائحة على أنها: التشريع الحكومي المحض الذي يشكل عملا إداريا تطبيقيا للعيار العضوي وكذلك يمكن إعتبره عملا تشريعيا بالأخذ بالمعيار الموضوعي لأنه يحتوي على قواعد عامة ومجردة، شأنه في ذلك شأن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وبذلك فهو يشكل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة.²

ومن هنا وإنطلاقا من التعريفات السابقة بشأن سلطة التنظيم المتعارف عليه أن هذا المفهوم ليس بالموضوع القديم والمتجذر بل هو موضوع حديث النشأة خاصة وأنه مر بمراحل تاريخية، حتى إكتسب تعريفاته التي تناولناها سابقا وعليه تطرح التساؤل: ما هي المراحل التي مر عليها التنظيم حتى إكتسب مدلوله المعاصر الذي أصبح في مقام التشريع؟ ويتولد عن هذا السؤال، تساؤل آخر وهو: إذا كان التنظيم عبارة عن قواعد عامة ومجردة، فإنه من النظرة السطحية، يمكن إعتبره في نفس درجة القانون ، إذن ما هو الفرق بينه وبين القانون؟ كل هذا سوف نعمل على الإجابة عليه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: نبذة تاريخية عن التنظيم.

الفرع الثاني: الفرق بين التنظيم والقانون.

1 - أحمد قارش، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص10.

2 - سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص122.

الفرع الأول: نبذة تاريخية عن التنظيم.

ظهرت اللوائح التنظيمية لأول مرة في فرنسا إبان عهد الملك "شارل التاسع" عام 1564 على شكل براءات ملكية ولم تكن هذه التنظيمات في تلك المرحلة تحوز أو تتمتع بميزة الأعمال القانونية التشريعية وهذا راجع لكونها تظهر ضمن قوانين الملوك¹، التي كان يصدرها الملك من أجل المحافظة على أملاكه.

وإستمر إستخدام مصطلح اللوائح في معظم النظم التي عرفتها فرنسا وذلك إلى غاية قيام الثورة الفرنسية عام 1789، إبتداء من هذا التاريخ نستطيع القول أن مدلول وإصطلاح التنظيم أصبحت تظهر بواده القانونية وهذا كنتيجة لما أفرزته الثورة الفرنسية من مبادئ وقواعد كان لها الأثر الكبير على بناء النظام القانوني في الدولة الفرنسية، على رأسها مبدأ الفصل بين السلطات²، لكن رغم ذلك بقيت هذه التدابير أي اللوائح محدودة النطاق طالما أن دور السلطة التنفيذية في مجال التنظيم محدود ومرتبب بتنفيذ وتطبيق القوانين فقط³، لأنه في حالة تجاوزها ذلك يعتبر هذا التجاوز خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وبقي هذا الوضع إلى غاية بناء وتأسيس ثم صدور دستور 1958 الفرنسي، الذي أرسى لقيام نظام سياسي جديد يختلف كل الإختلاف عن النظام السابق ويظهر ذلك من خلال تركيبته السياسية والقيادية، حيث عمل هذا الدستور على تقوية السلطة التنفيذية وتعزيز مكانتها ودورها في مجال التشريع، حتى غدة هي المسيطر الفعلي على العملية التشريعية، وبذلك عمل المؤسس الدستوري الفرنسي في منظور الدستور السالف الذكر على القضاء على جميع معالم الوضع التقليدي، الذي كان يقرر الإختصاص المطلق للبرلمان في مجال العمل والنشاط التشريعي.

1 - وفاء شعلال، السلطة التنظيمية في ظل دستور 1996، مذكرة ماستر في القانون، جامعة آكلي محند أولحاج، البويرة، الجزائر، 2015، ص 02.

2 - أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2006، ص 400.

3 - أحسن رابحي، المرجع نفسه، ص 400.

ومن هنا نستشف من مضامين وفحوى الدستور الفرنسي لسنة 1958 خاصة ما جاء في نص المادة 34 منه أنه عمل على دعم السلطة التنفيذية إلى درجة تفوقها على نظيرتها التشريعية في ميدان التشريع¹ ، فأصبح بذلك المجال التشريعي محددًا على سبيل الحصر، بحيث لا يمكن للبرلمان التشريع في غير ما حدده له الدستور وبذلك أصبحت السلطة التنفيذية تتصدر الوظيفة التشريعية² وهنا يظهر لنا المدلول المعاصر للتنظيم، الذي يحمل في طياته معايير تنظيمية تتسم بالسمة التشريعية.

وعليه من خلال ما سبق ذكره نخلص إلى استنتاج فكرة متمثلة في أن الدستور الفرنسي لعام 1958 خلق قاعدة جديدة مفادها: إطلاق مجال التنظيم اللائحي وتقليص وحصر نطاق التشريع³ بالنسبة للسلطة التشريعية.

أما فيما يخص التطور التاريخي للتنظيم في النظام الدستوري الجزائري منذ الاستقلال سوف نجد أن أغلب الدساتير التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال سنة 1962، تبنت النهج أو الطريقة الحديثة الذي يبني على أساس الفصل بين التشريع والمجال التنظيمي، عن طريق تحديد وحصر النطاق التشريعي للبرلمان وترك ما يخرج عنه إختصاص موكول للهيئة التنفيذية أي التنظيم إستثناءا يمكن استبعاد دستور 1963 الذي تبنى الطريقة التقليدية.

ومن هنا و انطلاقا مما سبق ذكره نستخلص أن التنظيم في مدلوله الحالي وما يوحي إليه من خلال القواعد التي تحكمه، لم يكن كذلك في وقت ليس ببعيد بل عمل على المرور بعدة محطات تاريخية حتى إكتسب مدلوله الحديث والمعاصر كمنافس للتشريع الصادر عن البرلمان.

1 - سعاد بن سرية، المرجع السابق ، ص 120.

2 - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 401.

3- سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 120.

الفرع الثاني: الفرق بين التنظيم والقانون

كما أشرنا سابقا يعتبر البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في العملية التشريعية، إلا أنه وكنتيجة للمتغيرات والظروف منحت الدساتير في أغلب الأنظمة السياسية من بينها الجزائر، حق التشريع للهيئة التنفيذية وهو ما يطلق عليه بسلطة إصدار اللوائح.¹ أو التنظيمات كما يسميها دستور 1996 المعدل سنة 2016.

وللتمييز بين التنظيم والتشريع، لابد أن ننوه بالنقطة المشتركة بين هاذين العنصرين، ألا وهي قاعدة العمومية والتجريد² وعليه سوف نتناول عملية التمييز بين وجهتي نظر: إحداها عضوية وأخرى موضوعية:

أولاً: المعيار العضوي: هنا حسب هذه الناحية نأخذ بعين الإعتبار الجهة التي يصدر عنها العمل وهي كما يلي:

يقال بأن العمل التشريعي أو القانون، هو العمل الذي يصدر عن البرلمان، أما العمل الإداري أو القرار التنظيمي règlement هو العمل الصادر عن الحكومة أو السلطة التنفيذية ككل.

ويعتبر هذا المعيار هو الشائع في أغلب الحالات في التمييز بين القانون والتنظيم، لأنه بسيط وواضح وذلك بالنظر فقط للجهة التي يصدر عنها العمل، إلا أن هذا المعيار ليس كافيا بصورة دائمة للتمييز بين العمل التشريعي والقرار اللاتحي التنظيمي³ لهذا ظهر معيار آخر وهو المعيار الموضوعي.

1- سعيد دانا عبد الكريم ، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص 107.

2 - سعيد دانا عبد الكريم، المرجع نفسه، ص 107.

3 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الخامسة، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 292ص293.

ثانيا : المعيار الموضوعي:

حسب هذا المعيار يجب عند التمييز بين القانون والتنظيم، الأخذ بعين الإعتبار محتوى وموضوع العمل، فيقال عن العمل أنه تشريعي أو تنظيمي بالإستناد لما يتضمنه محتواه من مواضيع تدخل ضمن إختصاص السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية ويقوم التوزيع بين هاذين المجالين على أساس الأهمية المعطاة لكل عمل فالذي يعطي أهمية من حيث الأولوية يعود للقانون والذي يعطي أهمية أقل يعود للقرار التنظيمي اللائحي¹.

بالإضافة إلى هاذين المعيارين المعتمدان في التمييز بين التشريع والتنظيم، هناك بعض النواحي الأخرى التي يمكن الأخذ بها في التمييز بينهما وهذه النواحي نبرزها كما يلي:

أ/من حيث الشكل: يصدر التشريع في شكل قانون عضوي أو قانون عادي أو حتى أمر بينما يصدر التنظيم في شكل مرسوم² إما أن يكون مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي أو حتى قرار بالنسبة للتنظيم الموكل للوزير ورؤساء الجماعات المحلية.

ب/من حيث المرتبة والقوة الإلزامية: تحتل اللائحة أو التنظيم مرتبة أدنى من التشريع ومن ثمة تكون خاضعة لأحكامه، ويترتب على ذلك أن التشريع البرلماني يمكن أن يعدل أو يلغي النص التنظيمي مع وجود إستثناءات عن هذا الأصل العام فيما يخص التنظيم المستقل أو اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة³.

ج/من حيث النطاق: مجال التنظيم (المستقل) أوسع نطاقا من مجال التشريع.

د/من حيث الرقابة: الثابت من حيث المعيار الشكلي أن التنظيمات تعتبر قرارات إدارية تعمل على إصدارها السلطة التنفيذية ومن ثمة فهي تكون خاضعة للرقابة القضائية بينما

1 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 293.

2 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة ، الجزائر، 1999، ص 94.

3 - نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون ، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص 16.

النصوص التشريعية لا تخضع إلا للرقابة على دستوريتها وفق أشكال قد تكون سياسية وقد تكون قضائية.¹

المطلب الثاني: إحتكار رئيس الجمهورية لسلطة التنظيم المستقل:

إن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري تشمل مظهرين، يتمثل المظهر الأول في المظهر الإداري وحينها نكون نقصد سلطة التنفيذ *pouvoir exécutif* تقوم على أساس وجود قانون سابق والثاني يتمثل في المظهر السيادي، ذو طبيعة سياسية له قيمة قانونية أساسية مستمدة من الدستور ومنفصلة عن التشريع ومن ثمة نكون بصدد سلطة تنظيمية مستقلة *pouvoir réglementaire autonome*² وباعتبار المظهر الثاني هو محل دراستنا هنا، سوف نعمل على توضيحه كما يلي:

السلطة التنظيمية المستقلة أو المنفصلة عن التشريع يقصد بها تلك السلطة التي تستمد أساسها ومصدرها وقوتها مباشرة من الدستور وهي السلطة التي تتكفل بتنظيم مجالات لم تدرج ضمن الإختصاص المحدد حصرا للمشرع، تم الإعتراف لرئيس الجمهورية بممارستها ومن ثم إحتكارها ولعل نص المادة 143 من دستور 1996 المعدل من سنة 2016 خير دليل على هذا الطرح، حيث نصت على: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

وعليه سوف نحاول أن نشرح هذا بشيء من التوسع بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: تقييد مجال التشريع للبرلمان

الفرع الثاني: إتساع نطاق السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية.

1 - نسيم بلحاج ، المرجع السابق، ص 16.

2 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 90.

الفرع الأول: تقييد مجال التشريع للبرلمان:

لقد تطرقنا سابقا إلى مختلف المراحل التي مر بها التنظيم حتى اكتسب مفهومه المعاصر وذلك من خلال الخروج عن جميع القيود والمبادئ التقليدية المستقرة في الماضي وباعتبار دستور 1958 الفرنسي هو من إستحدث مبدأ الفصل بين التنظيم والقانون، الذي مفاده تحديد مجال التنظيم على سبيل الإطلاق وفي مقابله تقييد مجال البرلمان في التشريع ومن هنا ومن أجل التطرق إلى تبيان كيفية تقييد مجال السلطة التشريعية وهو الموضوع المطروح في هذا الإطار، لابد لنا أن نبين كيفية نظرة كل من الدستور الفرنسي والدستور الجزائري إلى هذا الموضوع.

في ما يخص الدستور الفرنسي سنة 1958 نجده قد حدد في مادته 34 على سبيل الحصر الإختصاصات التشريعية للبرلمان وفي المقابل ذلك إطلاق العنان للتنظيم وهذا ما ذهبت إليه المادة 37 منه، بنصها على أن ما يخرج عن نطاق المادة 34 يدخل في مجال التنظيم الذي يمارسه رئيس الجمهورية ولعل ما يميز هذا الدستور، هو ذلك التحديد أو بالأحرى التقييد، الذي أعتبر إعتداء على سيادة البرلمان في القيام بأي تصرف آخر وبالتالي إضفاء الصفة التشريعية والقانونية عليه (التحديد) وهي السيادة التي ظهرت في الأفكار التي تعرف القانون بعموميته.¹

وعليه فإن البرلمان وفق ما إستتجناه من مضمون المادة 34 من الدستور السالف الذكر (1958) يختص فقط بالتشريع المتعلق بالقواعد الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية وضماناتها والجنسية ونظام الأسرة والمواريث وتحديد الجرائم والجنح والعقوبات والإجراءات الجنائية وتأسيس الأنظمة القضائية ومجال تحصيل الضرائب وطبيعتها والنقود.²

كما يختص بوضع القواعد المتعلقة بنظم الإنتخابات البرلمانية والهيئات المحلية وإنشاء المؤسسات العمومية والضمانات الأساسية للموظفين العسكريين في الدولة ويتولى أيضا

1 - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 278.

2 - راجع المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم

وضع القواعد المتعلقة بتأميم المؤسسات وتحويل ملكية مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص وكذلك يختص بالتشريع المتعلق بالمبادئ فقط، على غرار المتعلقة منها بالتنظيم العام للدفاع الوطني وحرية إدارة الهيئات المحلية وإختصاصاتها ومصادرها المالية، كما يتولى وضع المبادئ المتعلقة بالتعليم وتنظيم الملكية والحقوق والإلتزامات المدنية والتجارية، وحق العمل والنقابة و يتولى مناقشة الميزانية والمصادقة عليها وسن القواعد المبرمجة التي تحدد أهداف التدخل الإقتصادي والإجتماعي.¹

كل هذه الإختصاصات الموكلة للبرلمان يستشف منها أنها مبادئ وقواعد عامة فقط ذكرت على سبيل الحصر وجعل ما يخرج عنها إختصاص أصيل للسلطة التنظيمية المعقودة على وجه الخصوص لرئيس الجمهورية وهذا إن دل فإنه يدل على مظهر التقييد الصارخ في حق البرلمان في التشريع، آخذين بذلك فكرة التنظيم في مدلوله المعاصر.

أما فيما يخص الدستور الجزائري: فنرى بأنه سلك نفس النهج والدرب الذي تنبأه المؤسس الدستوري الفرنسي، حيث عمل على تقوية دور السلطة التنظيمية للهيئة التنفيذية وتقليص دور البرلمان وأصبحت الأولى بدون قيد ولا ضابط، إلا بما حدد دستوريا، تتولى بذلك مهمة التنظيم بمفهومه العام المتمثل في تنفيذ القوانين والتشريع في المجالات الغير مخصصة للبرلمان وأما البرلمان فأضحى دوره وسلطته محدودة ومضبوطة مما ترتب عنه انقلاب القاعدة العامة إلى استثناء مفادها : تقييد سلطة البرلمان هو القاعدة وإطلاقها هو الاستثناء.²

وهي القاعدة التي أعتمدت في دستور 1976 ودستور 1989 وكذلك دستور 1996 المعدل سنة 2016 خلافا لدستور 1963، الذي أطلق سلطة البرلمان في التشريع وقيد السلطة التنفيذية حيث جاء في المادة 27 من دستور سنة 1963 " السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في المجلس الوطني" دون أن يتعرض هذا الدستور في نصوصه

1 - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص279.

2 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 1993، ص234.

الأخرى لمجالات تلك الممارسة تاركا السلطة المطلقة للمجلس الوطني للتدخل في شتى المجالات.¹

بينما في دساتير 1976، 1989 ودستور 1996 المعدل مؤخرا سنة 2016، نجد المؤسس الدستوري حصر مجالات تدخل البرلمان وهذه المجالات تقتصر فقط على وضع القواعد والمبادئ العامة تاركا ما يخرج عنها إختصاص موكول لرئيس الجمهورية.

