

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020

The legislative competence to the president of republic in Constitutional Amendment of 2020

مفتاح مختارية^{1*}، بوجانة محمد²

¹ كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة أحمد زبانه - غليزان - (الجزائر)،

mokhtaria.meftah@univ-relizane.dz

² كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة أحمد زبانه - غليزان - (الجزائر)،

mohamed.boudjana@univ-relizane.dz

تاريخ النشر: 2021/09/01

تاريخ القبول: 2021/08/01

تاريخ ارسال المقال: 2021/06/08

* المؤلف المرسل

الملخص:

إذا كان الأصل أن التشريع هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية وهذا استنادا إلى مبدأ هام من المبادئ التي يقوم عليها القانون الدستوري وهو مبدأ سيطرة البرلمان، إلا أن هذا المبدأ ورد عليه استثناءات.

أصبحت السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) تساهم وتنافس في الإنتاج القانوني عن طريق جملة من الآليات من أهمها، التشريع بأوامر وفقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والسلطة التنظيمية طبقا لنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الكلمات المفتاحية: الاختصاص التشريعي ; رئيس الجمهورية ; التشريع بأوامر ; السلطة التنظيمية ; التعديل الدستوري لسنة 2020.

Abstract :

the asset was that legislation is the in the inherent jurisdiction of the legislative authority and this on the basis of an important principle of the principles underlying the constitutional law .A principle which controls the parliament , however , there is an exceptions .

The executive authority (President of republic) has become a contributor to competition in legal production through a number of mechanisms, the most important of which is the legislation by orders in accordance with Article 142 of the constitutional Amendment of 2020 and the regulatory authority in accordance with Article 141 of the Algerian constitutional Amendment of 2020

Keywords: The legislative competence ; President of republic ; Legislation by orders ; Regulatory authority ; Constitutional Amendment of 2020

مقدمة:

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من أبرز دعائم قيام دولة القانون، ومن أهم المبادئ التي أصبحت تقوم عليها جل النظم السياسية المعاصرة، و يقضي هذا المبدأ بعدم تدخل سلطة في مهام سلطة أخرى، إلا أن هذا الفصل لا يكون بصورة مطلقة وإنما هو فصل نسبي إذ يمكن لكل سلطة أن توقف سلطة أخرى من أجل تحقيق توازن بين السلطات عن طريق التعاون والرقابة بينهم، خاصة بين السلطة التنفيذية والتشريعية.

فالتشريع اختصاص أصيل للبرلمان وتنفيذه من اختصاص السلطة التنفيذية، لكن مع مرور الزمن قد شهدت كلا السلطتين تغير وتطور، فلم تعد تقتصر صلاحيات السلطة التنفيذية على تنفيذ القوانين فقط، بل أصبح لها حق التنظيم في المسائل غير المخصصة للقانون ما نصت عليه المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹، إلى جانب تدخلها في عملية صنع القاعدة القانونية ضمن المجالات المحجوزة دستوريا للبرلمان في حالة غياب هذا الأخير متى اقتضى الأمر التدخل العاجل ما نصت عليه المادة 142 من ذات التعديل الدستوري.

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحيات عديدة في المجال التشريعي يمارسها عن طريق آليات دستورية عديدة من بينها التشريع بأوامر الذي يحل من خلاله رئيس الجمهورية في ممارسة عملية التشريع محل البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع، طبقا لنص المادة 141 من ذات التعديل الدستوري: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة..." وصلاحيات السلطة التنظيمية التي يحتكر رئيس الجمهورية ممارستها بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية خارج المجالات المحجوزة دستوريا للبرلمان ما نصت عليه المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."، هذا وقد أضاف المؤسس الدستوري بموجب التعديل الأخير لسنة 2020 سنداً دستورياً آخر يخول بموجباً لرئيس الجمهورية صلاحيات ممارسة السلطة التنظيمية حسب المادة 91 منه: "يضطلع رئيس الجمهورية بإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: "... (6) - يتولى السلطة التنظيمية..."، كما يساهم رئيس الجمهورية في عملية صنع القانون عن طريق جملة من الإجراءات المخولة له بموجب الدستور والمتمثلة في كل من صلاحية إصدار القانون والمصادقة على الاتفاقيات الدولية.

