

التنظيم المستقل في ضوء مستجدات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020

Independent organization in the light of novelties of the Algerian constitutional amendment of 2020

د. محمد بوجانة⁽²⁾

كلية العلوم القانونية والإدارية

جامعة أحمد زبانة - غليزان (الجزائر)

mohamed.boudjana@univ-relizane.dz

تاريخ النشر

02 نوفمبر 2021

مخطارية مفتاح⁽¹⁾

كلية العلوم القانونية والإدارية

جامعة أحمد زبانة - غليزان (الجزائر)

mokhtaria.meftah@univ-relizane.dz

تاريخ الارسال:

12 أبريل 2021

تاريخ القبول:

07 سبتمبر 2021

المخلص:

أقر المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بصلاحيات ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، مانحا له بذلك مجالا واسعا غير محدد يمارس من خلاله اختصاصه التنظيمي، وهو ما جعل السلطة التنظيمية آلية دستورية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان في مجال صنع القانون بمفهومه الواسع. تهدف هذه الدراسة الى تحديد الأساس والمكانة الدستورية لتنظيم المستقل وتحديد مجاله، ومدى خضوعه للرقابة الدستورية والقضائية باعتبارها الضمانة الهامة والأساسية لمبدأ المشروعية واحترام القانون.

الكلمات المفتاحية:

السلطة التنظيمية، التنظيم المستقل، رئيس الجمهورية، صنع القانون، التعديل الدستوري 2020.

Abstract:

According to article 141 of the constitutional amendment of 2020 the Algerian constituent has approved regulatory authority for the president of the republic in the matters not relating to law, thus giving him an unlimited wide range for the practice of his regulatory competence, this what makes regulatory authority a constitutional mechanism supportive for the status of the president of the republic to confront the parliament in the domain of law making in its broad sense. This study aims at determining the basis and constitutional position for independent organization, and determining the field well as the extent to which it is subject to constitutional and judicial control as they are considered the main and important guarantee for the principle of legality and respect of law.

key words: Regulatory authority, Independent organization, President of the republic, the law making, Constitutional amendment 2020.



مقدمة:

لم تعد السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في إنتاج القواعد القانونية العامة والمجردة التي تنظم المجالات العامة في المجتمع، بل أصبح رئيس الجمهورية وبمقتضى سلطته التنظيمية يعنى بهته المسألة، الأمر الذي يجعل منه يمارس تشريعا موازيا لتشريعات البرلمان، وتجد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أساسها في الفقرة 01 نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..." ولم يكتفي المؤسس الدستوري بهذا السند القانوني، ليضيف بمقتضى التعديل الدستوري الأخير سندا آخر يخول بموجبه السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ما نصت عليه المادة 91 من ذات التعديل الدستوري: "يضطلع رئيس الجمهورية، بإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: 6...- يتولى السلطة التنظيمية..."

باعتبار السلطة التنظيمية صلاحية دستورية ما يعزز قوتها ومركزها القانوني، وجب إخضاعها لجملة من الرقابة بغرض الحد من مختلف تجاوزاتها التي قد تؤثر على باقي السلطات (خاصة السلطة التشريعية) من جهة، وعلى الحياة العامة للمواطن باعتبارها هي السلطة الأكثر احتكاكا به من جهة أخرى، وهو ما تقتضيه دولة القانون.

تجسيدا لمبدأ سمو الدستور تخضع تنظيمات رئيس الجمهورية لرقابة المحكمة الدستورية باعتبارها أعمالا تشريعية طبقا للمعيار المادي الموضوعي، في حين أنها تعد حسب المعيار العضوي الشكلي أعمالا إدارية وهي بذلك تخضع لرقابة القاضي الإداري تكريسا لمبدأ المشروعية.

يكتسب موضوع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أهمية بالغة في النظام الدستوري الجزائري، إذ تعد هي الأخرى من بين أبرز العوامل التي ساهمة في تحول مبدأ الفصل بين السلطات من المفهوم المطلق إلى المفهوم النسبي المرن، إضافة إلى أنها تعتبر وسيلة فعالة لمواجهة متطلبات العصر وتنظيم حياة المواطنين وضبط العلاقات داخل المجتمع في ظل العجز والتقاعس الذي عرفته السلطة التشريعية مؤخرا. وعليه سنحاول من خلال هذا البحث ضبط مفهوم السلطة التنظيمية وتحديد نطاقها، إضافة إلى معرفة الرقابة المسطرة عليها.