فالمادة 126 من دستور 1976² تنص على أنه: " يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني.

للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته سلطة التشريع بكامل السيادة، يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها "

وطبقا لهذه المادة خاصة الفقرة الثانية منها يتعين على المجلس في نطاق اختصاصاته فقط المحددة في الدستور ممارسة سلطة التشريع.

وهو نفس النهج الذي تبناه دستور 1989 حيث نص في المادة 115 منه³ على :

" يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور.

وكذلك نجد دستور 1996 المعدل سنة 2016 هو الآخر قد سلك الطريق نفسه من خلال تقييد مجالات التشريع للبرلمان وجعل ما يخرج عن هذه المجالات إختصاص حصري لرئيس الجمهورية وهذه المجالات رسمتها 140،141 منه⁴ حيث حصر هذه المجالات في 30 مجال متعلقة بالقوانين العادية و 07 مجالات متعلقة بالقوانين العضوية بالإضافة إلى بعض المجالات المتناثرة في نصوص الدستور وبمقابل ذلك عمل على إطلاق سلطة التنظيم

1 - المادة 27 من دستور 1963 ، المصادق عليه في الاستفتاء الشعبي يوم 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

2 - المادة 126 من دستور 1976، الجريدة الرسمية، عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

3 - المادة 115 من دستور 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، المؤرخة في 1 مارس 1989.

4 - المادة 140،141 من دستور 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

بالنسبة لرئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه المادة 143 منه¹ " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

وعليه خلاصة القول أو ما تستنتجه من هذه الدراسة أن إختصاص المشرع (البرلمان) مضبوط ومحصور في نقاط معدودة وما يخرج عن هذه النقاط يدخل في مجال التنظيم المستقل الذي يمارسه ويصدره رئيس الجمهورية الذي يتميز بمرونة نطاقه وعليه نطرح تساؤل ممهّد للفرع التالي، كيف رسم المؤسس الدستوري نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية؟

الفرع الثاني: إتساع نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تتضح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في إصداره للقرارات التنظيمية أو ما يسمى باللوائح المستقلة والتي من أهم مجالاتها تنظيم المرافق العامة، حتى أن البعض سماها بلوائح المرافق العامة² وكذلك نجد لوائح الضبط الإداري.

ويرجع سر تسمية هذه التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية باللوائح المستقلة، في كونها تستمد وجودها من الدستور مباشرة وتعمل على معالجة المسائل بصفة مستقلة عن أي قانون وهي في ذات الإطار لا تخضع لأية قيود سوى ما تعلق منها بتلك المقررة في الدستور³ وهذا ما جعلها تتقمص صفة الإستقلالية لكن رغم ذلك لا تعفيها هذه الإستقلالية من الخضوع لمبدأ تدرج القواعد القانونية ومبدأ المشروعية بصفة عامة ، هذا الأخير الذي يعتبر من أهم سمات دولة القانون، لكن الإشكال الذي يطرح نفسه في صلب هذا الطرح إنما يتعلق بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بالضبط في نطاق ممارستها هل هو محدد؟ أم ذكر على سبيل الإطلاق في الدستور الجزائري؟.

بالرجوع إلى دستور 1963 نجده قد تبني الطريقة التقليدية في توزيع الإختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث عمل على حصر مجالات تدخل السلطة التنفيذية

1 - المادة 143 من دستور 1996، المعدل والمتمم.

2 - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 63.

3 - محمد هاملي، المرجع نفسه، ص 63.

ممثلة في رئيس الجمهورية وفي مقابل ذلك ترك مجالات تدخل البرلمان دون أي حصر ولا تحديد، مستلهما ذلك من الدساتير الفرنسية السابقة لدستور 1958.¹

لكن فيما يخص دستور 1996 الحالي نجده قد أخذ بالنهج الذي جاءت به النظرية الحديثة التي أخذ بها دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958 وذلك بحصر مجالات التشريع للبرلمان وجعل ما يخرج عنها إختصاص حصري لرئيس الجمهورية وهو ما تم استتباطه من نص المادة 143 من الدستور الجزائري الحالي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، وعليه فإن مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يظل موسعا طالما ظل مجال التشريع بالنسبة للقانون محددًا على سبيل الحصر في المادتين 140 والمادة 141، وكذلك بعض المواد المتناثرة بين نصوص الدستور المختلفة.

وعند إلقاء النظرة على بعض الآراء الفقهية سنرى بأن السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية تتسع لتشمل حتى مجال التنفيذ الخارج عن المجال المرسوم للوزير الأول في ممارسة نشاطه التنظيمي لاسيما مع عدم وجود معيار واضح يفصل بين إختصاصات رئيس الجمهورية وتلك المعطاة للوزير الأول على سبيل المثال: تخول الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 91 من الدستور الجزائري الحالي² صلاحية رئيس الجمهورية بتولي مسؤولية الدفاع الوطني، وتقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها مما يوضح بأن الوزير الأول لا يملك المكنة بالتدخل في هذه المجالات لا على سبيل التفويض، ولا حتى على سبيل التنفيذ وهو نفس الطريق الذي سلكه دستور 1989.

وعليه نستنتج أن إختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي واسعة جدا حيث تظهر في جانبين:

الجانب الأول: تتسع لتشمل المجال الذي يخرج عن نطاق تدخل البرلمان برمته.

الجانب الثاني: تتسع لتشمل المجال التنفيذي الخارج عن مجال تدخل الوزير الأول.

1 - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 65.

2 - المادة 91 من دستور 1996، المعدل والمتمم.

على العموم يمكن أن نبين في هذا المجال بأن رئيس الجمهورية في إطار ممارسة سلطة التنظيم المعترف بها دستوريا له يقوم بإصدار اللوائح التنظيمية المستقلة وهذه اللوائح نوعان:

- لوائح المصالح العامة (المرافق العامة)

- لوائح الضبط الإداري .

أولاً: لوائح المصالح العامة

يقصد بهذا النوع من اللوائح مجموعة التنظيمات التي يقوم بإصدارها رئيس الجمهورية بهدف تنظيم المرافق العامة، وتنسيق سير عمل المصالح والإدارات الحكومية العامة في الدولة.¹

كما عرفها البعض الآخر على أنها تلك اللوائح التي ترسم السياسة العامة للدولة وتعمل على تنظيم المصالح العامة² وباعتبار المصلحة العامة تكون دائماً مرتبطة بالمرفق العام، فهي بذلك تشكل نشاط من نوع خاص، ينهض به الجهاز التنفيذي المتمثل في رئيس الجمهورية لتلبية حاجة ضرورية لصالح عامة الناس وعليه فإن الممارسة العملية يمكن أن تؤدي إلى المساس بالحقوق والحريات الفردية وعلى هذا الأساس يتوجب إحاطة هذا الصنف من اللوائح بجملة من الضمانات، لأنه في بعض الأحيان تضىف عليها صبغة التجاوزات التي لها ما يبررها في أغلب الحالات.³

حيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدار اللوائح العامة، دون إشراك الوزير الأول أو الوزير المختص ودون الحاجة في ذلك إلى أي قانون⁴ ومن الأمثلة عن هذه اللوائح العامة نجد:

1 - عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009، ص 160.

2 - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 124.

3 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة فقها تشريعا، الطبعة الثالثة، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 63.

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

المرسوم الرئاسي رقم 10/08 المؤرخ في 27 يناير 2008، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر وتحديد قانونها الأساسي¹.

المرسوم الرئاسي رقم 72/92 المؤرخ في 22 فبراير 1992 المتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان².

المرسوم الرئاسي رقم 231/08 المؤرخ في 19 يوليو 2008، المتضمن إحداث المدرسة الوطنية التحضيرية لدراسات مهندس³.

المرسوم الرئاسي رقم 341/08 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008، المتضمن إحداث مدرسة لأشبال الأمة بالناحية العسكرية الثانية⁴.

-ثانيا: لوائح الضبط الإداري:

يقصد بلوائح الضبط الإداري تلك المراسيم الرئاسية المستقلة بذاتها والتي لا تستند إلى القوانين الصادرة عن البرلمان وهي بذلك عكس المراسيم التنفيذية⁵، الهدف الأساسي منها هو المحافظة على النظام العام بأبعاده الثلاث، الأمن العام *la sécurité publique*، السكينة العامة *la tranquillité publique*، الصحة العامة *la salubrité publique*⁶.

ويصنف هذا النوع من اللوائح ضمن مجال ونطاق السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية على حد تعبير الأستاذ عبد الله بوقفة وذلك رغم عدم النص عليها صراحة في

1 المؤرخ في 27 يناير 2008، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر، وتحديد قانونها الأساسي، الجريدة الرسمية، عدد 05، المؤرخة في 30 يناير 2008، ص04.

2 - عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، المرجع السابق، ص141.

3- المؤرخ في 19 يوليو 2008، المتضمن إحداث المدرسة الوطنية التحضيرية لدراسات مهندس، الجريدة الرسمية، عدد 42 مؤرخة في 27 يوليو 2008، ص23.

4 - المؤرخ في 26 أكتوبر 2008، المتضمن إحداث مدرسة لأشبال الأمة بالناحية العسكرية الثانية، الجريدة الرسمية، عدد 62 مؤرخة في 09 نوفمبر 2008، ص20.

5 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة فقها تشريعا، المرجع السابق، ص63.

6 - فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص124.

الدستور الجزائري وهي بذلك تصنف بكونها ذات خطورة نظرا للطابع التقييدي لحريات الأفراد.

ومن الأمثلة عن هذه اللوائح نجد: اللوائح التي تصدر لتنظيم السيارات، لوائح المحافظة على البيئة¹، لوائح خاصة بالصحة العمومية، اللوائح الخاصة بالمحلات الخطرة والمقلقة للراحة².

المبحث الثاني: أداة ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة:

بعد إضمحلال المنهج التقليدي القائم على قاعدة عدم تقييد الإختصاص التشريعي للبرلمان، الذي نتج عنه إنقلاب في الموازين بين التشريع والتنظيم، ترتب عنه جعل السلطة التنفيذية لها دور ريادي في مجال التشريع وذلك عن طريق الإعتراف لها بصلاحية ما يعرف بإصدار التنظيمات المستقلة خارج إطار المجالات المخصصة للبرلمان والتي تشكل بدورها إختصاص حصري لرئيس الجمهورية ومن أجل تفعيل هذه السلطة إعترف المؤسس الدستوري لها بآليات قانونية من أجل ممارستها وبمقابل ذلك ومن أجل إرساء دولة القانون عمد المشرع على بسط رقابة عليها وهذا بطبيعة الحال من أجل ضمان مبدأ المشروعية الذي تسعى جميع النظم الدستورية والسياسية خاصة منها الديمقراطية إلى حمايته ومن هنا إتضح لنا ضرورة التوسع في مجال هذه الأفكار ومن أجل ذلك تعمدنا شرحها بشيء من التفصيل بالإعتماد على المطالبين التاليين:

-المطلب الأول: المرسوم الرئاسي كآلية لممارسة السلطة التنظيمية المستقلة.

-المطلب الثاني: الرقابة المبسطة على اللوائح التنظيمية المستقلة.

المطلب الأول: المرسوم الرئاسي كآلية لممارسة السلطة التنظيمية المستقلة

مما سبق التطرق إليه فإن رئيس الجمهورية هو صاحب الإختصاص الأصيل والحصري في مجال ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة وذلك حسب نص المادة 143 من

1 - فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص124.

2 - عزالدين بغدادي، المرجع السابق، ص161.

دستور 1996 الحالي، حيث جاء في مضمونها "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" وبذلك قد عمل المؤسس الدستوري على الاعتراف لرئيس الجمهورية بآلية قانونية من أجل ممارسة هذه السلطة، أصطح عليها بالمراسيم الرئاسية وهو ما إستتبطناه من المادة 91 من الدستور¹ سالف الذكر والتي نصت في فقرتها السادسة على صلاحية رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم الرئاسية وبهذا نستنتج أن المؤسس الدستوري أوكل مهمة إصدار هذه المراسيم لرئيس الجمهورية، ضمانا منه لتنظيم المصالح والمرافق العامة في الدولة بإعتباره هو الأقدر على إختيار النظم القانونية الملائمة، طالما وأنه هو الذي يقوم بإدارة هذه المصالح والمرافق العامة².

وبإعتبار اللوائح التنظيمية المستقلة وفقا لآلية المراسيم الرئاسية تتناول مواضيع جديدة ليست من إختصاص البرلمان فهي إذن وفق المعيار الموضوعي تعتبر تشريعا بأتم معنى الكلمة، إلا أن الفقه إنطلاقا من هذه الطرح إختلف بشأن طبيعة هذه المراسيم فهناك من إعتبرها قرار إداري من جهة وهناك طائفة أخرى من الفقهاء ترى بأنها تحتل نفس درجة التشريع، زيادة عن ذلك وفي إطار دائما آلية المراسيم الرئاسية التنظيمية فالدستور كفلها بجملة من القواعد جعلها تتسم بخصائص متميزة عن تلك المتعلقة بالقانون ومن هنا نطرح التساؤل فيما تتمثل الطبيعة القانونية للمراسيم الرئاسية؟ التي تصدر في إطار السلطة التنظيمية المستقلة؟ وماهي خصائصها؟.

- كل هذا نتطرق إلى الإجابة عنه في فحوى الفرعيين التاليين:

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للمرسوم الرئاسي التنظيمي.

الفرع الثاني: خصائص المرسوم الرئاسي كأداة لممارسة السلطة التنظيمية المستقلة.

1 - المادة 91 من دستور 1996، المعدل والمتمم.

2 - محمد سعيد جعفرور، مدخل العلوم القانونية، الجزء الأول، الطبعة الثامنة، دار هوميه، الجزائر، 2011، ص161.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للمرسوم الرئاسي التنظيمي

تعتبر آلية المراسيم الرئاسية وسيلة دائمة يعتمدها رئيس الجمهورية في سبيل ممارسته لسلطته التنظيمية المستقلة، هذه الأخيرة التي تهدف إلى وضع قواعد قانونية لم تكن من قبل وهي بذلك تختلف عن آلية المراسيم التنفيذية التي يكمن دورها فقط في التنفيذ، وعلى هذا الأساس نصت المادة 91 من دستور 1996 الحالي على أن رئيس الجمهورية في سبيل ممارسته لسلطة التنظيم يقوم بالتوقيع على المراسيم الرئاسية، لكن الموضوع المثار هنا هو الطبيعة القانونية للمراسيم الرئاسية، هل هي تعتبر قرار إداري أم هي تشريع بنفس مرتبة القانون الصادر عن الهيئة التشريعية؟ وفي سبيل ذلك ظهر إتجاهان مختلفان، إتجاه فقهي يعتبرها قرار إداري وإتجاه آخر مخالف للأول، يرى بأنها بنفس درجة القانون، لكل منهما حجج وبراهين يستدل بها في تبرير توجهه وهي كالاتي:

أولاً: المرسوم الرئاسي قرار إداري:

هناك بعض التوجهات والآراء الفقهية ترى بأن اللوائح المستقلة في صورة المراسيم الرئاسية لا ترقى إلى مستوى القانون ومن بين وجهات النظر المطروحة نجد أحد المؤلفين يكتب أو يقول: "الجديد الذي جاء به الدستور الفرنسي لعام 1958، لم ينعكس في حقيقة الأمر على العلاقة بين القانون واللوائح، حيث مازالت اللائحة تحتل مرتبة أدنى من القانون ومن ثم لا تستطيع اللائحة التعرض للقانون بالتعديل أو المخالفة وإلا تعرضت للإلغاء من جانب القضاء الفرنسي"¹.

ومن هنا نستنتج وفق هذا المنظور أن المرسوم الرئاسي بحكم موقعه ضمن التدرج الهرمي للقواعد القانونية بإحتلاله درجة أقل من القانون، يمكن إعتباره قرار إداري خاصة من حيث قابليته للإلغاء من قبل الجهات القضائية.

1 - وفاة شعلال، المرجع السابق، ص 11.

وهو ما أيده أحد الكتاب حينما إعتبر المراسيم الرئاسية قرارات إدارية حيث عرفها على أنها: "عبارة عن قرارات إدارية صادرة عن رئيس الجمهورية، تتضمن قواعد عامة ومجردة، لا تخص مركزا قانونيا محددًا بذاته¹.