ولعل ما يبرر أهمية ودور اللجوء لهذه الآليات التشريعية سواء من الناحية الدستورية أو الواقعية، عدم قدرة التشريعات الصادرة من قبل البرلمان على استيعاب متطلبات المجتمع ما يستدعي تدخل رئيس الجمهورية بموجب

السلطة التنظيمية لمجابهة هذه الاحتياجات الملحة، وذلك فضلا على اعتبارات الضرورة التي تتطلب التدخل العاجل لمعالجة مسائل تدخل ضمن الاختصاص الأصيل للبرلمان - التشريع بأوامر - أثناء غياب هذا الأخير لسبب قانوني.

وتتمثل أهداف دراسة هذا الموضوع في تحديد الآليات التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية بموجب الدستور، والتي بموجبها يصدر قواعد قانونية عامة ومجردة، سواء في المسائل غير المخصصة للقانون وذلك عن طريق سلطته التنظيمية، أو بإصدار تلك القواعد القانونية ضمن المجالات المحددة للبرلمان وذلك باستخدام حقه الدستوري في التشريع بأوامر، ولعل من أهم وأبرز شروط اللجوء لهذه الآلية الأخيرة هو غياب البرلمان لسبب قانوني، إضافة إلى هدف آخر يتمثل في تحديد الرقابة التي تخضع لها الآليات التشريعية لرئيس الجمهورية - كل من السلطة التنظيمية والتشريع بأوامر - كون أن الأولى تعد تشريعا موازيا للسلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في عملية صنع القاعدة القانونية في حين تعد الثانية تشريعا منافسا لها يدخل ضمن صلاحياتها الأصيلة، ومن هنا وجب تحديد الرقابة المختلفة المسطرة على هذه الآليات التشريعية التي تعزز مركز رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي يساهم في هيمنة وتفوق السلطة التنفيذية.

بناء على ما سبق يمكننا طرح الإشكالية التالية:

- ما هي الوسائل التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري؟

ويتفرع على هته الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية المتمثلة فيما يلي:

- ما هي الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية في مجال صنع القاعدة القانونية؟

- ما هو نوع الرقابة المسطرة على صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال صنع القاعدة القانونية؟

اعتماد على كل من المنهج الوصفي وذلك في تقصي مفهوم الآليات التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية، و المنهج التحليلي المعتمد في تحليل النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بتلك الآليات، سنجيب على الإشكالية السابقة بتقسيم هذه الورقة البحثية إلى مبحثين:

المبحث الأول: صلاحية رئيس الجمهورية في مجال صنع القانون.

المبحث الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية كآلية تشريعية.

المبحث الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال صنع القانون.

يلعب رئيس الجمهورية دوراً أساسياً في التشريع ويتجلى ذلك من خلال العديد من الصلاحيات الدستورية المخولة له في هذا المجال والمتمثلة في صلاحية التشريع بأوامر (المطلب الأول) التي ينافس بموجبها رئيس الجمهورية البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في مجاله المحدد بموجب نصوص الدستور، إضافة إلى كل من صلاحية إصدار القانون وصلاحية المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية (المطلب الثاني) التي بموجبها يدخل كل من القانون والمعاهدة الدولية - حسب الترتيب - حيز النفاذ والتطبيق على المستوى الداخلي الوطني.

المطلب الأول: صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر.

منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية آلية دستورية تمكنه من منافسة السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في مجالها الخصب المحدد دستوريا تتمثل في التشريع بأوامر، ما نصت عليه المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة..."، ونظراً لخطورة هذه الآلية فقد أحاطها المؤسس الدستوري بحزمة من الضوابط (الفرع الأول) وأخضعها لرقابة مختلفة وفعالة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضوابط التشريع بأوامر.

منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية آلية التشريع بأوامر يمارس من خلالها الوظيفة التشريعية المخولة أصلاً للبرلمان وذلك في ذات المجالات التي حددها الدستور لهذا الأخير، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، أو الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

أولاً/- شروط التشريع بأوامر.

بالرجوع لنص المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير يمكننا إجمال شروط ممارسة آلية التشريع بأوامر فيما يلي:

- شرط الاستعجال: باعتبار أن التشريع بأوامر يعد استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات فإن منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع فغياب البرلمان إنما يكون بناء على حدوث مسائل ضرورية تفرض التدخل المستعجل لمواجهة طبقاً للفقرة الأولى من نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "لرئيس الجمهورية إن

يشرع بأوامر في مسائل عاجلة..."، وعليه إذا كان الأمر لا يقتضي العجلة في التدخل فانه لا مبرر الاستعمال هذه السلطة.

- الشرط المتعلق بالزمن: يتعلق هذا الشرط بحالة غياب البرلمان نتيجة شغور المجلس الشعبي الوطني (في حالة حل المجلس الشعبي الوطني، أو في الفترة الممتدة مابين الفترتين التشريعتين) أو خلال العطلة البرلمانية (المحددة بشهرين).
- وجوب أخذ رأي مجلس الدولة: وهو الشرط الذي نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير و تنبأه المشرع الجزائري في التعديل الأخير للقانون العضوي رقم 98-01 بموجب نص المادة 04 التي جاءت كالآتي: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر..."

- وجوب عرض الأوامر على البرلمان: ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بعرض الأوامر المتخذة على البرلمان، ما نصت عليه الفقرة الثالثة (3) من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "...يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها..."، رغم هذا الإلزام الذي من شأنه أن يحول دون تماطل رئيس الجمهورية في عرضها على ممثلي الشعب²، إلا أن المؤسس الدستوري لم ينص على جزاء امتناع وتخلف رئيس الجمهورية عن عملية العرض.
- هذا وتعد الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان لا غية حسب الفقرة الرابعة (4) من نص المادة 142 من ذات التعديل الدستوري.

- وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء: ما نصت عليه الفقرة السادسة (6) والأخير من نص المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير: "...تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"

وتتمثل الغاية من تبني هذا الشرط في إعلام الطاقم الحكومي بمضمون الأمر الذي اتخذته رئيس الجمهورية، هذا ولم ينص المؤسس الدستوري على إلزامية الموافقة على الأوامر في مجلس الوزراء ما يجعل من هذا الشرط إجراء شكلي فقط.

- وجوب إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية الأوامر المتخذة: يعد هذا الشرط من بين مستجدات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، أين ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بوجوب إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية الأوامر المتخذة، ولم يكتفي بذلك فقط بل حدد للمحكمة الدستورية أجل الفصل في دستورية تلك الأوامر والمتمثلة في عشرة (10) أيام كأقصى حد، ما نصت عليه المادة 142 الفقرة 02 من

التعديل الدستوري لسنة 2020: "...يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام..."

ثانيا/- نطاق التشريع بأوامر: نميز بين نطاق التشريع بأوامر في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

- نطاق التشريع بأوامر في الظروف العادية: لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية ضمن المجالات المحجوزة للبرلمان والمتمثلة في ثلاثون (30) مجالا يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية تلك المحددة في نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية والمحددة في كل من نص المادة 140 إضافة إلى نصوص أخرى متفرقة ضمن ذات التعديل الدستوري.

إضافة إلى كل هذه المجالات، لرئيس الجمهورية أن يشرع بأمر في مجال قانون المالية، في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان في الأجل المحدد بخمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، وهو ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 146 من ذات التعديل الدستوري: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر..."