بناء على ما سبق يمكننا طرح الإشكالية التالية: ماهو الإطار القانوني لتنظيم المستقل

في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020؟

انطلاقاً من الإشكالية السابقة يمكننا طرح التساؤلات الفرعية التالية: ماهو مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة؟ ماهو نطاق التنظيم المستقل، وماهو موقف المؤسس الدستوري من علاقة هذا الأخير بالقانون؟ وما هي الرقابة السلطة على التنظيمات المستقلة؟ لدراسة هذا الموضوع نعلم بشكل أساسي على كل من المنهج الوصفي الذي يعنى بتقصي الحقائق العلمية لتحديد مفهوم التنظيمات المستقلة التي أطلق عليها المؤسس الدستوري مصطلح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، والمنهج التحليلي في تحليل واستقراء النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالسلطة التنظيمية المستقلة.

للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه إرتأينا تقسيم ورقتنا البحثية إلى مايلي:
المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.
المبحث الثاني: الرقابة على التنظيمات المستقلة.

المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

خول المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وهو ما استقرت عليه مجمل الدساتير التي عرفتها الجمهورية، فبموجب هذه السلطة الدستورية يمارس رئيس الجمهورية صلاحية صنع القواعد العامة والمجردة في المجالات غير المخصصة للقانون إلى جانب البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع، وعليه سنحاول من خلال هذا العنصر الوقوف على مدلول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (المطلب الأول) ثم تحديد نطاقها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مدلول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

تعتبر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية -التنظيم المستقلة- صلاحية دستورية مدعمة لمركزه القانونية في النظام الدستوري الجزائري، ينافس من خلالها البرلمان في صنع القاعدة القانونية، ومنه سنعرف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (الفرع الأول) ثم نحدد أهم الخصائص المميزة لها (الفرع الثاني)

الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (التنظيم المستقل)

لم يعرف المؤسس الدستوري السلطة التنظيمية تاركاً ذلك للفقهاء الذي كانت له العديد من المحاولات في هذا الصدد، إذ نجد البعض يعرفها على أنها: "اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية لا تخضع لأي شرط أو قيد مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية، وتصدر مستقلة عن أي تشريع، كما أنها تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو كتطبيق مادامت تعتبر مستقلة متميزة عن القانون أو التشريع"²

وهناك من اعتبارها تشريعات فرعية أو ثانوية التي تصدر عن رئيس الجمهورية وذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة عامة ومستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون وذلك لتمييزها عن الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية³ ويعرفها البعض على أنها الاختصاص الحصري في اتخاذ تنظيمات قائمة بذاتها، هدفها ليس تطبيق القواعد القانونية الموجودة، وإنما هدفها إنشاء قواعد قانونية⁴ كما يمكن اعتبارها السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى أحكام الدستور، يصدر بموجبها قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية⁵، فهي لا تخص مراكز قانونية محددة بذاتها⁶ طبقا لنص الفقرة 01 من المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..." انطلاقا من النص السابق الذكر يمكننا تعريف التنظيم المستقل أو ما يعرف بالسلطة التنظيمية المستقلة على أنها صلاحية دستورية مكفولة لرئيس الجمهورية، يصدر هذا الأخير بمقتضاها مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة ضمن المجالات غير المخصصة للقانون.

الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (التنظيم المستقل)

تتميز السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بجملة من الخصائص نجملها فيما يلي:

أولا - سلطة رئاسية⁷:

نصت الفقرة 01 من المادة 141 من التعديل الدستوري الأخير على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..." بناء على الأساس الدستوري السابق يحتكر رئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنظيمية في المجالات غير المخصصة للقانون، وهي بذلك صلاحية رئاسية لصيقة بشخصيته غير قابلة للمشاركة ولا لتفويض.