الحوصلة التي نصل إليها وفق هذا الإتجاه: هو أن المرسوم الرئاسي قرار إداري يصدر عن رئيس الجمهورية بإعتباره الشخصية الإدارية الأولى على مستوى هرم السلطة التنفيذية.

ثانيا: المرسوم الرئاسي بنفس درجة القانون

هذا الإتجاه يرى بأن المراسيم الرئاسية، تحتل مرتبة بنفس درجة القانون الصادر عن البرلمان معتمدين في ذلك على المعيار الموضوعي، في كون المراسيم الرئاسية تحتوي على قواعد قانونية عامة ومجردة، مثلها مثل القانون وكذلك في كونها تجد أساسها القانوني في الدستور مباشرة، أي من خلال إستقلالها عن التشريع وبذلك تعد تشريعا أصيلا بخلاف المراسيم التنفيذية التي تكون تابعة للقانون².

من خلال تفحص وجهتي النظر المختلفين بشأن طبيعة المرسوم الرئاسي حسب رأينا الإتجاه الصائب والأقرب إلى الواقع هو الإتجاه الذي يرى بأن المرسوم الرئاسي عبارة عن قرار إداري وذلك لأن المرسوم الرئاسي بالنظر إلى الجهة المصدرة وهو رئيس الجمهورية يعتبر قرار إداري بآتم معنى الكلمة وهذا راجع بالأساس إلى مكانة ودور رئيس الجمهورية بوصفه الشخصية الإدارية الأولى أو القائد الإداري الأعلى، يعمل على تنظيم المرافق العامة والمصالح وكذلك يمتلك سلطة الضبطية الإدارية وبهذه الصفة وفي سبيل ممارسة لإختصاصاته يعمل على إصدار قرارات إدارية في قالب المراسيم الرئاسية ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون المرسوم الرئاسي في نفس درجة القانون، هذا الأخير الذي يحتل

1 - عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص81.

2 - وفاء شعلال، المرجع السابق، ص12.

المرتبة الثانية بعد التشريع الأساسي وهو الدستور الذي يحتل أعلى درجة في النظام القانوني للدولة.¹

الفرع الثاني: خصائص المرسوم الرئاسي كأداة فعالة في ممارسة النشاط التنظيمي المستقل

يعتبر رئيس الجمهورية القائد الإداري الأعلى في الدولة وفي سبيل ذلك يعمل على إصدار القرارات الإدارية التي يطلق عليها تسمية المراسيم الرئاسية ، معتمدين في ذلك على الرأي الغالب في الفقه باعتبارها قرارات إدارية ومن هنا إرتأينا إلى طرح جملة من الخصائص التي تميز المراسيم الرئاسية الصادرة في ظل السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية وهي كالآتي:

أ/المعلوم أن المرسوم الرئاسي يحمل دائما قواعد عامة ومجردة بالطبع إذا إرتبط ذلك بالتنظيم وعلى هذا الأساس يعمل على إنشاء مراكز قانونية عامة ومجردة ومن ميزات القاعدة العامة هي أنها لا تسري على فرد أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم، أو حالة أو حالات محددة بذواتها، بل تسري على كل فرد أو حالة توافرت فيها الشروط اللازمة لتطبيق القاعدة اللائحية التي تضمنها المرسوم الرئاسي.²

ومن هنا تظهر لنا خاصية العمومية التي تطبع قواعد المرسوم الرئاسي والمقصود بها أنها تخاطب كافة ويحتج بها في مواجهتهم، مثلها في ذلك مثل القانون الذي يتصف هو الآخر بالعمومية والتجريد³ وذلك في كونها تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط الواردة في المرسوم وذلك إما بإنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية بالنسبة للأفراد المخاطبين بهذه القاعدة القانونية اللائحية⁴ وأبرز مثال على ذلك

1 - عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص10.

2 - نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص14.

3 - أحمد قارش، المرجع السابق، ص11.

4 - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص289.

المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.¹

ب/ كما يمتاز المرسوم الرئاسي التنظيمي بخاصية الثبات والجمود النسبي ومعنى ذلك أنه لا يحقق هدفه ومبتغاه بمجرد تطبيقه لأول مرة وإنما يبقى قائماً وساري المفعول، يطبق على كل حالة جديدة مستوفية جميع الشروط لتطبيقه ونشير إلى نقطة مهمة وهي أن المرسوم الرئاسي التنظيمي قابل للتعديل من قبل السلطة المختصة أي رئيس الجمهورية وهو ما يبرهن خاصية وميزة الجمود النسبي.²

ج/ المرسوم الرئاسي يمتاز بكونه سلطة مستقلة وأصيلة وهذا مرده إلى أنه يستمد أصله من ذاته، فلا يتفرع عن أي سلطة أخرى ولا يخضع لها، ولا يستند إليها في وجوده، فهو سلطة مستقلة تستمد قوتها مباشرة من الدستور، كما أنه يعتبر سلطة قائمة بذاتها ومستقلة غير مقيدة في وجودها وفي عملها بوجوب مراعاة وجود قانون سابق في الموضوع المراد تنظيمه.³

د/ كذلك من الخصائص المميزة للمرسوم الرئاسي هو أنه سلطة ممتدة وغير محدودة، وهذا من خلال إتساع نطاقه ليشمل جميع المسائل والمواضيع باستثناء تلك المقررة للقانون وهي مسائل وتدابير غير محدودة وغير متناهية، طالما أنها قابلة للتطور والمرونة أكثر وذلك مرده للسلطة التقديرية الواسعة التي يحوز عليها رئيس الجمهورية لتقييم هذه الظروف وتقديرها من أجل اللجوء إلى إصدار مثل هذه المراسيم الرئاسية.

هـ/ ومن الخصائص الأخرى التي نجدها تميز المراسيم الرئاسية التنظيمية:

وجد أن الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم لم ينص على أي إجراءات أو شكلية معينة تلزم رئيس الجمهورية بإتباعها من أجل إصدار المراسيم الرئاسية التنظيمية

1 - المؤرخ في 02 ذو الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر سنة 2016، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، عدد 50، مؤرخة في 06 ذو الحجة عام 1436هـ، الموافق 20 سبتمبر، 2015.

2 - أحمد قارش، المرجع السابق، ص13ص14.

3 - وفاء شعلال، المرجع السابق، ص13.

المستقلة وهذا يعكس القانون الذي قرر له الدستور جملة من الشكليات والمراحل ويجب على البرلمان إتباعها من أجل دخوله حيز التنفيذ¹ على غرار شكل مشروع القانون أو الاقتراح وغيرها من الإجراءات الأخرى المنصوص عليها في المواد 136،137،138،139 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم.²

المطلب الثاني: الرقابة على اللوائح التنظيمية المستقلة

إنطلاقاً من قاعدة سمو الدستور فإنه لا مجال لمخالفتها وما تقره من مبادئ دستورية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تنتهكه أو تخالفه أي قاعدة أخرى، سواء من القانون العادي أو القانون الفرعي اللائحي وعليه من حيث إستخدام قواعد المنطق القانوني لا بد من إبطال كل نص يخالف القاعدة الدستورية في مضمونه وفحواه وتعرف هذه العملية وفق علم القانون بالرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات³ وباعتبار هذه الأخيرة هي محل دراستنا سوف نقوم بالتطرق إلى أوجه الرقابة المبسوطة عليها والمقصود هنا بطبيعة الحال هو الرقابة المسلطة على اللوائح التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، والتي تظهر في صورتين هما: الرقابة الدستورية والرقابة القضائية ومن هنا حاولنا أن نعرض إلى تناول هاتين الرقابتين بشكل مفصل في الفرعين التاليين:

-الفرع الأول: الرقابة الدستورية على التنظيمات واللوائح المستقلة

-الفرع الثاني: الرقابة القضائية على التنظيمات واللوائح المستقلة

1 -نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان، الجزائر، 2016، ص 35.

2 -راجع المواد 136، 137، 138، 139 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

3 - عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، المرجع السابق، ص 13.

الفرع الأول: الرقابة الدستورية على اللوائح والتنظيمات المستقلة

يرجع سبب خضوع التنظيمات المستقلة للرقابة على مدى دستورتها أولاً في كونها ليست كالأوامر الرئاسية أو التفويضية، هذه الأخيرة التي يجب أن تلقى الموافقة المسبقة للبرلمان قبل إصدارها وثانياً في كونها تتناول مسائل خارج مجال القانون.¹

ولهذا قضى الدستور بإمكانية مراقبة المراسيم الرئاسية التي تصدر في إطار السلطة التنظيمية المستقلة، حيث أعطى الدستور الجزائري صلاحية ممارسة هذه الرقابة إلى هيئة سياسية تعرف بإسم المجلس الدستوري، متأثراً في ذلك بالنهج الذي سلكه المؤسس الدستوري الفرنسي حيث نصت المادة 186 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 على: "يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية التنظيمات" وتجدر الإشارة إلى أن هذه الهيئة لا تتحرك من تلقاء نفسها في ممارسة مهامها الرقابية على التنظيمات المستقلة وإنما لا بد من إخطارها من قبل الجهات المخول لها ذلك دستورياً² وهذه الجهات نصت عليها المادتين 187، 188 من الدستور حيث تتمثل الجهات الواردة في المادة 187 في:

- رئيس الجمهورية
- رئيس مجلس الأمة
- رئيس المجلس الشعبي الوطني
- الوزير الأول
- خمسين نائباً من المجلس الشعبي الوطني
- ثلاثين عضواً من مجلس الأمة

1 - عبد الله بوقفة، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة دار هومة، الجزائر، 2009، ص 247.

2 - عمار عباس، دور المجلس الدستوري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة، العدد 01، الجزائر، 2003، ص 66.

وتتمثل جهات الإخطار الواردة في المادة 188 في:

- المحكمة العليا

- مجلس الدولة

والملاحظ في تعديل 2016 المتعلق بدستور 1996، أن المؤسس الدستوري قد عمل توسيع النطاق العضوي لجهات الإخطار بالنسبة للمجلس الدستوري ويظهر ذلك من خلال إشراك السلطات الثلاث في ممارسة عملية الإخطار، هذا الأخير (الإخطار) يعتبر بمثابة حق شخصي لا يجوز تعويضه، كما يشترط في الرسالة التي تتضمنه أن تكون موقعة من طرف السلطة المؤهلة لذلك دستوريا، حتى يتسنى للمجلس الدستوري الشروع بعد إستلامه لرسالة الإخطار من ممارسة مهمة الرقابة على دستورية التنظيمات واللوائح المستقلة¹.

لا بد أن نشير إلى نقطة مهمة في هذا المجال وهي أن الرقابة على مدى دستورية التنظيمات المستقلة هي رقابة لاحقة وليست بالسابقة أي أن المرسوم الرئاسي التنظيمي يصدر ويصبح ساري المفعول، ثم بعدها يقوم المجلس الدستوري بالنظر في مدى دستوريته، بطبيعة الحال إذا تم إخطاره من قبل المؤسسات الدستورية والقضائية الواردة في المادتين 187، 188 من الدستور السالفتي الذكر.

وبهذا نستطيع إستنباط فكرة مفادها أن هذه الرقابة ليست إلزامية لصدور التنظيم المستقل، وإنما هي جوازية وهي بذلك على عكس تلك الرقابة المفروضة على القوانين العضوية الصادرة عن البرلمان، التي تكون فيها الرقابة إلزامية قبل صدور القانون وهو ما نصت عليه المادة 141 فقرة أخيرة من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 حيث جاء فيها: "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"، وبهذا يمكن القول أن الرقابة الدستورية على القوانين العضوية تعتبر إجراء جوهرى لصدوره، بمعنى آخر بدون رأي المجلس الدستوري بشأنها لا تصدر وبالتالي لا تعد نافذة على الأفراد.

1 - وفاء شعلال، المرجع السابق، ص30.

وبالتالي عند إتمام المجلس الدستوري لمهمته الرقابية على اللوائح التنظيمية المستقلة يعمل على إصدار قراره هذا القرار الذي يتمتع بحجية مطلقة ونهائية، غير قابل لأي طعن وبأية طريقة كما أنه ملزم لجميع الجهات والسلطات العمومية والإدارية وهو ما نصت عليه المادة 191 من الدستور¹، وكذلك المادة 71 من النظام المحدد لقواعد عمل وسير المجلس الدستوري²، حيث تنص هذه الأخيرة على أن : "آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية طبقا للمادة 191 (فقرة 03) من الدستور".

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على اللوائح والتنظيمات المستقلة

لقد نص دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 في مادته 161 على أنه : "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية" وعليه وإنطلاقا من هذه المادة وباعتبار الدستور أسمى تشريع في الدولة فهو بهذه الصفة يعد الضامن الأساسي لحماية الحقوق والحريات في المجتمع خاصة من جانب تعسف الإدارة ، بما تحوزه من إمتيازات السلطة العامة وبهذا المنظور الدستوري الذي طرحناه، يمكن إعتبار اللوائح والتنظيمات المستقلة قرارات إدارية وذلك من خلال تبني المعيار الشكلي لها لأنه المعيار المرجح والمعتمد حسب تصورنا كونها تصدر عن أعلى جهاز إداري في الدولة وهو رئيس الجمهورية ومن ثمة تكون محلا للرقابة القضائية ، غير أنه تجدر الإشارة في صلب هذا الطرح إلى إستبعاد بعض التنظيمات المستقلة من هذه الرقابة، لأنها تعد من قبيل أعمال السيادة، مما يجعلها تتمتع بحصانة قضائية وبالتالي لا تخضع للرقابة القضائية بجميع صورها³، أما فيما يخص الطائفة الأخرى من القرارات التي تخرج عن هذا الإستثناء، فهي

1 - المادة 161 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

2 - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1437 الموافق 06 أبريل 2016، الجريدة الرسمية عدد 29، الصادرة في 04 شعبان عام 1437 الموافق 11 مايو 2016.

3 - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص67.

حسب الإطار الموضوعي تكون قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة وهو ما نصت عليه المادة 09 من القانون العضوي 98-101 المعدل والمتمم التي تنص على:

يفصل مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا في:

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

2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من إختصاص مجلس الدولة.

وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 901 من القانون 08-209، التي نصت على أنه: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية".

وعليه نستنتج وفق ما تطرقنا إليه أمرين هما:

الأمر الأول: وهو المتعلق بأعمال السيادة، الذي يقصد به طائفة المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة سياسية Un Pouvoir Publique، هذه المراسيم لا تخضع ولا يجوز الطعن فيها قضائيا أمام مجلس الدولة.

الأمر الثاني: وهو الذي يهمننا والمتعلق بالمراسيم الرئاسية التنظيمية التي يصدرها رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية والخارجة بدورها عن إطار أعمال السيادة والتي تخضع لرقابة القضاء ممثلا في مجلس الدولة ومثالا على ذلك، المراسيم المتعلقة بتنظيم المرافق العمومية، أو تلك المتعلقة بالضبط الإداري في أبعاده الثلاث³، حيث يعمل مجلس الدولة على فرض رقابته وفق صورتين:

1 - المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 .

2 - المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21 سنة 2008.

3 - أحسن رابحي ، المرجع السابق، ص429.

الرقابة السابقة: ويمارسها حينما يكون بصدد ممارسته لوظيفته الإستشارية من خلال آراءه حول مشاريع القوانين أو مشاريع المراسيم ذات الأصل الحكومي، حيث يقوم بالرقابة على مدى الفصل الوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا عن طريق رفض المشاريع الحكومية حينما يتأكد بأنها تشكل اعتداء على اختصاصات السلطة التشريعية¹.

الرقابة اللاحقة: يقوم بها مجلس الدولة حينما يكون بصدد ممارسته للوظيفة القضائية فيعتبر بهذه الصفة قاضي مشروعية يعمل على النظر في مدى مشروعية القرارات الإدارية لا سيما منها المراسيم الرئاسية التنظيمية، عندما يتم الطعن فيها أمامه سواء بالإلغاء أو فحص مشروعيته وما إلى ذلك من أوجه الطعن الأخرى².

1 - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص427.

2 - سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص138.