- نطاق التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية: وهو ما نصت عليه الفقرة (05) من المادة 142 من ذات التعديل الدستوري: "...يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور..."

يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية بموجب أمر إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما طبقا لنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما..."

لرئيس الجمهورية أن يقرر الحالة الاستثنائية بعد استيفائه لجملة من الإجراءات والمتمثلة فيما يلي:

- استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية.

- الاستماع إلى كل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

- توجيه خطاب للأمة.

- الاجتماع الوجوبي للبرلمان.

الفرع الثاني: الرقابة على صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر.

يمارس رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في مسائل تدخل ضمن صلاحيات البرلمان، لكن بموجب شروط وضوابط محددة دستوريا، ومنه أخضع المؤسس الدستوري الجزائري هذه الصلاحية الدستورية التي قد تشكل خطرا على السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في التشريع لجملة من الرقابة من بينها الرقابة الدستورية الممارسة من قبل المحكمة الدستورية والرقابة البرلمانية، إضافة إلى الرقابة القضائية.

أولا/- الرقابة الدستورية على التشريع بأوامر.

تجسيدا لمبدأ سمو الدستور وجب إخضاع الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية لرقابة المحكمة الدستورية، الأمر الذي نص عليه المؤسس الدستوري لأول مرة بصريح العبارة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

وجب على رئيس الجمهورية في الظروف العادية إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية الأوامر المتخذة، هذا وألزم المؤسس الدستوري المحكمة الدستورية بالفصل في دستورية هته الأوامر في أجل أقصاه عشرة (10) أيام طبقا للفقرة (02) من المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير التي تنص: "...يخطر رئيس الجمهورية وجوب المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام..."، كما ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بعرض القرارات المتخذة أثناء الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية لإبداء رأيها بشأن تلك الأوامر بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، حسب الفقرة الأخيرة من نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "...يعرض رئيس الجمهورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها"

وعليه متى قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية في مسألة عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، فإن هذا الأمر يفقد أثره، ابتداء من يوم صدور قرارا لمحكمة الدستورية، حسب الفقرة (03) من نص المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

كما أكدت التجربة الدستورية الجزائرية إمكانية عرض الأوامر على المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا)، إذ اخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري أنا ذاك للنظر في مدى دستورية الأمر المتعلق بالقانون الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ولقد تصدى المجلس لهذه الرقابة واستند في حيثياتها إلى نص المادة 165 من دستور 1996³ التي جاءت كالآتي: "يفصل المجلس الدستوري، بإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين و التنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية..."، لتبرير تدخله باعتبار أن الأوامر تدخل ضمن القوانين التي يراقبها⁴.

ثانيا/- الرقابة البرلمانية والقضائية على التشريع بأوامر.

تخضع الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في المسائل العاجلة في حالة غياب البرلمان، إلى جانب الرقابة الدستورية لرقابة كل من البرلمان والقضاء ممثلا في مجلس الدولة.

- الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر:

ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي اتخذها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها، وموافقة البرلمان في هذه الحالة ضرورة وإلا عدة هذه الأوامر لاغيه، ما نص عليه المؤسس الدستوري في كل من الفقرة (2) والفقرة (3) من نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "... يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

تعد لاغيه الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان..."

- الرقابة القضائية على التشريع بأوامر:

تخضع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في مسائل عاجل، في حالة غياب البرلمان للرقابة القبلية القضائية الممارسة من قبل مجلس الدولة ما نصت عليه كل من الفقرة (01) من نص المادة 142 من ذات التعديل

الدستوري لسنة 2020: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة..."، والمادة الرابعة (04) من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"

رغم أن كل من المؤسس والمشرع نصا على ضرورة الاستشارة القبلية لمجلس الدولة قبل إصدار الأوامر من طرف رئيس الجمهورية، إلا أنهما لم يحددا مدى إلزامية الأخذ برأيه، وبهذا تبقى استشارة مجلس الدولة مجرد إجراء شكلي وجوبي لإصدار الأوامر.