ثانيا - سلطة عامة ومجردة:

تعنى السلطة التنظيمية المستقلة بتنظيم المراكز القانونية للأفراد المحددين بصفاتهم لا بذواتهم، وذلك إما بإنشاء مراكز قانونية أو تعديل مراكز قانونية قائمة مسبقا أو إلغائها⁸

ثالثا - سلطة مستقلة:

تعد السلطة التنظيمية صلاحية دستورية مخولة لرئيس الجمهورية بمارسها في الميادين غير المخصصة للقانون، تتسم بذاتية والاستقلالية فممارستها لا تحتاج لوجود نص قانوني سابق لها على خلاف السلطة التنظيمية التبعية للوزير الأول أو رئيس الحكومة - حسب الحالة - التي تصدر تنفيذا للقوانين أو التنظيمات السابقة⁹، رغم أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية سلطة مستقلة وقائمة بذاتها إلا أن ذلك لا يعني عدم خضوعها واحترامها للدستور، ومنه فإن

التنظيمات المستقلة تعالج مواضيع تختلف عن المواضيع المحجوزة للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والمحددة دستوريا¹⁰.

المطلب الثاني: نطاق التنظيم المستقل

لتحديد نطاق السلطة التنظيم المستقل وجب تمييز هذه الأخير عن القانون، ونظرا لتشابه القائم بينهما من الناحية الموضوعية - كون أن كلاهما ينتج قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة- فإنه يصعب التمييز بينهما، وعليه سنبحث حول معايير التمييز بين التنظيم المستقل والقانون (الفرع الأول) ثم نحدد موقف المؤسس الدستوري من تحديد نطاق التنظيم المستقل (الفرع الثاني)

الفرع الأول: معايير التمييز بين التنظيم المستقل والقانون

يتفق التنظيم مع القانون في كل من خاصية العمومية والتجريد والإلزامية، إلا أنه يختلف عنه من عدة جوانب يمكن إجمالها فيما يلي:

أولا - من حيث مصدر القاعدة:

منح المؤسس الدستوري صلاحية اصدر التنظيمات المستقلة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، في حين منح سلطة إصدار القوانين سواء كانت عادية أو عضوية للسلطة التشريعية(البرلمان).

ثانيا - من حيث مجال الاختصاص:

يصدر القانون ضمن ثلاثون (30) مجالا المحددة في نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، إضافة إلى المجالات التي يشرع فيها بموجب قوانين عضوية والمحددة في نص المادة 140 من ذات التعديل الدستوري ومواد أخرى متفرقة ضمن هذا الأخير، في حين يصدر التنظيم في باقي المجالات الخارجة عن النطاق المحدد دستوريا للسلطة التشريعية¹¹.

ثالثا - من حيث تدرج القواعد القانونية:

طبقا لمبدأ تدرج القاعدة القانونية يعلو القانون الصادر عن السلطة التشريعية على تنظيمات رئيس الجمهورية، حيث لا يمكن تعديل أو إلغاء نص تشريعي إلا بموجب نص تشريعي جديد، في حين يمكن تعديل أو إلغاء نص تنظيمي بموجب نص تشريعي باعتبار أن هذا الأخير يحتل درجة أعلى منه في الهرم القانوني.

رابعا - من حيث الرقابة القضائية:

طبقا للمعيار العضوي الشكلي تعد تنظيمات رئيس الجمهورية قرارات إدارية، وبالتالي من المسلم به خضوعها لرقابة القاضي الإداري فيما يتعلق بإلغائها وتفسيرها وفحص مدى

مشروعيتها، إضافة إلى التعويض عنها، بينما لا تخضع النصوص التشريعية لرقابة القاضي الإداري¹²