خلاصة الفصل الأول:

في نهاية هذا الفصل المعنون بالمظهر السيادي للسلطة التنظيمية في الجزائر، توصلنا من خلاله إلى مجموعة أفكار عامة، نعددها كما يلي:

1- فكرة التنظيم بصفة عامة، هي عبارة عن مدلول ومفهوم جديد ليس بالعريق والمتجذر في علم القانون وإنما هو مصطلح تكون بالأمس القريب، جاء كنتيجة لتواتر العديد من الأحداث التاريخية، هذه الأخيرة التي ولدت لنا مصطلح التنظيم ذو الوجه المعاصر، هذا المصطلح الذي يرجع الفضل الكبير في تكوينه، إلى المؤسس الدستوري الفرنسي بالضبط في مدونة دستور فرنسا لسنة 1958.

2- التنظيم يأخذ وجهين الأول مستقل والثاني مشتق وباعتبار الوجه الأول هو الذي كان محل نقاش في مضمون الفصل الأول، الذي أخذ تسمية المظهر السيادي للسلطة التنظيمية في الجزائر توصلنا من خلاله إلى أنه من إحتكار رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي كان في وقت مضى مقيد في ممارسة نشاطه التنظيمي، لكن بعد مدة وكنتيجة لمتغيرات الحياة ومتطلباتها المختلفة تحرر وأصبح ينافس البرلمان في ميدان التشريع وذلك بالإعتراف له من قبل المؤسس الدستوري الجزائري بالسلطة التنظيمية المستقلة، هذه السلطة التي قلبت الموازين بينها وبين التشريع بالنسبة للهيئة النيابية حتى غدى رئيس الجمهورية هو صاحب اليد المطلقة في التشريع التنظيمي والبرلمان هو صاحب اليد المقيدة.

3- توصلنا إلى الكشف عن وجود فروقات عديدة بين التنظيم المستقل والقانون وذلك بإعتمادنا على معايير مختلفة، على غرار المعيار العضوي والمعياري الشكلي، إضافة إلى المعيار الموضوعي لكن رغم هذه الفروقات إلا أنهما يشتركان في نقطة وهي: أن كلاهما يأتي في شكل قاعدة عامة ومجردة وملزمة.

4- السلطة التنظيمية المستقلة يتم ممارستها بواسطة آلية قانونية أصطلح عليها تسمية المرسوم الرئاسي التنظيمي، هذه الآلية التي تعتبر الأداة الفعالة بيد رئيس الجمهورية لمزاولة مهامه التنظيمية، كفلها له الدستور بناء على العديد من المقومات أبرزها التمرکز القانوني لرئيس الجمهورية بإعتباره الرئيس الإداري الأعلى في البلاد، زيادة عن ذلك إكتشفنا بأن آلية

المرسوم الرئاسي تتميز بالعديد من الخصائص والمميزات جعلت منها ذات طابع خاص يختلف كل الإختلاف عن القانون، وهذا الطابع هو الطابع الإداري، في كونها عبارة عن قرارات إدارية يصدرها رئيس الجمهورية في إطارين:

الأول الهدف منه تنظيم المرافق العامة والثاني يهدف من خلاله إلى حفظ النظام العام من خلال ممارسة سلطة الضبط الإداري.

5- استنتجنا كذلك نقطة مهمة مفادها أنه ومن أجل حماية مبدأ سمو الدستور وبالتالي ضمان مبدأ المشروعية في الدولة، تعمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى فرض رقابة على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية، هذه الرقابة تأخذ مظهرين: الأول رقابة دستورية تم توكيلها إلى هيئة سياسية تعرف بإسم المجلس الدستوري والثاني رقابة قضائية تم توكيلها إلى هيئة قضائية تتمثل في مجلس الدولة، هاتين الهيئتين يمارسان رقابة مضبوطة وفق شروط وزوايا قانونية محدد وكذلك كل من هاتين الهيئتين لديهما إجراءات معينة من أجل فرض الرقابة على سلطة التنظيم المستقل، كل هذا من أجل تحقيق هدف واحد ووحيد وهو حماية دولة القانون، خاصة وأن فكرة التنظيم المستقل جاء نطاقها على سبيل الإطلاق، لذلك كان من الضروري، فرض رقابة عليها من أجل الحيلولة دون الإعتداء على الإختصاصات الحصرية للهيئة التشريعية.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: المظهر الإداري للسلطة في الجزائر

لقد بينا سابقا بأن مصطلح التنظيم في مدلوله المعاصر يشمل مظهرين : المظهر الأول يتمثل في المظهر السيادي والذي تطرقنا إلى تبيان فحواه بشكل مفصل في الفصل الأول وما يهمنا الآن في مضمار هذا الفصل هو المظهر الثاني للسلطة التنظيمية وهو المظهر الإداري والذي يقصد به تلك السلطة التنفيذية لقواعد تشريعية عامة، حيث تعمل على تحديد شروط وكيفيات تطبيقها وممارستها¹ وفي بعض الأحيان تقتصر وظيفتها على تنفيذ النصوص المفصلة مسبقا من قبل المشرع والمثل على النوع الأول نجد النصوص التنظيمية التي تصدر مثلا لتنفيذ المادة 140 فقرة 16 من دستور 1996 المعدل والمتمم، القاضية بأن البرلمان يتولى وضع القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان والتي تحتاج إلى نصوص تفسيرية شارحة لها لكنها مقيدة بفحواها وهنا نكون نتكلم عن السلطة التنظيمية للوزير الأول، أما النوع الثاني فيظهر في الكثير من الحالات، أين يتولى المشرع تنظيم مجال ونشاط معين بطريقة مبسطة، هذه الطريقة لا تترك لهيئات السلطة التنفيذية إلا مهمة التنفيذ فقط وذلك عن طريق تكليف أشخاص معينين بتلك المهمة ومن بين هؤلاء الأشخاص، نجد الوزير كقائد إداري للقطاع المشرف عليه وكذلك رؤساء الجماعات الإقليمية والمحلية وهذا عن طريق الاعتراف لهم بسلطة التنظيم خارج الأطر الدستورية وبهذا نكون قد تعرضنا إلى المعنى الحقيقي للمظهر الإداري للسلطة التنظيمية في الجزائر والذي سوف نعمل على توضيح تفاصيله بشكل دقيق في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: السلطة التنظيمية للوزير الأول

المبحث الثاني: مرونة السلطة التنظيمية في الجزائر

المبحث الأول: السلطة التنظيمية للوزير الأول

لسلطة التنظيمية للوزير الأول تتمثل في مجموعة اللوائح التنظيمية التي تعمل على تنظيم الجزئيات والتفاصيل اللازمة لتنفيذ الأحكام والقواعد التي تضمنها إما القانون أو

1 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص90.

التنظيم المستقل الصادر عن رئيس الجمهورية وتعتبر هذه السلطة عنصرا فعالا من عناصر بناء هرم التدرج القانوني في الدولة ومصدرا من مصادر الشرعية وهي بهذا المفهوم تعتبر الإختصاص الأصلي والتقليدي للحكومة، الغرض منها هو تطبيق القواعد التشريعية، حيث تعمل على تحديد وتوضيح كفاءات تطبيق وتجسيد كل من القانون والتنظيم المستقل في الواقع العملي وذلك تجسيدا لما جاء في المادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم وكذلك المادة 99 من ذات الدستور وتتم ممارسة هذه السلطة بموجب آليات قانونية كفلها الدستور للوزير الأول وعلى اعتبار الدستور هو القانون الأسمى في الدولة فهذا يعني أنه يحتل المرتبة الأولى في سلم تدرج المنظومة القانونية في الجزائر، الأمر الذي يستدعي تفيد الحكام والمحكومين بقواعده والعمل بموجبها¹ ومن هذا التمهيد البسيط يتبادر في أذهاننا تساؤل: ما المقصود بالسلطة التنظيمية للوزير الأول؟، أو بالأحرى ما هو مدلولها؟ وإلى أي مدى يمكن أن يتسع نطاقها؟ وفيما تتمثل الآليات الدستورية التي بحوزة الوزير الأول في سبيل ممارستها؟ كل هذه الأسئلة بدى لنا أن نجيب عليها في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مدلول السلطة التنظيمية للوزير الأول.

المطلب الثاني: أداة ممارسة السلطة التنظيمية للوزير الأول.

المطلب الأول: مدلول السلطة التنظيمية للوزير الأول

بداية لابد من الإشارة في هذا المجال إلى تعدد الإصطلاحات والتسميات بشأن السلطة التنظيمية للوزير الأول، فهناك من الباحثين من يطلق عليها تسمية السلطة التنظيمية المشتقة وهناك من يسميها اللوائح التنظيمية المكملة والبعض الآخر يصطلح عليها تسمية اللوائح التنظيمية التابعة، لكن رغم تعدد هذه التسميات إلا أنها تصب كلها في خانة واحدة وهي السلطة التنظيمية للوزير الأول .

1 - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 188.

أولاً: تعريف السلطة التنظيمية للوزير الأول : هناك عدة تعريفات وردت بشأن هذه السلطة، نجد من بين هذه التعريفات ما يلي:

أ- تعريف الفقه: عرفها الأستاذ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب على أنها تلك اللوائح التي تمثل أهم نوع من أنواع اللوائح الإدارية وهذه اللوائح التنظيمية التنفيذية يستفاد من إسمها أنها تتضمن الجزئيات والتفاصيل اللازمة لتنفيذ وتطبيق القوانين.¹

ب- تعريف السلطة التنظيمية للوزير الأول وفق خصوصيات النظام الدستوري الجزائري

ويقصد بها طائفة القرارات التنظيمية الصادرة عن الوزير الأول المنظمة للأحكام التفصيلية والجزئيات المختلفة بغرض توفير الشروط اللازمة لوضع القوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية موضع التطبيق الفعلي والصحيح.

ويطلق الفقه الدستوري على هذه التنظيمات واللوائح تسمية "اللوائح المشتقة" وهذا لأنها تابعة ومشتقة من أعمال قانونية سابقة ولا يمكنها بذلك تنظيم موضوع ما بصورة مستقلة² وهذا يعني بأن الوزير الأول لا يمكنه إتخاذ أي تدابير أو إجراءات في مواضيع ومسائل لم يسبق تنظيمها سواء من قبل البرلمان أو من طرف رئيس الجمهورية، إلا أن هذا المنع والتقييد حسب رأينا لا يكبح حرية الحكومة في إطار سلطة التنظيم من تحديد شروط ونماذج تدخل الإدارة العامة على حد تعبير الفقيه شارل ديباش³ وكنتيجة لصعوبة إيجاد معيار محدد للتمييز بين الإدارة والحكومة فإنه عادة ما تعطي الحكومة للإدارة حق تحديد الإطار العام لنشاطها.⁴

1 - محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة الإسكندرية، جلال حزي وشركاه، 1990، ص 219.

2 - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 60.

3 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 23.

4 - عقيلة خرباشي، المرجع نفسه، ص 23.

كما نجد تعريف آخر لهذه السلطة ومفاده بأن السلطة التنظيمية للوزير الأول هي عبارة عن قرارات إدارية صادرة عن الوزير الأول في شكل مرسوم تنفيذي ذو طابع تنظيمي تتضمن قواعد عامة ومجردة في أحد المجالات التي تخص الإدارة العامة في جميع جوانبها.¹

ثانياً: أهمية اللوائح التنظيمية التنفيذية الصادرة في ظل السلطة التنظيمية للوزير الأول

إن المراد والهدف الأساسي من اللائحة التنفيذية التنظيمية الصادرة في ظل السلطة التنظيمية للوزير الأول تكمن في أن التشريع أو القانون بصفة عامة يتسم بصفتين أساسيتين، أولهما صفة العمومية *la généralité* وثانيهما صفة التجريد *l'impersonnalité*²، تقتصر مضامينه وفحواه على وضع الأحكام العامة والخطوط العريضة للمواضيع والمسائل المراد تنظيمها، تاركا المسائل التفصيلية إلى الهيئة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول وفقا للدستور الجزائري وهذا راجع بالأساس إلى أن الهيئة التنفيذية هي من تملك الدراية الكافية والفنية بمعنى أدق وذلك بحكم مسيرتها وإحتكاكها بالواقع العلمي وما تمتاز به وظيفتها من سرعة البت في الأمور والمسائل الحياتية المختلفة.

وكذلك يمكن أن نرجع بصورة أخرى أهمية السلطة التنظيمية المشتقة الممنوحة للوزير الأول لطبيعة تكوينها والمختلفة بدورها عن الهيئة النيابية والمتمثلة في البرلمان، ما يسمح لها أكثر من غيرها بملاً الفراغات وإعطاء النصوص والتشريعات العامة الصورة الواقعية الحقيقية والفعلية التي تنسجم مع مقتضيات ومتطلبات الواقع المعاش.³

من جهة أخرى تكمن الأهمية في أن الهيئة التنفيذية تمتلك جهاز إداري خاص بها يمتاز بالفعالية وهذا بواسطة الوسائل البشرية والمادية، التي تساعد على إتخاذ القرارات

1 - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 82.

2 - أحسن راجي، التشريع والمؤسسة التشريعية، الجزائر نموذجاً، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2016، ص 83.

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

والإجراءات العاجلة لمواجهة جميع المستجدات والظروف مهما كانت درجة تعقيدها والتي تفرزها تطورات المجتمع.

كما أن السلطة التشريعية من منظور آخر لا تمتلك من الوقت والخبرة الكافية للقيام بإجراءات التنفيذ خاصة وأن مجمل قواعدها تتسم بالعمومية وعدم التوسع وكثرتها من حيث الكم، هذا ما يجعلها مرتبطة إرتباطا وثيقا بالسلطة التنظيمية للوزير الأول وهو ما تأكده العديد من النصوص القانونية التي تحيل تفاصيلها وكيفيات تطبيقها للتنظيم، أبرز مثال على ذلك القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹ في مادتيه 03 و 11، حيث تنص المادة 03 منه في فقرتها الأولى على: "يحدد تطبيق هذا القانون الأساسي بقوانين أساسية خاصة بمختلف أسلاك الموظفين، تتخذ بمراسيم" وكذلك نص المادة 11 من ذات القانون التي تقول: "تنشأ المناصب العليا المذكورة في المادة 10 أعلاه عن طريق النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والإدارات العمومية، فيما يتعلق بالمناصب العليا ذات الطابع الهيكلي".

وعليه وكتطبيق لنص المادتين سالفتي الذكر جاء المرسوم التنفيذي رقم 09-238² الذي يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للوظيفة العامة، حيث جاء في الفصل الأول من الباب الأول من هذا المرسوم في المادة الأولى: "تطبيقا لأحكام المادتين 3 و 11 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006".

الفرع الأول: نطاق السلطة التنظيمية للوزير الأول

لقد نصت المادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 في فقرتها الثانية: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

1 - الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية، 46 المؤرخة في 16 جويلية سنة 2006.

2 - المؤرخ في 29 رجب عام 1430 الموافق 22 يوليو 2009، المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية عدد 43.

وكذلك نص المادة 99 من ذات الدستور الذي مفاده: "يمارس الوزير الأول زيادة عن السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور الصلاحيات الآتية: وجاء من بينها: يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

وما نستنتجه من خلال مضمون المادتين هو أن : نطاق السلطة التنظيمية للوزير الأول يقتصر فقط على تنفيذ القوانين الصادرة من البرلمان وكذلك تنفيذ مختلف التنظيمات المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية وعليه سوف نعمل على التطرق :أولا صلاحية الوزير الأول في تنفيذ القوانين وثانيا صلاحية الوزير الأول في تنفيذ اللوائح التنظيمية المستقلة.

أولا: صلاحية الوزير الأول في تنفيذ القوانين:

إن إختصاص الوزير الأول في نطاق ممارسته للسلطة التنظيمية مرتبط إرتباطا وثيقا بالقوانين والتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية في شقيها القوانين العادية والقوانين العضوية وهذا بطبيعة الحال ما نستشفه في المادة 143 من الدستور السالف ذكره، وهنا يظهر لنا سر تسمية هذه السلطة (السلطة التنظيمية للوزير الأول) بالسلطة التنظيمية المشتقة حيث يعمل الوزير الأول في إطارها على إتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة لوضع القانون حيز التنفيذ وهذا بموجب ما يصدره من لوائح تنفيذية، هذه الأخيرة التي يمكنها أن تضيف عناصر جديدة لم يتضمنها النص القانوني، بشرط أن تتفق مع مقصود وهدف المشرع عند إدراجها¹.