المطلب الثاني: صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار القانون والمصادقة على المعاهدات.

إضافة إلى صلاحية التشريع بأوامر المخولة لرئيس الجمهورية والتي يشرع بموجبها في المجالات المحددة للبرلمان، فقد منحه المؤسس الدستوري إجراءات أخرى لا تقل أهمية عن الأولى يساهم من خلالها في عملية صنع القاعدة القانونية تتمثل في كل من إصدار القانون (الفرع الأول) والمصادقة على الاتفاقيات الدولية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار القانون.

باعتبار رئيس الجمهورية حامي الدستور و مكلف بالسهر على احترام هذا الأخير فقد خوله المؤسس الدستوري صلاحية مهمة يشارك من خلالها في عملية صنع القانون تتمثل في الإصدار القانوني الذي يلي مباشرة موافقة البرلمان على النصوص القانونية المعروضة عليه ما نصت عليه المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه..."، ومنه يعد الإصدار عمل مكمل وضروري للقانون، فحتى يرى هذا الأخير النور و يرتب آثاره القانونية وجب مروره بمرحلة مهم تتمثل في الإصدار، وبالتالي لا يمكن أن نتصور أن قانون لم يصدره رئيس الجمهورية يكون قابلا للتنفيذ و التطبيق، إذ أن وجود القانون أصلا مرتبط ولصيق بإصداره⁵.

يصدر رئيس الجمهورية القوانين الموافق عليها من طرف البرلمان في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياها، غير أنه إذا تم تحريك الرقابة القبلية على دستورية هذه القوانين طبقا لنص الماد 190 فقرة (02) من التعديل الدستوري لسنة 2020: "...يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية القوانين قبل إصدارها..." من قبل كل من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من الوزير

الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة أو من أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25) عضو في مجلس الأمة، يوقف هذا الأجل حتى تفصل المحكمة الدستورية في مدى دستورية ذلك القانون وفق الشروط التي تحددها المادة 194 من ذات التعديل الدستوري.

منح المؤسس الدستوري بموجب الدستور الحالي لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار القانون المصوت عليه من قبل البرلمان في الأجل المحدد دستوريا بثلاثين (30) يوما بدأ من تاريخ تسلمه إياه، غير أنه لم يحدد مصير القانون في حالة تجاوز هذا الأجل، في حين نجد أنه ينص في المادة 51 من دستور 1963⁶ على أنه: "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس الجمهورية يتولى إصدارها" وهو النص الغائب في التعديل الدستوري لسنة 2020 وعليه لا يمكن اعتبار القوانين نافذة إذا لم يصدرها رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: صلاحية رئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات الدولية.

تجسيدا للمبدأ الدستوري، الذي يخص رئيس الجمهورية بتمثيل الدولة داخل البلاد وخارجها إضافة إلى تقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها، منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية التوقيع والمصادقة على الاتفاقيات الدولية، فمن خلال هذه الصلاحية الدستورية يساهم رئيس الجمهورية في صنع القواعد القانونية العامة والمجردة، وذلك عن طريق تبني مبادئ وأحكام الاتفاقيات الدولية وجعلها قابلة للتنفيذ والتطبيق على المستوى الداخلي الوطني بعد المصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية.

يصادق رئيس الجمهورية على الاتفاقيات والمعاهدات ذات الأهمية البالغة بعد موافقة البرلمان بغرفتيه ما نصت عليه المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم، والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الشائبة أو متعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر و الشراكة والتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان بصراحة"

يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدات الدولية المحددة في نص المادة 153 السالفة الذكر بعد موافقة البرلمان واستطلاع رأي المحكمة الدستورية عندما يتعلق الأمر باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم طبقا لنص المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

يلتمس رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات المتعلقة بمها.