الفرع الثاني: موقف المؤسس الدستوري من تحديد مجال التنظيم المستقل

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري النظرية التقليدية في تنظيم العلاقة بين التنظيم المستقل والقانون وذلك في أول تجربة دستورية له سنة 1963¹³، أين أطلق سلطة البرلمان وقيد سلطة الحكومة طبقا لنص المادة 27 من ذات الدستور التي تنص على التالي: "السيادة الوطنية للشعب، يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني..." فبموجب هذا النص نلاحظ أن المؤسس الدستوري خول السلطة المطلق للتدخل في جميع المجالات للمجلس الوطني أنا ذاك، أما بصور دستور 1976¹⁴ عدل المؤسس الدستوري عن تبنيه للنظرية التقليدية وتبنى النظرية الحديثة القائمة على إطلاق مجال السلطة التنظيمية وتحديد مجال القانون بموجب نصوص الدستور، وهي القاعدة التي استقرت عليها مجمل الدساتير المتعاقبة للجمهورية الجزائرية، من دستور 1989¹⁵ ودستور 1996¹⁶، فالتعديل الدستوري لسنة 2016¹⁷

ووصلا إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 ما نصت عليه الفقرة 01 من المادة 141: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..." نجد المؤسس الدستوري يوسع من مجال السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية، وعلية لرئيس الجمهورية أن يمارس صلاحياته التنظيمية -المخولة له بموجب أعلى وثيقة قانونية في الدولة ألا وهي الدستور في جميع الميادين باستثناء تلك المحجوزة للبرلمان والمحدد في كل من نص المادة 139 والمادة 140 وبعض المواد المتفرقة من ذات التعديل الدستوري، ولعل من بين المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 إضافة مجال جديد إلى المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية لتصبح ثلاثون (30) مجالا يتمثل هذا المجال في وضع القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية طبقا لنص المادة 139 من ذات التعديل الدستوري التي نص على أنه: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية... (10)-القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية... " انطلاقا من هذا السند الدستوري تم إدراج التشريع في مجال الصفقات العمومية ضمن الصلاحيات البرلمانية، بعد أن كان يدخل هذا المجال ضمن الصلاحيات التنظيمية لرئيس الجمهورية، حيث كان هذا الأخير هو من يحدد القواعد العامة والمبادئ التي تحكم الصفقة العمومية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247¹⁸

المبحث الثاني: الرقابة على السلطة التنظيمية المستقلة (التنظيم المستقل).

تستمد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أساسها من نص المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي تنص على ما يلي: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون... " ما يجعلها ذات مرتبة كبيرة ومتميزة، إلا أنه ورغم هذه الأخيرة لا تحول تنظيمات رئيس الجمهورية دون خضوعها للرقابة الممارسة من قبل الجهات المختصة مثلها مثل باقي السلطات، ومنه تخضع التنظيمات المستقلة إلى كل من الرقابة الدستورية (المطلب الأول) والرقابة القضائية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة

طبقا للمعيار المادي الموضوعي تعد التنظيمات المستقلة أو تنظيمات رئيس الجمهورية قوانين مثلها مثل تلك الصادرة عن السلطة التشريعية، وجب إخضاعها هي الأخرى لرقابة المحكمة الدستورية، وذلك بغرض التأكد من مدى مطابقتها للدستور من جهة، ما نصت عليه المادة 184 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020: " تكلف المؤسسات الدستورية وأجهز الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور... " وضمان عدم تعديها على مجالات السلطة التشريعية المحددة دستوريا من جهة أخرى، وعلية سنحدد آليات تحريك الرقابة الدستورية على تنظيمات رئيس الجمهورية (الفرع الأول) ثم نتطرق إلى الفصل في دستورية تنظيمات رئيس الجمهورية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: آليات تحريك الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة

يتم تحريك الرقابة على دستورية تنظيمات رئيس الجمهورية عن طريق كل من آلية الإخطار السياسي (أولا) والإخطار القضائي ما يعرف بالدفع بعدم الدستورية (ثانيا)

أولا - الإخطار السياسي:

تخضع التنظيمات لرقابة بعدية ممارسة من طرف المحكمة الدستورية بعد إخطارها من طرف إحدى الهيئات السياسية الممثلة في كل من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة - حسب الحالة - طبقا لنص المادة 193 الفقرة 01 من ذات التعديل الدستوري: " تخطر المحكمة الدستورية من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة... "

إضافة إلى إمكانية إخطارها من طرف أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25) عضو في مجلس الأمة طبقا لنص المادة 143 فقرة (02) من التعديل الدستوري لسنة 2020: " يمكن إخطارها كذلك من أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25) عضوا في مجلس الأمة... " وما

يستحسن عن المؤسس الدستوري في تعديل 2020 أنه قلص من عدد النواب أو الأعضاء الذين بإمكانهم إخطار المحكمة الدستورية بعدم دستورية نص تنظيمي وهو الأمر الذي يعزز من فكره الرقابة على دستورية التنظيمات بصفة خاصة والقوانين بصفة عامة، ما يساهم في تكريس دولة القانون.