فالوزير الأول من هذا المنطلق ملزم بتنفيذ القوانين وهذا الإلتزام مرده المادة 99 من دستور 1996 المعدل سنة 2016، حيث يعمل على السهر على تنفيذ القوانين في الموضوع الصحيح والفعلي لها وذلك بموجب آلية المراسيم التنفيذية.

1 - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص323.

ومن الأمثلة التي تبين إختصاص الوزير الأول في تنفيذ القوانين، نجد: قانون رقم 10/03¹ الذي أشار إلى 26 نصا تنظيميا وهو ما يبين الدور الأساسي الذي يلعبه التنظيم في مجال تجسيد القانون في الواقع.

ويعود سبب توكيل هذا الإختصاص للوزير الأول شخصيا لأنه وبحكم موقعه هو الأقدر وعلى دراية كافية بما يحتاجه تنفيذ أي قانون من جزئيات وتفاصيل دقيقة إلا أنه يخرج عن هذا المجال أي مجال تنفيذ القوانين الموكول للوزير الأول، تنفيذ القوانين التي تخص وزارة الدفاع الوطني و وزارة الخارجية ، لأنها من قبيل المجالات المحمية لرئيس الجمهورية هذا الأخير الذي يتولى بمفرده تنظيمها بموجب آلية المراسيم الرئاسية التنظيمية.

وتجدر الإشارة إلى أن المراسيم التنفيذية ذات الطبيعة التنظيمية والصادرة عن الوزير الأول في نطاق تنفيذه للقوانين لا تعرض على البرلمان إلا أنها قد تقيم مسؤولية الحكومة، في حالة ما إذا تجاوزت أو تعدت الحدود التي رسمها التشريع البرلماني والتي أتت من أجل تنفيذه كأن تعدل مثلا أحكامه بالحذف أو الإضافة أو أنها تعطل تنفيذه.

إذن فالوزير الأول من خلال ما سبق ذكره مقيد في إصداره للمراسيم التنفيذية التنظيمية، بالمجال الذي حدده القانون، إلا أنها بالموازات مع ذلك تبدوا على قدر كبير من الأهمية إذ أنه وبدونها ستبقى القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية مجرد حبر على ورق².

ثانيا: صلاحية الوزير الأول في تنفيذ التنظيمات المستقلة

تنص المادة 99 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 في فقرتها الثانية على أن الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات³ تشير هذه الفقرة إلى أن الوزير الأول مكلف أيضا إلى جانب تنفيذ القوانين بتنفيذ التنظيمات المستقلة (المراسيم الرئاسية التنظيمية)

1 - المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43، المؤرخة في 20 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 20 يوليو سنة 2003.

2 - عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص164.

3 - المادة 99 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

التي يصدرها رئيس الجمهورية ويكون ذلك بالتوقيع على المراسيم التنفيذية التنظيمية وإصدارها.

فقبل التعديل الدستوري لسنة 2008، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري كان يأخذ بمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية حيث أن التنظيمات المستقلة التي تأتي بشأنها المراسيم التنفيذية التنظيمية تنفيذا لها قد تحد من سلطة رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) لأنها تأتي مستقلة عن التشريعات التي يصدرها البرلمان وبالتالي قد تأتي متناقضة مع السياسة التي تنتهجها الحكومة ولذلك كان ولا بد من تصحيح هذه الفجوة وذلك من خلال إعطاء السلطة التنظيمية للوزير الأول دون قيد ولا ضابط حتى يتمكن من تنفيذ التشريعات والتنظيمات، وبرنامج حكومته المسؤول عليه أمام البرلمان.¹

وهذا ما ذهب إليه الدستور الفرنسي لعام 1958 في المادة 21 منه التي تنص على: "أن الوزير الأول يملك سلطة التنظيم التي على أساسها يتخذ قرارات ذات بعد عام، أي فرضها على الكل بواسطة المراسيم".

وعليه نستنتج وفق ما جاء في المنظور السالف الذكر بأن السلطة التنظيمية للوزير الأول، تشمل إتجاهين:

الإتجاه الأول: يسعى من خلاله الوزير الأول إلى تنفيذ القوانين، وهو بذلك يعتبر الشكل التقليدي والكلاسيكي للتنظيم.

الإتجاه الثاني: السلطة التنظيمية للوزير الأول يمكن أن تكون مستقلة، حيث يمكنه التدخل دون أي يربط قراره إلى تنفيذ نص تشريعي.²

1 - قديم كيواني ، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012، ص46.

2 - عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص165.

الفرع الثاني: مدى تحكم الوزير الأول في نشاطه التنظيمي

لقد نصت المادة 99 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 في فقرتها الثانية على أن الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، بالإضافة إلى أنه مكلف بتنفيذ التنظيمات المستقلة التي يقوم بإصدارها رئيس الجمهورية، وعليه تتجلى لنا إنعدام الإستقلالية بالنسبة للنشاط التنظيمي للوزير الأول، ومرد ذلك إلى الطبيعة المشتقة لهذا النشاط، حيث يمنعه ذلك من إتخاذ أي تدابير في المواضيع التي لم يسبق تنظيمها سواءً من قبل البرلمان أو حتى من طرف رئيس الجمهورية¹، ومن هنا تظهر لنا تبعية الوزير الأول في ممارسة نشاطه أو سلطته التنظيمية في جانبين:

أ- التبعية لرئيس الجمهورية.

ب- التبعية للبرلمان

أولاً: تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية أثناء ممارسته لسلطته التنظيمية

تظهر تبعية الوزير الأول أثناء ممارسته للسلطة التنظيمية عند تنفيذه لمختلف التنظيمات المستقلة التي يتخذها رئيس الجمهورية بواسطة آلية المراسيم الرئاسية حيث يجد الوزير الأول نفسه ملزم ومسؤول عن تنفيذ هذه المراسيم التنظيمية المستقلة بالشكل المحدد من قبل رئيس الجمهورية وبدون الإنحراف عن جوهرها ومضمونها² ومن هنا نستشف بأن السلطة التنظيمية للوزير الأول ليست بالإختصاص المطلق بل هي عكس ذلك تماماً تمثل نشاطاً مقيداً ومحدوداً من حيث الموضوع والمجال، هذا ما جعل منها سلطة مشتقة وتابعة على عكس السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية التي تتمتع بالحرية والإنفصال عن أي تشريع تستمد وجودها مباشرة من الدستور، لكن رغم ذلك يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2016 قد عمل على تعديل نقطة مهمة وهي تخليص الوزير

1 - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص23.

2 - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص442.

الأول اثناء توقيعه على المراسيم التنفيذية من فكرة التوقيع المجاور (موافقة رئيس الجمهورية) وبذلك يمكن اعتبارها خطوة إيجابية نحو تعزيز مكانة السلطة التنظيمية للوزير الأول.

ثانيا: تبعية الوزير الأول للبرلمان في ممارسته لنشاطه التنظيمي

لا يقتصر النشاط التنظيمي للوزير الأول على تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، بل تعدى هذا النشاط إلى تنفيذ القوانين والتشريعات البرلمانية وهنا يظهر لنا الجانب الثاني من تبعية الوزير الأول في ممارسته لسلطته التنظيمية وهو التبعية للبرلمان.

فالمعروف من حيث المنطق والتاريخ بأن القوانين ذات المصدر البرلماني كثيرا ما تقتصر وظيفتها على وضع القواعد والمبادئ العامة فقط، تاركة الجوانب التفصيلية للهيئة التنفيذية¹ ممثلة في الوزير الأول لأنه هو الساهر على تنفيذها وفق نص المادة 99 السالفة الذكر، مما جعل من السلطة التنظيمية للوزير الأول تشكل جزءا لا يتجزأ من الوظيفة التشريعية، ويعود سر الإعتراف للوزير الأول بهذه الوظيفة للدور والمكانة التي يحتلها والتي تحتاج إلى إصدار النصوص واللوائح بإرادته المنفردة، ليجسد بمقتضاها التشريع البرلماني في أرض الواقع، وتجدر الإشارة إلى أن كل تأخر في إصدار هذه اللوائح سينجر عنه تعطيل تنفيذ القانون، وبالتالي سوف يقيم مسؤولية الحكومة، لذلك وجب على الوزير الأول والحكومة ككل بأن يعمل على تنفيذ القوانين وفقا لما تتطلبه مقاصدها ومضامينها² لأنه لا طالما كان التشريع العادي هو الأصل واللوائح التنفيذية هي الفرع لذلك لا بد من مسايرة الثاني للأول في مضمونه ومقصوده فإن حادت عنه أعتبرت غير شرعية وتكون بذلك عرضة للإلغاء وبذلك نكون قد وصلنا إلى نتيجة وهي أن الوزير الأول أثناء ممارسته لسلطته التنظيمية عن طريق تنفيذ القوانين مقيد وتابع للبرلمان وهو ما يبرر تسمية سلطته التنظيمية بالسلطة التابعة والمشتقة.

1 - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص446.

2 - عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية واللوائح الإدارية، المرجع السابق، ص31.

المطلب الثاني: أداة ممارسة السلطة التنظيمية للوزير الأول

إذا كان رئيس الجمهورية في إطار سلطته التنظيمية المستقلة يحوز على أداة المرسوم الرئاسي التنظيمي الذي يتضمن قواعد عامة ومجردة، يعمل على إصدارها دون الحاجة في ذلك إلى أي مرجعية قانونية، لأن ذلك يندرج ضمن اختصاصاته الدستورية، التي عززت مكانته التنظيمية، في كونها ذات مظهر سيادي فإن الوزير الأول على عكس ذلك تماما، فهو يملك في إطار سلطته التنظيمية أداة تنفيذية بحتة، أطلق عليها تسمية المراسيم التنفيذية، التي تأتي تنفيذا للقوانين والتنظيمات لا غير يستند وجودها للفقرة الرابعة من المادة 99 في دستور 1996 المعدل والمتمم¹، هذه الأداة يستعملها الوزير الأول في الإطار الذي حدده له الدستور، هذا الإطار الذي لا يجوز للوزير الأول الإنحراف به أثناء ممارسته لنشاطه التنظيمي وإن حدث ذلك يكون محلا لتسليط رقابة من قبل الجهات المختصة قانونا، وعليه سوف نحاول التطرق من خلال هذا الطرح إلى المرسوم التنفيذي كأداة لممارسة السلطة التنظيمية للوزير الأول، وأوجه الرقابة المسلطة عليها في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: المرسوم التنفيذي كأداة لممارسة السلطة التنظيمية للوزير الأول

تعرف المراسيم التنفيذية Décrets exécutifs على أنها تلك التنظيمات واللوائح التي تعمل على شرح وتفصيل التشريعات العادية والعضوية الصادرة عن السلطة التشريعية²، فهي بذلك تعتبر مراسيم تنظيمية مكملة للقوانين règlement complémentaires بناء على تكليف من البرلمان³، وكذلك تعمل على تنفيذ وتطبيق التنظيمات والمراسيم الرئاسية الصادرة في ظل السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية، وهذا ما أقرته المادة 99 من دستور 1996 عندما نصت على أن الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات كل

1 - المادة 99 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

2 - نسيمة بلحاج ، المرجع السابق، ص142.

3 - تيسير عواد، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، ص91.

ذلك يكون بمناسبة ممارسته لإختصاصه التنظيمي، هذا الأخير الذي أوكله الدستور الفرنسي للوزير الأول بموجب المادة 21 منه¹.

ويحتل المرسوم التنفيذي التنظيمي مكانة متميزة في المنظومة القانونية السائدة في الجزائر، فالقانون ذاته وهو أعلى مرتبة ودرجة من المرسوم التنفيذي قد يشير صراحة إلى صدور نص تنظيمي يبين طرق وكيفيات تطبيقه لذلك كان و لا بد من أجل تحريك مواد القانون في الواقع العملي ضرورة إصدار المرسوم التنفيذي لكن ذلك ليس دائما وإنما حينما يتطلب النص القانوني ذلك، وهنا تظهر لنا الأهمية منه².

ومن ناحية أخرى نجد أن المرسوم التنفيذي لا يختلف من حيث المضمون عن المرسوم الرئاسي ومؤدى ذلك أن كلاهما يتضمن قواعد عامة ومجردة إلا أنه ورغم ذلك يبقى المرسوم التنفيذي في بعض الحالات مرتبطا إرتباطا وثيقا بالمرسوم الرئاسي وذلك من خلال مساهمة المرسوم التنفيذي بشرح تفاصيل المراسيم الرئاسية وتبيان طرق تطبيقها على أرض الواقع.

ومن الأمثلة عن المراسيم التنفيذية ذات الطابع التنظيمي نجد:

المرسوم التنفيذي رقم 340/09 المتضمن إنشاء جامعة بوزريعة³.

المرسوم التنفيذي رقم 143/16 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز منشآت الغاز الطبيعي ذات الضغط العالي في عدة ولايات⁴.

1 - أحسن غربي ، ركن الإختصاص في القرار الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، 2005، ص43.

2 - عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، المرجع السابق، ص41.

3 - المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، المتضمن إنشاء جامعة بوزريعة، الجريدة الرسمية عدد 61 المؤرخة في 25 أكتوبر 2009، الصفحة 10.

4 - المؤرخ في 27 رجب عام 1437 الموافق ل 05 مايو 2016 المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز منشآت الغاز الطبيعي ذات الضغط العالي في عدة ولايات، الجريدة الرسمية عدد 29، ص13.

ويعود السبب الرئيسي في جعل المراسيم التنفيذية هي الآلية الوحيدة التي تعمل على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ونقلها إلى حيز التطبيق الفعلي والعملي الصحيح، إلى أن القوانين كما عرفنا سابقا وكذلك التنظيمات عادة ما يقتصر دورها على وضع القواعد والمبادئ العامة فقط تاركة المسائل والجزئيات المتعلقة بها إلى الهيئة التنفيذية والمتمثلة في الوزير الأول الذي هو من له الدراية الكافية بما يتطلبه الواقع وذلك بحكم إحتكاكه الدائم به، وكذلك يرجع السبب إلى أن السلطة التنفيذية تمتاز بسرعة البث في المسائل والأمور المتعلقة بالحياة وهذا نتيجة الطبيعة التي تكتسبها أعمالها والتي تختلف عن أعمال الهيئة التشريعية هذه الأخيرة التي يطبعها التباطئ ومن هنا يستدعي الأمر إصدار المراسيم التنفيذية التنظيمية من الهيئة التنفيذية التي تعمل على تفسير وتبيين كيفية تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحتوي على مبادئ وقواعد عامة.

وبهذا يمكن إعتبار المراسيم التنفيذية بأنها مراسيم تكميلية تابعة ومشتقة عن القوانين والتنظيمات ولولاها لن يحقق القانون أو التنظيم هدفه المنشود لأن المراسيم التنفيذية هي الأداة الفعالة لملاً الفراغات وتوضيح الجزئيات المتعلقة بالمبادئ العامة الموضوعية من قبل البرلمان أو رئيس الجمهورية لكن لا بد أن تساير هذه المراسيم مضامين القواعد العامة ويجب أن لا تخرج عن الإطار الذي رسمه لها القانون أو التنظيم المستقل لتضع أحكام جديدة لأن ذلك يعتبر مخالفة للقانون يستوجب تسليط رقابة عليها وبهذا إلغائها.¹

الفرع الثاني: الرقابة المبسطة على النشاط التنظيمي للوزير الأول

لقد بينا في السابق بأن المرسوم الرئاسي التنظيمي يخضع للرقابة في وجهيها الدستورية والقضائية وهذا مرده إلى أن هذا الصنف من اللوائح يصدر في ظل سلطة التنظيم المستقلة لرئيس الجمهورية والتي تأتي دون أن تتبع أي قانون سابق أي أنها مستقلة ومنفصلة عن التشريع تستمد وجودها مباشرة من الدستور لكن الإشكال المطروح في هذا الفرع إنما يتعلق بالمرسوم التنفيذي التنظيمي، فهذا النوع من اللوائح هو في الأصل مشتق

1 - صليحة بن نملة ، المرجع السابق، ص 106.