يعرض رئيس الجمهورية تلك الاتفاقية فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة⁷

و تصدر الاتفاقيات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية باشتراك مع البرلمان في شكل قوانين تنشر في الجريدة الرسمية ومثال ذلك القانون رقم 87-06 المؤرخ في 03 فبراير 1987 المتضمن الموافقة على الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الجريدة الرسمية العدد 06.

كما قد ينفرد رئيس الجمهورية بالمصادقة على الاتفاقيات الدولية ذات الأهمية المحدودة⁷ وهو ما يستفاد من البند 12 من نص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يضطلع رئيس الجمهورية، بإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: 12...- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها..."

وعليه لرئيس الجمهورية أن يصادق على الاتفاقيات والمعاهدات دولية دون إشراك هيئات أخرى، ومنه تصبح هذه المعاهدات نافذة في التشريع الوطني ومرتبة لآثارها القانونية بمجرد مصادقة رئيس الجمهورية عليه، ويصدر هذا النوع من المعاهدات التي لا يشترط فيها موافقة البرلمان بموجب مرسوم رئاسي ومثال ذلك المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 مايو 1989 المتضمن المصادقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الجريدة الرسمية العدد 20.

يمكن تحريك الرقابة الدستورية بشأن المعاهدات الدولية قبل التصديق عليها لتأكد من مدى دستوريته طبقاً للنص المادة 190 فقرة (02) من التعديل الدستوري لسنة 2020: "... يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها..."

بناء على ما سبق يساهم رئيس الجمهورية في عملية صنع القاعدة القانونية العامة والمجردة باستخدام آلية تشريعية مخولة له بموجب نصوص الدستور تتمثل في المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية سواء إنفراداً بهذا الاختصاص أو شاركة فيه البرلمان بغرفتيه.

المبحث الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية كآلية تشريعية.

لم تعد السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في إنتاج القواعد العامة والمجردة التي تنظم المجالات العامة في المجتمع، بل أصبح رئيس الجمهورية وبمقتضى سلطته التنظيمية يعنى بهته المسألة، الأمر الذي يجعل منه يمارس

تشريعاً موازياً لتشريعات البرلمان، سنعالج من خلال هذا المبحث مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة (المطلب الأول)، كما سنحدد نوع الرقابة التي تخضع لها هته الأخيرة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة.

منح المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وهي القاعدة التي استقرت عليها التجارب الدستورية المتعاقبة، بموجب هذه السلطة الدستورية يمارس رئيس الجمهورية صلاحية صنع القواعد العامة والمجردة في الميادين غير المخصصة للقانون، إلى جانب البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في العملية التشريعية، وعليه سنحاول من خلال هذا العنصر تعريف السلطة التنظيمية المستقلة (الفرع الأول) ثم تحديد نطاقها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية المستقلة.

لقد تعددت واختلفت التعاريف الفقيه للسلطة التنظيمية، هناك من عرفها على أنها: "اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية على 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 كتنفيذ مادامت تعتبر مستقلة متميزة عن القانون أو التشريع"⁸.

هناك من اعتبرها السلطة الممنوحة لإدارة بمقتضى القواعد الدستورية، بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد و عدم الشخصية⁹.

كما يمكن اعتبارها تشريعات فرعية أو ثانوية التي تصدر عن رئيس الجمهورية وذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون وذلك لتمييزها عن الأعمال و التصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية، بإضافة إلى صفة العمومية التي تتميز بها التنظيمات¹⁰.

ويعرفها « BERNARD CHANTEBOUT » على أنها:

« les règlements sont les mesures de portée général arrêtées par une autorité gouvernementale ou administrative ,ils doivent être conformes aux lois et aux principes généraux de droit .Leur étude relève du droit administratif qui oppose le terme de « règlement » à celui d'acte d'individuel »¹¹

وعليه تعد التنظيمات المستقلة حسب المعيار العضوي الشكلي أعمال صادرة عن رئيس الجمهورية ما نصت عليه المادة 141 من التعديل الدستوري الأخير: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..."، في حين تعتبر حسب المعيار المادي الموضوعي قواعد عامة ومجردة، وهي بذلك تعد تشريعاً مثلها مثل القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

ومنه يمكننا تعريف السلطة التنظيمية على أنها صلاحية دستورية مخولة لرئيس الجمهورية حيث يمكن لهذا الأخير بمقتضاها إصدار مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة في الميادين غير المخصصة للقانون.