من بين المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 إمكانية إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستور التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية خلال شهر من تاريخ نشرها طبقا لنص المادة 190 فقره 03 من ذات التعديل الدستوري: "...يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها..."

ثانيا- الإخطار القضائي؛

وسع المؤسس الدستوري من وسائل تحريك رقابة المحكمة الدستورية على تنظيمات رئيس الجمهورية بإضافة آلية جديدة إلى جانب الإخطار السياسي تتمثل في الدفع بعدم دستورية التنظيمات (الإخطار القضائي) استحدثها بموجب آخر تعديل بعد أن كان يقتصر ممارسة هذه الآلية على النصوص التشريعية فقط ما نصت عليه المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016؛ "يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور..." فبموجب هذه الآلية حول المؤسس الدستوري للأفراد (أطراف الدعوى) حق الدفع بعدم دستورية نص تنظيمي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقهم وحرياتهم التي يضمنها الدستور، ولا يفوتنا في هذا الصدد تبيان الدور المهم الذي يساهم به القضاء سواء العادي أو الإداري (المحكمة العليا أو مجلس الدولة) والمتمثل في إحالة الدفع إلى المحكمة الدستورية، ما نصت عليه المادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ " يمكن إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور..." وذلك بعد استيفاء الدفع لكافة الشروط والإجراءات المحددة قانونا¹⁹

الفرع الثاني: الفصل في دستورية التنظيمات المستقلة

بعد تحريك الرقابة الدستورية على تنظيمات رئيس الجمهورية، تفصل المحكمة الدستورية في مدى دستورية هذه الأخيرة بموجب قرار طبقا للفقرة 01 من المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على أنه: "بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها

إياها صراحة أحكام أخرى من الدستور، تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية...
التنظيمات..."

وعليه متى أقرت المحكمة الدستورية بعدم دستورية نص تنظيمي صادر عن رئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير يفقد أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية، وذلك يكون في الحالة التي يتم فيها تحريك الرقابة الدستورية عن طريق الإخطار السياسي الممارس من قبل الهيئات السياسية المحددة في نص المادة 193 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أما في الحالة التي يتم فيها تحريك الرقابة الدستورية عن طريق الإخطار القضائي ما يعرف بالدفع بعدم دستورية التنظيمات فإن ذلك النص التنظيمي يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المحكمة الدستورية طبقاً لنص المادة 198 كل من فقره 03 و04 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "...إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر أو تنظيم، فإن هذا النص يفقد أثره، ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية.

إذا قررت المحكمة الدستورية أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري على أساس المادة 195 أعلاه، يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المحكمة الدستورية..."

هذا وتكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية حسب نص المادة 198 فقره الأخير من التعديل الدستوري لسنة 2020: "...تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية"

إضافة إلى كل من رقابة المطابقة الدستورية ورقابة الدفع بعدم الدستورية على تنظيمات رئيس الجمهورية، أخضع المؤسس الدستوري هذه الأخيرة، وبمقتضى التعديل الأخير لسنة 2020 لرقابة تدعى رقابة التوافق مع المعاهدات ما نصت عليه الفقرة (04) من المادة 190 من ذات التعديل الدستوري: "...تفصل المحكمة الدستورية بقرار حول توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات، ضمن الشروط المحددة على التوالي في الفقرتين 2 و3 أعلاه..."