من قانون أو تنظيم سابق، فهو بذلك تابع له وهنا نتساءل: هل يخضع المرسوم التنفيذي التنظيمي إلى الرقابة الدستورية بدرجة أولى؟

الإجابة طرحها جانب من الفقه المصري الذي إعتبر اللوائح التنفيذية غير معنية بالرقابة الدستورية وهذا لكونها غير مستقلة بل هي مشتقة عن تشريع عام سابق لها أتت لتوضيحه فقط فهي بذلك ليست باللوائح المنشئة¹ ويترتب عن ذلك بالضرورة إعفاءها من هذا النوع الرقابي (الرقابة الدستورية).

فإذا ما توصل أو ما ثبت مخالفة أحكام هذه اللوائح التنفيذية التنظيمية للدستور فذلك يكون راجع بالأساس أو بالنتيجة إلى عدم دستورية القانون أو التنظيم المستقل المستندة إليه، وفي هذه الحالة يتعين تحريك الرقابة الدستورية ضد هذا القانون أو التنظيم وحده، دون المرسوم التنفيذي التابع له.²

أما إذا تم الكشف عن عدم دستورية المرسوم التنفيذي بسبب التفسير الخاطئ للنص التشريعي العام في إحدى الوجهين القانون أو التنظيم في هذه الحالة يجب أن يحرك مجلس الدولة من ذوي المصلحة لفرض رقابته عليه.

وعليه نستنتج من هذا المضمار الفكري، نقطة وهي: أن اللوائح التنفيذية تخضع فقط للرقابة القضائية والتي سوف نعمل وفق مفهومنا الخاص على توضيحها فيما يلي:

تعد المراسيم التنفيذية ذات الدور التنظيمي من الإختصاصات الحصرية والمكفولة دستوريا للوزير الأول وهذا ما نصت عليه المادة 99 فقرة 04 من دستور 1996 المعدل لسنة 2016 وهذه المراسيم تعد من قبيل القرارات الإدارية بحكم طبيعتها وكذلك من خلال وجهة النظر العضوية والموضوعية لها³ وعليه فإنها تصنف ضمن التصرفات التي تصلح للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة ليفصل فيها ابتدائيا ونهائيا بإستثناء التصرفات التي

1 - أحسن رابحي ، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص467.

2 - أحسن رابحي ، المرجع نفسه، ص467.

3 - بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة الثنائية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012، ص131.

تدرج ضمن خانة أعمال السيادة¹ بطبيعة الحال على النحو السالف الذكر بشأن المراسيم الرئاسية التي تصدر في ظل السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية.

وعلى هذا النحو فإن المراسيم التنفيذية تخضع لرقابة القاضي الإداري، الذي له سلطة الرقابة على مدى مشروعيتها ومطابقتها لقواعد التشريع المعمول بها.

وتظهر هذه الرقابة ضمن منطوق المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، حيث جاء في مضمون هذه المادة:

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.

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

وهكذا يتضح لنا بأن المراسيم التنفيذية التنظيمية تصنف ضمن قرارات الهيئات المركزية وكنتيجة لذلك يخضعها كل من الدستور والقانون إلى الرقابة القضائية من قبل مجلس الدولة.

المبحث الثاني: مرونة السلطة التنظيمية في الجزائر

النصوص التشريعية العامة هي عبارة عن قواعد قانونية عامة ومجردة يتم نقلها من الجانب النظري إلى الجانب الواقعي الملموس بموجب الوظيفة التنفيذية ذات الطابع التنظيمي هذه الوظيفة تعتبر مظهرا إداريا بحتا تتضح بشكل جلي في نطاقين الأول يتمثل في النشاط التنظيمي للوزير الأول هذا النطاق تناولناه بصورة مفصلة في مضمون المبحث الأول من هذا الفصل توصلنا من خلاله إلى أنه يختلف كل الإختلاف عن ذلك المجال التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية، أما النطاق الثاني من المظهر الإداري للسلطة التنظيمية في

1 - محمد صغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ص105.

الجزائر وهو الذي يهمننا بطبيعة الحال، يتمثل في سلطة التنظيم الممنوحة لكل من الوزير ورؤساء الجماعات المحلية هذه الجهات تم إضافتها من طرفنا لأنها تعتبر كمعيار لمرونة السلطة التنظيمية في الجزائر بالنظر للدور الذي تلعبه في تنفيذ السياسة التشريعية والإدارية في الدولة وعليه يمكن إعتبارها كجهات مكملة لتوسيع النشاط التنظيمي في الجزائر إن صح القول ومرد ذلك إلى أننا تعمدنا في السابق إلى تناول الجهات الأصلية لممارسة العمل التنظيمي والمنصوص عليها في الدستور وما يسعنا الآن إلا التكلم عن الجهات المكملة لهذا النشاط وهو ما سوف نعمل على توضيحه في إطار المطالبين التاليين:

المطلب الأول: مشاركة الوزير في العمل التنظيمي

المطلب الثاني: ممارسة السلطة التنظيمية بموجب القانون

المطلب الأول: مشاركة الوزير في العمل التنظيمي:

الوزير هو رجل سياسي وبهذه الصفة يمارس سلطة سياسية يكون مسؤولا عنها شخصيا أمام الوزير الأول وهو أيضا الرئيس الإداري الأعلى في القطاع الوزاري المشرف عليه ويكون بهذا متمتعا بالصفة الإدارية يمارس في إطارها أنشطة إدارية عديدة¹ وهو الممثل القانوني للدولة في جميع الأعمال التي يقوم بها سواءا تعلق الأمر بعملية إبرام العقود باسم الدولة ولحسابها الخاص أو بتمثيلها أمام القضاء كمدعي أو مدعى عليه ويعتبر كذلك الأمر بالصرف الرئيسي على مستوى وزارته من خلال تمتعه بسلطة الأمر بصرف النفقات العامة وذلك بإصداره للأوامر بالدفع داخل الوزارة وله في نطاق هذه الصفة أن يفوض بعض صلاحياته إلى رؤساء الدوائر الذين يحوزون على صفة الأمرين بالصرف الثانويين.

وبالإضافة إلى هذه الصلاحيات والوظائف يتولى الوزير سلطات أخرى على غرار السلطة السلمية (التسلسلية) السلطة الوصائية والسلطة التنظيمية² وباعتبار هذه الأخيرة هي محور إهتمامنا سوف نعمل على توضيحها في ما يلي:

1 - ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص73.

2 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص147.

الفرع الأول: مجال النشاط التنظيمي للوزير

مبدئياً الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية عامة لأن مثل هذه السلطة من إختصاص الجهات الأصلية لممارستها والمتمثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول فالوزير بذلك لا يمكن له إتخاذ أي قرارات تنظيمية إلا إذا أذن له القانون صراحة بذلك وفي حال لم يأذن له القانون بممارستها يمكن له أن يمارسها في النطاق الإداري للوزارة المشرف عليها والموضوعة تحت تصرفه، حيث يقر الإجتهد الفقهي للوزير بحق ممارسة السلطة التنظيمية فيما يتعلق بالمرافق العامة التابعة لوزارته حيث يعمل على إصدار قرارات وزارية تنظيمية بغية تنظيم هذه المرافق¹ وقد جاء في هذا الصدد قرار مبدئي لمجلس الدولة الفرنسي (مجلس الدولة 07 فيفري 1936 جمار RGJA) يعترف بهذه الإمكانية ويضع قاعدة تقول بأن الوزراء لا يتمتعون بسلطة إتخاذ إجراءات عامة وتنظيمية، إلا إذا سمح لهم القانون بذلك، وبسبب ضرورات العمل.²

وعليه نستنتج بأن الوزير يمتلك سلطة تنظيمية متعلقة بالمرفق العمومي الذي يديره وذلك على إعتبار أنه رأس الهرم الإداري والممثل الأول للهيئة التنفيذية، والناطق بإسمها في نطاق نشاطات وأعمال وزارته وله في ذلك سلطة إتخاذ القرارات التنظيمية الإدارية اللازمة لتسيير المرافق العامة التابعة لوزارته وتنظيم الشؤون الإدارية والوظيفية في وزارته³ وتجد هذه السلطة تبريرها في مختلف النصوص القانونية التي تعترف صراحة بها وتوكلها لشخص الوزير وكذلك من ناحية أخرى الضروريات التي يتطلبها سير المرفق العام بانتظام وإضطراد⁴ تدعم هذه السلطة.

ولا بد أن نشير إلى نقطة مهمة في هذا النطاق وهي أنه يمكن للوزير أن يمارس سلطة تنظيمية عامة وذلك بموجب نص قانوني، ففي فرنسا مثلا تنص المادة 21 من

1 - عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة، في ضوء الفقه والإجتهد، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص200.

2 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص148ص149.

3 - عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص200.

4 - عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، دار الهدى للنشر والطبع والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 222

الدستور على السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة لكن هذا لا يشكل أي عائق أمام منح هذه السلطة لوزير ما وذلك بتوكيله مهمة وصلاحيات تنفيذ القوانين وذلك بموجب آلية التفويض وهذا بالإستناد إلى نص الفقرة الثانية من المادة 21 من الدستور الفرنسي التي تجيز لرئيس الحكومة تفويض بعض صلاحياته التنظيمية إلى الوزراء ويشكل هذا التفويض بطبيعة الحال استثناء على مبدأ عدم تمتع الوزراء بسلطة تنظيمية عامة¹ وهذا ما يبرر قرار مجلس الدولة الفرنسي السابق ذكره.

أما في الجزائر فيمكن القول بأن صلاحيات الوزير لا تثير إشكالا من الممكن أن يحدث بشأن سلطته التنظيمية لأن الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري يبادر بمجرد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن الإعلان عن الطاقم الوزاري إلى إصدار مجموعة مراسيم تنفيذية يوزع فيها الإختصاصات بالنسبة لجميع الوزراء وهو ما تضمنته مراسيم تنفيذية عديدة².

حيث تتجلى مظاهر السلطة التنظيمية للوزير بشكل واضح في مساهمته على تنفيذ وتطبيق أحكام وقواعد المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول وهذا عن طريق أو بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته والتي بدورها يتم نشرها في النشرة الرسمية للوزارة المعنية Bulletin officiel³.

وزيادة على ما سبق ذكره فيما يخص الإختصاصات التنظيمية للوزير والمتعلقة بالمرفق العام وكذلك ممارسته للسلطة التنظيمية العامة بموجب آلية التفويض، هناك سلطة تنظيمية ذات طابع آخر والمتعلقة أساسا بسلطة الضبطية الإدارية، فالوزير قد بينا سابقا بأنه لا يتمتع بسلطة تنظيمية عامة، لأن مثل هذه السلطة هي من إختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول فهو بذلك لا يستطيع إتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح له القانون بذلك لا سيما في مجال الضبط الإداري الخاص لأن مثل هذا النشاط لا يمكن لشخص الوزير أن يمارسه

1 - عصام نعمة اسماعيل، المرجع السابق، ص 199.

2 - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص94.

3 - عادل قرانة، النظم السياسية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص137.

إلا بمقتضى وجود نص قانوني ذو طبيعة خاصة ينظمه بصفة دقيقة ويحدد الوزير المختص لممارسته والإجراءات الواجب إتباعها والتي يمكن إتخاذها في إطاره وأبرز مثال على ذلك نجد: وزير الثقافة يتخذ التنظيمات الضرورية لحماية الآثار والمناظر¹ ووزير الأشغال العمومية يتخذ التنظيمات التي يراها ضرورية لحماية الطرقات من مخاطر التشققات والإنهيارات أثناء فصل الشتاء كما نجد وزير الداخلية الذي يمكن إعتباره من أكثر الوزراء الذين يحوزون على سلطة ضبط إدارية واسعة جدا يمكن أن تشمل جميع أرجاء الوطن سواء في الحالات العادية أو الإستثنائية وهو ما أشارت إليه نصوص تنفيذية عديدة على غرار المرسوم التنفيذي رقم 01-91 حيث نستنتج من مواد هذا المرسوم بأن الوزير الأول قد أعطى لوزير الداخلية ممارسة عدة صلاحيات تنظيمية متعلقة بالنظام العام والأمن والحريات العامة وفي نفس السياق نجد وزير الفلاحة والموارد المائية يحوز على سلطة تنظيمية متعلقة بالضبط الإداري الخاص وذلك حينما يعمل على إصدار قرارات يمنع من خلالها صيد نوع معين من الأسماك أو يعمل من خلالها على تنظيم مواقيت الصيد فهنا نجد هذا الوزير يحوز على سلطة ضبطية في مجال خاص مرتبط بنوعية النشاط الذي يحكم القطاع المشرف عليه.

الفرع الثاني: أداة ممارسة السلطة التنظيمية للوزير:

إنطلاقا من أن الوزير هو الرئيس الإداري في القطاع الوزاري الذي يشرف عليه وبإعتباره ممثلا للدولة فإنه بهذه الصفة يباشر مهام السلطة التنظيمية الذي يهدف من خلالها إلى التحكم في شؤون القطاع الذي يديره معتمدا في سبيل ممارسة هذه السلطة على آليات قانونية مختلفة وهذه الآليات تتمثل أساسا في كل من القرارات الوزارية التنظيمية والمناشير والتعليمات وعلى إعتبار أن أعمال الوزير لا تتوفر كلها على خصائص القرار الإداري مثل التعليمات والمناشير سوف نعمل فقط في هذا المجال على توضيح القرارات الإدارية التنظيمية للوزير في كونها أهم أداة بيد الوزير لممارسة مهامه التنظيمية وتظهر في صورتين:

1 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص75.

أولاً: القرارات التنظيمية الصادرة عن الوزارة الواحدة

يمتلك الوزير في إطار القطاع الوزاري المشرف عليه سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية التي تعتبر أهم الأدوات القانونية التي بحوزته لممارسة مهامه التنظيمية المتعلق بالمرفق العام المشرف عليه وكذلك تلك المتعلقة بالضبط الإداري الخاص وتتضمن هذه القرارات قواعد عامة ومجردة وهي بهذه الخاصية تشبه القانون وتلتقي مع المرسوم الرئاسي التنظيمي والمرسوم التنفيذي التنظيمي¹.

والقرار الوزاري التنظيمي لا يخاطب شخصا بذاته إسما ولقبا وإنما يخاطب ويطبق على عدد من الحالات الغير محددة بذواتها أو على عدد من الأفراد غير المعنيين بذواتهم² وأبرز مثال على ذلك:

القرار الوزاري المؤرخ في 23 غشت 2008³ المتضمن تنظيم مسابقة على أساس الإختبارات لتوظيف الملحقين الدبلوماسيين.

وعند إصدار القرار الوزاري التنظيمي من قبل الوزير المختص لابد عليه أن يقوم بنشره في النشرة الرسمية للوزارة المعنية في خانة قراراتها الإدارية أو يتم نشره في الجريدة الرسمية⁴.

ثانياً: القرارات الوزارية التنظيمية المشتركة

لا يصدر القرار الوزاري التنظيمي عن وزارة واحدة فقط، بل يمكن أن يكون مشتركا بين وزارتين أو أكثر وذلك عندما يتطلب تنظيم عمل معين أو مسألة ما تدخل وزيرين أو أكثر، فيصدر القرار الوزاري التنظيمي حينئذ مشتركا⁵، متضمنا بذلك قواعد عامة ومجردة،

1 - عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، المرجع السابق، ص46.

2 - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص142.

3 - المؤرخ في 23 غشت 2008، المتضمن تنظيم مسابقة على أساس الإختبارات لتوظيف الملحقين الدبلوماسيين، الجريدة الرسمية، عدد60، المؤرخة في 19 أكتوبر 2008، ص12.

4 - محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص106.

5 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص43.

لا يخاطب مركزا قانونيا محددًا بذاته ولا يرد فيه ذكر الأسماء والألقاب ويتميز من حيث الشكل بأنه لا يحمل ترقيما، حيث يتم فيه ذكر تاريخ صدوره وعدد الجريدة الرسمية التي نشر فيها وكذلك عنوانه ومضمونه وأبرز مثال على ذلك:

القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 23 أكتوبر 2008¹ المتضمن وضع بعض الأسلاك النوعية التابعة لوزارة التربية الوطنية في حالة خدمة لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية حيث تم التوقيع على هذا القرار من طرف كل من وزير التربية الوطنية ووزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية.

على كل يمكن القول في هذا المجال بأن القرار الوزاري المشترك ذو الطابع التنظيمي يبقى ذات مظهر تعاون بين وزارتين أو أكثر من أجل التحكم في الأمور ذات الطابع المشترك وتنظيمها من أجل تلبية الحاجات العامة للمواطنين.

المطلب الثاني: ممارسة السلطة التنظيمية بموجب القانون:

وضحنا في السابق بأن السلطة التنظيمية هي جميع التصرفات التي تمارسها الهيئات التنفيذية والإدارية في الدولة هذه الهيئات التي يتسع نطاقها العضوي لتشمل وجهين:

الوجه الأول يتمثل في الجهات الإدارية المركزية والمتمثلة في إزدواجية السلطة التنفيذية والمقصود هنا كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول اللذان يمارسان سلطتهما التنظيمية بموجب الدستور ومن ثم تم إعتبارهما كجهات أصلية لممارسة السلطة التنظيمية في الجزائر.

يضاف إلى هذه الجهات الإدارية المركزية، الوزير هذا الأخير الذي لم يلقى تأطير قانوني واضح لوظيفته التنظيمية إلا أن هذا لم يمنعه من ممارستها وهذا لكونه عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية هذا التمركز جعل منه يتمتع بالإضافة إلى صفته السياسية كعضو في مجلس الوزراء بالصفة الإدارية التي عززت مكانته وجعلت منه الرئيس الإداري الأعلى للقطاع الوزاري الذي يشرف عليه وبذلك تكون له قدرة قانونية لممارسة السلطة التنظيمية.

1 - المؤرخ في 23 أكتوبر 2008، المتضمن وضع بعض الأسلاك النوعية التابعة لوزارة التربية الوطنية في حالة خدمة لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 72، مؤرخة في 24 ديسمبر 2008، ص 29.

أما الآن سوف نعمل على حط الرحال في نطاق آخر لممارسة السلطة التنظيمية في الجزائر وهو نطاق القانون وهذا بالطبع بعد سلوكنا وإتباعنا وإحترامنا لمبدأ تدرج القواعد القانونية فالقانون بدوره يرسم جهات أخرى لممارسة السلطة التنظيمية في الجزائر، هذه الجهات تتمثل أساسا في الهيئات اللامركزية الإقليمية هذه الهيئات تعتبر بالنتيجة الوجه الثاني للهيئة التنفيذية في الجزائر والتي تحضى بقسط كبير في النشاط التنظيمي.

تجدر الإشارة في هذا المجال إلى نقطة مهمة وهي:

عندما نتكلم هنا عن السلطة التنظيمية لهيئات الجماعات المحلية أو الهيئات اللامركزية الإقليمية كما يطلق عليها البعض فإننا نقصد بها تلك السلطة التنظيمية الموكولة لرؤساء هذه الجماعات، والمتمثلين في كل من:

- الوالي على رأس هيئة الولاية كجماعية إقليمية.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي على رأس هيئة البلدية كجماعة قاعدية وإقليمية.

فهما بحكم تموقعهما، يمارسان سلطة تنظيمية تم الإعراف لهما بممارستها من قبل القانون وتتضح هذه السلطة في مظهرين فقط:

المظهر الأول: بإعتبارهما هيئات تنفيذية.

المظهر الثاني: وكذلك بإعتبارهما يتمتعان بسلطة الضابطة الإدارية.

وعليه من خلال ما تم التطرق إليه في صلب هذا التمهيد البسيط، نطرح تساؤلين:

الأول: ما هو المجال الذي رسمه القانون للوالي من أجل ممارسة سلطته التنظيمية؟

الثاني: ما هو النطاق الذي حدده قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل ممارسة نشاطه التنظيمي؟

وإنطلاقا من هاذين التساؤلين سوف نعمل على الإجابة عليهما في فحوى الفرعين التاليين:

الفرع الأول: السلطة التنظيمية للوالي.

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول: السلطة التنظيمية للوالي

الولاية حسب نص المادة الأولى من قانون الولاية 12-07¹ هي جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا عبارة عن دائرة إدارية غير ممرزة للدولة تتشكل من هيئتين، الأولى تداولية وتتمثل في المجلس الشعبي الولائي والثانية تمثيلية تتمثل في والي الولاية وباعتبار هذا الأخير هو الذي يهمنها في هذه الدراسة في إطار السلطة التنظيمية الموكلة إليه، والتي يمارسها بدوره في شكلين الأول بصفته هيئة تنفيذية، والثاني بصفته متمتعاً بسلطة الضابطة الإدارية.

أولاً : الصلاحيات التنظيمية للوالي بصفته هيئة تنفيذية

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظراً للسلطات والصلاحيات المسندة إليه بإعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية² ومفوضاً للحكومة خاصة ما تعلق منها بالإختصاصات التنظيمية التي يمارسها في نطاق الحيز الجغرافي للولاية حيث يعمل وفق هذا الطرح على تنفيذ مختلف النصوص القانونية من قوانين وتنظيمات وقرارات حيث جاء في نص المادة 113 من قانون الولاية 12-07: "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات" وهو ما سنوضحه في ما يلي:

أ- تنفيذ القوانين:

حيث يعمل الوالي على تنفيذ جميع القوانين العادية والعضوية الصادرة عن البرلمان وكذلك الأوامر وهذا وفقاً للقواعد العامة المعمول بها أي بعد صدور هذه القوانين في الجريدة الرسمية ووصولها إلى مقر الولاية وإنقضاء مهلة يوم كامل حسب ما جاء في نص المادة

1 - المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

2 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص192.

04 من القانون المدني الجزائري¹ يعمل الوالي على تنفيذها معتمدا في ذلك على آلية القرارات الولائية التنظيمية.

ب- تنفيذ التنظيمات:

ويقصد بها ما يصدر عن الهيئات التنفيذية من نصوص مختلفة من: مراسيم رئاسية تنظيمية، مراسيم تنفيذية تنظيمية، قرارات وزارية تنظيمية، حيث يقوم الوالي بتنفيذها على مستوى الحيز الجغرافي للولاية بموجب إصدار قرارات تنظيمية ولائية وهذا تطبيقا لنص المادة 113 والمادة 124 من قانون الولاية 07/12 ويعمل كذلك على نشر هذه القرارات وإدماجها ضمن مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.

ثانيا: الصلاحيات التنظيمية للوالي بصفته متمتعا بسلطات الضابطة الإدارية:

لقد كرس قانون الولاية 07/12، للوالي سلطة تنظيمية يمارسها في إطار الضبط الإداري على مستوى الولاية وذلك لكونه السلطة الوحيدة التي تتولى أمر الضابطة الإدارية العامة على مستوى إقليم الولاية² وبهذا يعتبر الوالي الضابطة الإدارية الأساسية في الولاية يستمد صلاحياته الضبطية من مختلف النصوص القانونية ليس قانون الولاية فقط بل تعد ذلك إلى قوانين أخرى ما جعل إختصاصاته التنظيمية المرتبطة بالضبط الإداري واسعة جدا³.

حيث يعمل أثناء ممارسة مهامه على حماية حقوق وحرية المواطنين، كما يمارس الضبطية الإدارية ويؤمن حفظ النظام العام في الأبعاد الثلاث له الأمن والسلامة والسكينة العامة⁴ وبهذه الصفة يعترف قانون الولاية للوالي سلطة إتخاذ أي قرارات تنظيمي يراه ضروري لإستتباب الأمن والمحافظة عليه خاصة ما تعلق منها بتلك القرارات التي تهدف إلى تنظيم بعض القطاعات مثل:

1 - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص93.

2 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص410.

3 - علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الغدري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2006، ص88.

4 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص410.

القطاع الصحي: حيث يتمتع في إطاره الوالي بسلطة الضابطة الصحية فيقوم مثلا بإصدار قرارات تلزم بضرورة التلقيح.

قطاع الصيد: يحوز في نطاقه الوالي على سلطة ضابطة الصيد فيعمل الوالي مثلا على فتح مجال الصيد البري في الأرياف وله أن يغلقه بموجب قرار تنظيمي صادر عنه¹ يهدف من خلاله إلى تنظيم فترات الصيد وفي نفس الإطار دائما يقوم الوالي بإصدار قرارات تنظيمية يمنع فيها إصطياد بعض الحيوانات والطيور المهدة بالإنقراض².

وفي سبيل الإختصاصات التنظيمية الموكلة لشخص الوالي والسابق ذكرها يقوم الوالي بإصدار ونشر القرارات التنظيمية التي تكتسي طابع عام ودائم، ويعمل على دمجها في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية³.

وعليه يمكن أن نستنتج من مواد ونصوص القانون المتعلق بالولاية بأن مسؤولية الوالي في إطار سلطته التنظيمية تكمن في القيام بعملية المحافظة على النظام العام في الولاية وذلك بحيازته وإملاكه لمظاهر السلطة والسيادة اللازمة للإطلاع بمسؤولية المحافظة على النظام العام في الولاية⁴ حيث يتخذ جميع التدابير التنظيمية العامة والضرورية التي يراها مناسبة، من أجل ممارسة المهام المشار إليها في قانون الولاية والتي تم تناولها سابقا.

1 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص410.

2 - معيني كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011، ص176.

3 - أنظر المادة 125 من القانون 07/12، المتعلق بالولاية.

4 - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص24.

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي:

لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري وفقا لنص المادة الأولى من قانون البلدية 10-11¹، فهي بذلك تحتاج إلى نائب يعبر عن إرادتها تطبيقا للمادة 50 من القانون المدني² وهو ما أشارت إليه المادة 78 من قانون البلدية السالف الذكر حيث نصت على: " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل الأعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بها".

وعليه يمكن القول ونحن بصدد السلطة التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن القرارات التي يصدرها هذا الأخير بشأن هذه السلطة المخولة له بموجب القانون تنقسم إلى قسمين :

- 1-قرارات تصدر عنه بصفته ممثلا للبلدية .
- 2-قرارات تصدر عنه بصفته ممثلا للدولة .

أولاً: السلطة التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في اطار تمثيله للبلدية

تظهر هذه السلطة حينما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس إختصاصاته، بإعتباره جهازا تنفيذيا ، حيث يعمل بهذه الصفة على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي³ والآلية المعتمدة في سبيل ذلك هي القرارات الإدارية التنظيمية وذلك تطبيقا لنص المادة 96 من قانون البلدية 10-11 حيث جاء فيها: " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في

1 - المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، مؤرخة في 2011/07/03.

2 - الأمر رقم 75-58 المعدل المتمم، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني الجريدة الرسمية عدد78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975.

3 - راجع المادة 80من قانون البلدية 10/11.

إطار صلاحياته قرارات قصد... وجاء من بينها تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء".

ثانيا: السلطة التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تمثيله للدولة

تتضح لنا السلطة التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تمثيله للدولة حينما يمارس الإختصاصات التنظيمية الواردة في المواد 85-88-89-90-91-94-95 من قانون البلدية¹ ومن خلال تفحص هذه المواد نستخلص بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقع على عاتقه تأمين ونشر القوانين والأنظمة داخل الحدود الجغرافية للبلدية التي يرأسها.

حيث تنص المادة 88 من قانون البلدية السالف ذكره على (يقوم رئيس المجلس الشعبي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.
 - السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.
 - السهر على حسن تنفيذ التدابير الإحتياطية والوقاية في مجال الإسعاف.
 - ويكلف بالإضافة إلى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما).
- ومن هنا نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي زيادة عن إختصاصه في تنفيذ القوانين والتنظيمات يحوز على سلطة الضبطية الإدارية هذه السلطة التي يكمن مضمونها في الصياغة التقليدية لها تتضح من خلال سلطة الحفاظ على النظام العام والأمن والسكينة العامة والنظافة العمومية.²

1 - راجع المواد 85-88-89-90-91-94-95 من قانون البلدية 10-11.

2 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 407.

وعليه فهذه السلطة تعتبر سلطة تنظيمية عامة، يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي بدون تقييد لأن التعداد الذي قام به قانون البلدية لا يتسع لجميع المجالات الحياة وإنما قام بذكر بعضها من أجل لفت الإنتباه فقط ومن الأمثلة عن هذه الإجراءات الضبطية نجد:

ضابطة الهدوء العام:¹ وتتضح من خلال سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار قرارات إدارية تنظيمية من أجل المحافظة على الهدوء والسكينة العامة في كل أرجاء البلدية وذلك من خلال مكافحة الضجيج وجميع الأعمال التي يمكن أن تؤدي إلى المساس بالسكينة وهذا ما نستخلصه من نص المادة 94 فقرة 02 من قانون البلدية 10/11.

ضابطة السير: وهذه السلطة يهدف من خلالها رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى تنظيم حركة المرور في أرجاء البلدية وهذا من خلال إصداره للقرارات التنظيمية المنظمة لحركات المرور في الشوارع والطرق العامة وهذا ما نصت عليه المادة 94 في فقرتها الثالثة من قانون البلدية 10/11.

ضابطة النظافة: هذا النوع من الضبط الإداري يهدف من خلاله رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الحفاظ على نظافة الشوارع والطرق والتجمعات السكنية في كل أرجاء البلدية وكذلك المحافظة على نظافة الأبنية والمقابر وغيرها ويسعى من خلالها كذلك إلى مكافحة الأمراض المنتشرة والمعدية وهذا ما نصت عليه المادة 94 فقرتها الثالثة والسادسة والثامنة من قانون البلدية 10/11.

فرئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال ما سبق ذكره من سلطات ضبطية فإنه يعمل على ممارستها بموجب قرارات إدارية تنظيمية في مجال الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام،² في أبعاد الثلاث الأمن العام، السكينة، الهدوء والنظافة العامة، وهذا بسبب

1 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 407 ص 408.

2 - محمد صغير بعلي، دعوى الالغاء، المرجع السابق، ص 88.

تمتعه بصفة ضابط الشرطة الإدارية وهذه القرارات لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر.¹

1 - راجع المادة 97 من قانون البلدية 10/11.

خلاصة الفصل الثاني:

بعد دراستنا لموضوع المظهر الإداري للسلطة التنظيمية في الجزائر، بشكل دقيق وواضح ومفصل نكون بذلك أو بالنتيجة قد عملنا على استنباط واستخراج مجموعة أفكار عامة، عن هذا المظهر بالنسبة للسلطة التنظيمية في الجزائر، وهذه الأفكار نلخصها في النقاط التالية:

1- المظهر الإداري للسلطة التنظيمية في الجزائر، هو ذلك المظهر التنفيذي لنص تشريعي عام، تتولى الهيئة التنفيذية مهمة ممارسته، هذه الهيئة التي يتجلى نطاقها العضوي في كل من الوزير الأول والوزير ورؤساء الجماعات المحلية.

2- السلطة التنظيمية للوزير الأول تتمثل في تنفيذه للقوانين البرلمانية وتلك التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية وقد إستنتجنا من خلال مجالات هذه السلطة بأن الوزير الأول مقيد وتابع أثناء ممارسته لها، بحيث لا يمكن ولا يجوز له الإنحراف بها عن الأطر التي رسمها الدستور له وإن حصل ذلك تكون محلا للرقابة هذه الأخيرة تحمل وجه واحد ووحيد وهو الرقابة القضائية وهي بذلك تختلف عن تلك الرقابة المفروضة على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية التي تأخذ وجهين، رقابة دستورية ورقابة قضائية.

3- الوزير الأول أثناء ممارسة للسلطة التنظيمية يعتمد على آلية قانونية أخذت تسمية المراسيم التنفيذية هذه المراسيم تعرف بأنها مجموع التنظيمات واللوائح التي يعمل من خلالها الوزير الأول على شرح وتوضيح الميكانيزمات التي أتت بها التشريعات العامة، الممثلة في كل من القانون والتنظيم المستقل، وكذلك من ناحية أخرى توصلنا بأن المرسوم التنفيذي يحتل مكانة مهمة ضمن مبدأ تدرج المنظومة القانونية في الدولة هذه المكانة جعلت منه ذا أهمية قصوى خاصة من خلال أنه هو الأداة الوحيدة التي تكفل وتضمن فعالية كل من القانون والتنظيم المستقل لأن من دونه يكون هذان الآخران مجرد حبر على ورق، ومرد ذلك إلى أنها يحتويان على قواعد وأسس ومبادئ عامة.