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة

طبقاً للمعيار العضوي الشكلي تعد التنظيمات المستقلة قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية ممثلة في رئيس الجمهورية، ومن ثم فإنها تصلح أن تكون محلاً لرقابة القاضي الإداري (اختصاص مجلس الدولة) وتختلف الرقابة القضائية المسطرة على التنظيمات المستقلة باختلاف الظروف، وعليه سنبحث في الرقابة القضائية على تنظيمات رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية (الفرع الأول) ثم نبحث في الرقابة القضائية على تنظيمات رئيس الجمهورية في ظل الظروف غير العادية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة في ظل الظروف العادية

تكون التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية محلا لدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية أمام مجلس الدولة ليفصل فيها كدرجة أولى وأخيرة، ما نصت عليه كل من المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم²⁰؛ "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..." والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية²¹ التي تنص على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..."

يختص مجلس الدولة بفحص مشروعية التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، المتخذة في شكل مراسيم رئاسية باعتباره سلطة إدارية مركزية، إذ يراعى القاضي الإداري في هذا الصدد مدى احترامها للشروط الشكلية المرتبطة بالقرارات الإدارية، وكذا الشروط الموضوعية الداخلية المرتبطة بمجال اختصاصها الوظيفي²²

بناء على ما سبق يندرج ضمن نطاق الصلاحيات القضائية لمجلس الدولة رقابة بعدية منصبه على تنظيمات رئيس الجمهورية متى كان يشوبها عيب من عيوب عدم اللامشروعية، حيث يجب على مجلس الدولة أن يفصل فيها بالبطلان أو الإلغاء استناد إلى عدم المشروعية، وكذا خرق القواعد الدستورية وذلك بأثر رجعي²³

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة في الظروف غير العادية

التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية التي تعتبر غير مشروعة في ظل الظروف العادية، يمكن اعتبارها مشروعة في بعض الظروف متى كانت ضرورية لحفظ النظام العام واستمرارية الدولة، ومنه تحل المشروعية غير العادية محل المشروعية العادية في ظل الظروف الاستثنائية، ما يخول للتنظيمات المستقلة إمكانية الخروج عن القواعد القانونية الواجبة التطبيق في الظروف العادية من أجل مواجهة هذه الظروف²⁴، وبالتالي حماية أمن وسلامة التراب الوطني. وعليه يستمر العمل بمبدأ المشروعية في ظل الظروف الاستثنائية، ومنه تحل المشروعية الاستثنائية محل المشروعية العادية، حيث أن بعض التنظيمات المستقلة لو جاءت في ظل الظروف العادية لعدت باطلة إلا أنه يحكم القاضي الإداري بصحتها لأنها صدرت في الظروف الاستثنائية.

رغم أن التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية تخضع لرقابة القاضي الإداري بموجب نصوص قانونية صريحة، إلا أنه قد تفلت هذه الأخيرة من رقابة القاضي الإداري بحجة أنها تعد من قبيل أعمال السيادة.

خاتمة:

خول المؤسس الدستوري عبر مجمل الدساتير التي عرفتهم الجمهورية الجزائرية صلاحية إصدار التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ولم يكتفي بهذا السند الدستوري ليضيف سندا دستوريا آخر بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 يتمثل في النقطة السادسة (6) من نص المادة 91 من ذات التعديل الدستوري يؤكد من خلاله على منح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

وعليه من خلال دراستنا لهذا الموضوع توصلنا إلى النتائج التالية:

- يحتكر رئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.
- السلطة التنظيمية المستقلة ذات مجال واسع، حيث حدد المؤسس الدستوري مجال القانون بموجب كل من نص المادة 139 والمادة 140 إضافة إلى بعض المواد المتفرقة في الدستور، في المقابل وسع من مجال التنظيمات المستقلة لتشمل كل الميادين المتبقية غير المخصصة للقانون.
- تخضع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لكل من الرقابة الدستورية الممارسة من قبل المحكمة الدستورية، والرقابة القضائية الممارسة من طرف القاضي الإداري (مجلس الدولة)
- قلص المؤسس الدستوري بموجب تعديل 2020 من عدد نواب المجلس الشعبي الوطني وعدد أعضاء مجلس الأمة الذين يمكنهم تحريك الرقابة الدستورية حول دستورية نص تنظيمي.
- أضاف المؤسس الدستوري بموجب التعديل الأخير آلية جديدة لتحريك الرقابة الدستورية على تنظيمات رئيس الجمهورية تتمثل في الدفع بعدم دستورية هذه الأخير.
- أخضع المؤسس الدستوري التنظيمات لرقابة التوافق مع المعاهدات، تفصل المحكمة الدستورية في هذا النوع من الرقابة بموجب قرار ضمن الشروط المحددة في كل من الفقر 2 و3 من المادة 190، ويعد هذا النوع من الرقابة على التنظيمات المستقلة من بين المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020.

بناء على النتائج السابقة الذكر ارتأينا تقديم الاقتراحات التالية:

- يجب على المؤسس الدستوري وضع ضوابط تقيد ما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطة تقديرية في ممارسة السلطة التنظيمية وذلك بهدف التأكد من عدم انحرافها.
- ضرورة تعديل القانون العضوي رقم 18-16 المتضمن تحديد شروط وكيفية تطبيق الدفع بعدم الدستورية حسب ما يوافق التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.
- لا بد على المؤسس الدستوري العمل مستقبلا على جعل الاستشارة القبلية لمجلس الدولة إجراء إلزاميا في عملية إصدار مختلف التنظيمات المستقلة المخولة لرئيس الجمهورية لضمان عدم انتهاكها لحقوق وحرريات الأفراد.

- وجوب تحديد وضبط مصطلح أعمال السيادة لكي لا يصبح حجة تفلت بمقتضاها التنظيمات المستقلة من رقابة القاضي الإداري.
- بعد أن أخرج المؤسس الدستوري مجال الصفقات العمومية من اختصاص السلطة التنظيمية وأدخله نطاق القانون، أصبح لزاما على المشرع (البرلمان) إصدار قانون ينظم القواعد العام للصفقات العمومية. يحل محل التنظيم المستقل (المرسوم الرئاسي) رقم 15-247.

الهوامش:

- ¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري المصادق عليه باستفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، المؤرخة في 30 سبتمبر 2020.
- ² - سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، طبعة نوفمبر 2010، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر، 2010، ص 155.
- ³ - نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون التنظيمي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، 2008، ص ص 07-10-30.
- ⁴ - عادل ذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرو ماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، صفحة 2.
- ⁵ - جمال الدين سامي، اللوائح الإدارية وضمان الرقابة الإدارية - دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا، منشأء المعارف، مصر، 1982، ص 49.
- ⁶ - عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 81.
- ⁷ - نسيم بلحاج، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية (ضوابط دستورية، ضمانات المشروعية)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، 2008، ص 22.
- ⁸ - عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 111.
- ⁹ - شوقي يعيش تمام، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 41، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص 42.
- ¹⁰ - صليحة بن نملة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2000، ص 87.
- ¹¹ - عبد العالي حاحة - آمال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 14، أكتوبر 2016، ص 79.
- ¹² - أحمد قارش، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 24.
- ¹³ - الدستور الجزائري لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية العدد 64.

- 14 - الدستور الجزائري لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الجريدة الرسمية العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- 15 - الدستور الجزائري لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتضمن نص التعديل الدستوري الموافق عليه باستفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.
- 16 - الدستور الجزائري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-439، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتضمن نص التعديل الدستوري المصادق عليه باستفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل في سنة 2002، والمعدل بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 63، المؤرخة في 26 نوفمبر 2008.
- 17 - القانون رقم 16-01، المؤرخ 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.
- 18 - المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.
- 19 - القانون العضوي رقم 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بشروط وكيفية تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية العدد 54، المؤرخة في 05 سبتمبر 2008.
- 20 - القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 مارس 2018، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02، الجريدة الرسمية العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018.
- 21 - القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.
- 22 - محمد عبد الوهاب رفعت، رقابة دستورية القوانين - المبادئ النظرية والتطبيقات الجمهورية، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 268.
- 23 - نعيمة عميمر، مرجع سبق ذكره، ص 18.
- 24 - عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص ص 74 و75.