ولابد من الاستعانة من أجل تفعيلها على أداة المرسوم التنفيذي هذه الأداة التي يستعملها الوزير الأول في إطار سلطته التنظيمية، بحكم إحتكاكه بالواقع العملي وتميز وظيفته

بالمرونة وسرعة البت في الأمور والمسائل الحياتية المختلفة خاصة منها المتعلقة بالإدارة العامة.

4- الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية عامة لأن هذه السلطة من إختصاص الجهة الأصلية متمثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول إلا أن هذا لم يمنعه من ممارستها في إطار المرفق العمومي بإعتباره الرئيس الإداري الأعلى في القطاع الوزاري المشرف عليه، وكذلك من ناحية أخرى يعمل على ممارستها في إطار ما يعرف بالضبط الإداري الخاص حيث يعمد الوزير في ذلك (ممارسة النشاط التنظيمي) على إصدار قرارات إدارية وزارية هذه القرارات يمكن أن تكون صادرة عن الوزارة الواحدة ويمكن أن تكون مشتركة بين وزيرين أو أكثر.

5- لكل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي دور هام في النشاط التنظيمي على مستوى الجماعات الإقليمية التي يرأسونها حيث أقر لهم القانون واعترف صراحة لهم بممارسة صلاحيات السلطة التنظيمية العامة على مستوى إقليم البلدية بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي وعلى مستوى الولاية بالنسبة للوالي حيث تتجلى هذه السلطة بصفة واضحة في ممارسة الضبطية الإدارية التي يهدفون من خلالها إلى الحفاظ وضمان سلامة النظام العام في أبعاده الثلاث، سكانية ، أمن و صحة معتمدين في ذلك على آلية القرارات الإدارية والهدف الذي ابتغاه المشرع من وراء هذه السلطة هو من أجل تحقيق أهداف التنظيم الإداري بصفة عامة، وجعلهم كممثلين للدولة على مستوى الجماعات المحلية التي يديرونها.

خاتمة

في نهاية هذه الدراسة التي يمكن وصفها بالمتواضعة والتي تناولنا فيها موضوع السلطة التنظيمية في الجزائر، حيث قمنا بتحليله ووصفه بشكل سلس ومنسجم، إستطعنا من خلالها أن نجيب على مجمل التساؤلات التي أثارها في مقدمة هذه المذكرة.

فبعد أن عملنا على تفحص أغلب النصوص الدستورية والتشريعية وجملة المؤلفات والدراسات المتخصصة في هذا الموضوع، تمكنا بإعتبارنا طلبة باحثين في الميدان من أن نكون فكرة عامة، مفادها بأن السلطة التنظيمية في الجزائر تأخذ مظهرين، الأول سيادي والمظهر الثاني إداري، ففي ما يخص المظهر السيادي، توصلنا من خلال مناقشته إلى أن رئيس الجمهورية هو من يحتكره تحت غطاء سلطة التنظيم المستقل، هذه السلطة التي يستمدّها مباشرة من الدستور ومنفصلة عن أي تشريع، تجد أساسها في نص المادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم، حيث نصت على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، أما فيما يخص المظهر الإداري للسلطة التنظيمية في الجزائر فقد استنتجنا من خلال فحواه إلى وجود عدة هيئات تنفيذية تشترك وتمارس في إطاره سلطة التنظيم، هذه الهيئات يشتمل نطاقها العضوي على كل من الوزير الأول والوزير ورؤساء الجماعات المحلية والإقليمية، حيث أن كل شخص من هؤلاء الأشخاص يزاول نشاطه التنظيمي الذي يأخذ صورة الوجه التنفيذي لنص تشريعي عام، يتضمن قواعد عامة ومجردة معتمدا في ذلك على آلية قانونية كفلتها له النصوص التشريعية المختلفة.

إن دراسة موضوع السلطة التنظيمية في الجزائر من خلال النظر إلى الزاوية العضوية وذلك بتناول الهيئات المخول لها قانونا لممارسة هذه السلطة، وكذلك الآليات المعتمدة في سبيل هذه الممارسة والبحث في مجالات ونطاق هذه السلطة لكل شخص من أشخاص الهيئة التنفيذية أدت بنا إلى الوصول إلى مجموعة من النتائج نعددها كما يلي:

1- فكرة التنظيم بصورة عامة هي عبارة عن مفهوم جديد تكون بالأمس القريب جاء كردة فعل عن العديد من الأحداث التاريخية هذه الأخيرة ولدت لنا موضوع أو مصطلح التنظيم ذو المدلول المعاصر هذا المفهوم الذي يرجع الفضل الكبير في تكوينه إلى المؤسس الدستوري الفرنسي بالضبط في دستور 1958.

- 2- المظهر السيادي للسلطة التنظيمية في الجزائر يحتكره رئيس الجمهورية بواسطة سلطة التنظيم المستقلة، هذه السلطة التي يتميز نطاقها بالتوسع، حيث يمارسها رئيس الجمهورية بموجب آلية المراسيم الرئاسية التنظيمية.
- 3- توصلنا إلى أنه ومن أجل حماية مبدأ سمو الدستور تعمد المؤسس الدستوري إلى فرض رقابة على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية هذه الرقابة تأخذ شقين رقابة دستورية تم توكيلها إلى هيئة سياسية تتمثل في المجلس الدستوري ورقابة قضائية تم الاعتراف بها لهيئة قضائية عليا تتمثل في مجلس الدولة.
- 4- المظهر الإداري للسلطة التنظيمية في الجزائر، يتمثل في النشاط التنظيمي للوزير الأول الذي يتضح في تنفيذه للقوانين البرلمانية والتنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية.
- 5- الوزير الأول ومن أجل القيام بمهامه التنظيمية يقوم بالتوقيع على المراسيم التنفيذية التنظيمية.
- 6- إستنتجنا بأن السلطة التنظيمية للوزير الأول تخضع لرقابة واحده ووحيدة وهي الرقابة القضائية من قبل مجلس الدولة.
- 7- توصلنا إلى أن النشاط التنظيمي للوزير يدخل ضمن إطار المظهر الإداري للسلطة التنظيمية في الجزائر حيث استنتجنا من خلاله إلى أن الوزير لا يتمتع بسلطة التنظيمية عامة لأن مثل هذه السلطة من اختصاص الهيئات الأصلية أي كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول لكن هذا لم يمنعه من ممارستها في إطار المرفق العمومي الذي يرأسه وكذلك في نطاق ما يعرف سلطة الضبط الإداري الخاص.
- 8- الوزير في نطاق سلطة التنظيمية يقوم بإصدار قرارات وزارية تنظيمية هذه القرارات قد تكون صادرة من الوزارة الواحدة، وقد تكون مشتركة من وزيرين أو أكثر.
- 9- إستطعنا كذلك أن نصل إلى أن لكل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي دور هام في العمل التنظيمي في الجزائر، هذا العمل هو الآخر يدخل في ضمن المظهر الإداري للسلطة التنظيمية في الجزائر، حيث أقر وإعترف لهم القانون صراحة بممارسة صلاحيات السلطة التنظيمية على مستوى الجماعات الإقليمية التي يرأسونها

خاصة ما تعلق منها بتنفيذ القوانين والتنظيمات وكذلك تلك المرتبطة بسلطات الضابطة الإدارية.

أما فيما يخص التوصيات والاقتراحات التي بحوزتنا هي كما يلي:

- 1- ضرورة إيجاد صياغة قانونية واضحة للنصوص التشريعية الخاصة بمجالات تدخل البرلمان في العملية التشريعية، حتى لا يكون هناك تداخل في الاختصاصات بينها وبين تلك المعقودة لرئيس الجمهورية في إطار سلطته التنظيمية المستقلة.
- 2- الرفع من وتيرة النشاط التنظيمي للوزير الأول، وجعله يحتل مكانة مهمة إلى جانب السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية.
- 3- العمل على وضع تأطير قانوني واضح للسلطة التنظيمية للوزير.
- 4- وضع اجتهادات دستورية وقضائية بشأن أوجه الرقابة على المراسيم التنفيذية ذات الطابع التنظيمي الصادرة عن الوزير الأول.
- 5- العمل على تبسيط الإجراءات التي تمر عليها المراسيم التنفيذية التنظيمية للوزير الأول وذلك من أجل ضمان سلامة تطبيق القوانين والتشريعات العامة في آجالها وفي نطاقها المحدد.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

1. النصوص القانونية:

- 1-دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963.
- 2-دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976 .
- 3-دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 .
- 4-دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 المعدل والمتمم.
- 5-دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 المعدل والمتمم.
- 6-الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني الجديدة الرسمية عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.
- 7-القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11/13 المؤرخ في 26 جويلية 2011.
- 8- القانون رقم 06/03، المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424، الموافق 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43، المؤرخة في 20 جمادى الأولى عام 1424، الموافق 20 يوليو 2003.
- 9-الأمر 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العامة، الجريدة الرسمية عدد 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.
- 10-القانون 08-09، المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21 سنة 2008.

11-النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1437 الموافق 06 أبريل سنة 2016، الجريدة الرسمية عدد 29، الصادرة في 04 شعبان عام 1437 الموافق 11 مايو 2016.

12-المرسوم الرئاسي رقم 10-08، المؤرخ 27 يناير 2008، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر وتحديد قانونها الأساسي، الجريدة الرسمية عدد 05، المؤرخة في 30 يناير 2008.

13-المرسوم الرئاسي رقم 08-231، المؤرخ في 19 يوليو 2008، المتضمن إحداث المدرسة الوطنية التحضيرية لدراسات مهندس، الجريدة الرسمية عدد 42، المؤرخة في 27 يوليو 2008.

14-المرسوم الرئاسي رقم 08-341، المؤرخ في 26 أكتوبر 2008، المتضمن إحداث مدرسة أشبال الأمة بالناحية العسكرية الثانية، الجريدة الرسمية عدد 62، المؤرخة في 09 نوفمبر 2008.

15-المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 02 ذو الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 06 ذو الحجة عام 1436، الموافق 20 سبتمبر سنة 2015.

16-المرسوم التنفيذي رقم 09-238، المؤرخ في 29 رجب عام 1430، الموافق 22 يوليو 2009، المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمديرية العامة للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية عدد 43.

17-المرسوم التنفيذي رقم 09-340، المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، المتضمن إنشاء جامعة بوزريعة، الجريدة الرسمية عدد 61، المؤرخة في 25 أكتوبر 2009.

18-المرسوم التنفيذي رقم 16-143، المؤرخ في 27 رجب عام 1437 الموافق 05 مايو 2016، المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية المتعلقة بإنجاز منشآت الغاز الطبيعي ذات الضغط العالي في عدة ولايات الجريدة الرسمية عدد 29.

19-القرار الوزاري المؤرخ في 23 غشت 2008، المتضمن تنظيم مسابقة على أساس الإختبارات لتوظيف الملحقين الدبلوماسيين، الجريدة الرسمية عدد 60، المؤرخة في 19 أكتوبر 2008.

20-القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 23 أكتوبر 2008، المتضمن وضع بعض الأسلاك النوعية التابعة لوزارة التربية الوطنية في حالة خدمة لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجريدة الرسمية عدد 72 المؤرخة في 24 ديسمبر 2008.

المؤلفات:

1-أحسن رابحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، الجزائر نموذجاً، دار الكتاب الحديث الطبعة الأولى، القاهرة، 2016.

2-أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر 2009.

3-تيسير عواد، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر 1990.

4-سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية، الجزائر 2013.

5-سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، الجزائر 2005.

6-سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الطبعة الثانية، الجزائر 1993.

7-سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الطبعة العاشرة، الجزائر 2010.

8-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر 1999.

- 9-عمار بوضياف، القرار الإداري جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر 2007.
- 10-عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر 2009.
- 11-عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر 2010.
- 12-عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة فقها تشريعا، دار الهدى، الطبعة الثالثة، الجزائر 2005.
- 13-عبد الله بوقفة، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومه، الجزائر 2009.
- 14-عز الدين بغدادى، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة 2009.
- 15-عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2008.
- 16-علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
- 17-علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2006.
- 18-عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2014.
- 19-عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر 2005.

- 20- عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت لبنان، 2009.
- 21- عبد الكريم سعيد دانا، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2013.
- 22- عادل قرانة، النظم السياسية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 23- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2008.
- 24- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية دار بلقيس، الطبعة العاشرة، الجزائر، 2010.
- 25- محمد سعيد جعفر، مدخل العلوم القانونية، الجزء الأول، دار هومه، الطبعة الثامنة، الجزائر، 2011.
- 26- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة الإسكندرية، جلال حزي وشركاه، 1990.
- 27- محمد صغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 28- محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 29- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.
- 30- ناصر لباد، الأساسي في القانون الدستوري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2011.

II. المجالات:

1-عمار عباس، دور المجلس الدستوري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية، العدد1، الجزائر، 2013.

III. الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- رسائل الدكتوراه:

1-أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2006.

2-بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبوبكر بالقايد، تلمسان، الجزائر، 2016.

3-محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012.

ب-مذكرات الماجستير والماستر:

1- أحمد قارش، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

2-أحسن غربي، ركن الإختصاص في القرار الإداري ، مذكرة ماجستير كلية الحقوق جامعة باجي مختار، عنابة ، 2005 .

3- وفاء شعلال، السلطة التنظيمية في ظل دستور 1996، مذكرة ماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج، البويرة، الجزائر، 2015.

- 4-سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون 08-19، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2010.
- 5-صليحة بن نملة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الادارية، جامعة الجزائر، 2001.
- 6- قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012.
- 7- كمال معيفي، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011.
- 8-نسيمة بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.

الفهرس

الصفحة	المحتويات
05-01	مقدمة
36-07	الفصل الأول: المظهر السيادي للسلطة التنظيمية في الجزائر
08	المبحث الأول: السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية
08	المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة
11	الفرع الأول: نبذة تاريخية عن التنظيم
13	الفرع الثاني: الفرق بين التنظيم والقانون
15	المطلب الثاني: إحتكار رئيس الجمهورية لسلطة التنظيم المستقل
16	الفرع الأول: تقييد مجال التشريع بالنسبة للبرلمان
19	الفرع الثاني: إتساع نطاق السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية
23	المبحث الثاني: أداة ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة
23	المطلب الأول: المرسوم الرئاسي كآلية لممارسة السلطة التنظيمية المستقلة
25	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للمرسوم الرئاسي التنظيمي
	الفرع الثاني: خصائص المرسوم الرئاسي كأداة فعالة في ممارسة النشاط
27	التنظيمي المستقل.
29	المطلب الثاني: الرقابة على اللوائح التنظيمية المستقلة
30	الفرع الأول: الرقابة الدستورية على اللوائح التنظيمية المستقلة
32	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على اللوائح التنظيمية المستقلة

68-38	.....	الفصل الثاني: المظهر الإداري للسلطة التنظيمية في الجزائر
38	.....	المبحث الأول: السلطة التنظيمية للوزير الأول
39	.....	المطلب الأول: مدلول السلطة التنظيمية للوزير الأول
42	.....	الفرع الأول: نطاق السلطة التنظيمية للوزير الأول
46	.....	الفرع الثاني: مدى تحكم الوزير الأول في نشاطه التنظيمي
48	.....	المطلب الثاني: أداة ممارسة السلطة التنظيمية للوزير الأول
48...	.....	الفرع الأول: المرسوم التنفيذي كآلية للممارسة السلطة التنظيمية للوزير الأول
50	.....	الفرع الثاني: الرقابة المبسطة على النشاط التنظيمي للوزير الأول
52	.....	المبحث الثاني: مرونة السلطة التنظيمية في الجزائر
53	.....	المطلب الأول: مشاركة الوزير في العمل التنظيمي
54	.....	الفرع الأول: مجال النشاط التنظيمي للوزير
56	.....	الفرع الثاني: أداة ممارسة السلطة التنظيمية للوزير
58	.....	المطلب الثاني: ممارسة السلطة التنظيمية بموجب القانون
60	.....	الفرع الأول: السلطة التنظيمية للوالي
63	.....	الفرع الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي
72-70	.....	خاتمة
80-74	.....	قائمة المراجع
83-82	.....	الفهرس