- بناء على التعريف السابق يمكننا استنتاج أهم الخصائص المميزة للسلطة التنظيمية المستقلة المتمثلة فيمايلي:

1- السلطة التنظيمية المستقلة سلطة رئاسية¹²: 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 المسائل غير المخصصة للقانون، وهي بذلك صلاحية لصيقة بشخصيته ما يعزز من قوة مركزه القانوني.

2- السلطة التنظيمية سلطة عامة ومجردة: تتسم السلطة التنظيمية بالعمومية والتجريد، فهي تعنى بتنظيم المراكز القانونية (إنشاء أو تعديل أو إلغاء) للأفراد المحددين بصفاتهم لا بذواتهم¹³، وعليه يمكن لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحيته التنظيمية إنشاء قواعد قانونية عامة ومجردة لها نفس إلزامية القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

3- السلطة التنظيمية سلطة مستقلة: تعد السلطة التنظيمية صلاحية دستورية مخولة لرئيس الجمهورية يمارسها في المسائل غي المخصصة للقانون، ما يميز هذه السلطة أنها مستقلة وقائمة بذاتها، فممارسة هذه الصلاحية لا تحتاج لوجود نص قانوني سابق لها، وهو الأمر الذي يجعل منها تشريعاً موازياً لتشريع الصادر عن السلطة التشريعية.

الفرع الثاني: نطاق السلطة التنظيمية المستقلة.

بالرجوع لنص المادة 141 فقرة 01 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي تنص على أنه: "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 والمحددة في كل من نص المادة 139 والمادة 140 من ذات التعديل الدستوري.

- المجالات الخارجة عن نطاق السلطة التنظيمية المستقلة والتي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية: أورد المؤسس الدستوري في نص المادة 139 من التعديل الدستوري الأخير ثلاثون (30) مجالا تدخل ضمن صلاحيات البرلمان.

- يشرع فيها بموجب قوانين عادية وبالتالي لا يجوز لرئيس الجمهورية ممارسة سلطته التنظيمية ضمن هذه المجالات والمتمثلة فيما يلي:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين، القواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية و الأسرة لاسيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات، شروط استقرار الأشخاص، التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية، القواعد القانونية المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية، القواعد العامة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المختلفة المعاقبة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ، نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية، القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، التقسيم الإقليمي للبلاد، التصويت على قوانين المالية، إحداث الضرائب والجبايات والرسوم و الحقوق المختلفة وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها، النظام الجمركي، نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات، القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي، القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان، القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي، القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية، القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية، حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه، النظام العام للغابات والأراضي الرعوية، النظام العام للمياه، النظام العام للمناجم والمحروقات، والطاقة المتجددة النظام العقاري، الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون لأساسي العام للتوظيف العمومية، القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إنشاء فئات المؤسسات إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية.

- المجالات الخارجة عن نطاق السلطة التنظيمية المستقلة والتي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية: حددها المؤسس الدستوري في نص المادة 140 من التعديل الدستوري الأخير والمتمثلة فيما يلي:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بأحزاب السياسية، القانون المتعلق بإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية.

إضافة إلى مجالات أخرى متفرقة ضمن مواد الدستور يشرع فيه البرلمان بموجب قوانين عضوية.

بناء على ما سبق يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في الميادين الأخرى غير المخصصة للقانون والتي سبق ذكرها.

المطلب الثاني: الرقابة على السلطة التنظيمية المستقلة

باعتبار السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية، سلطة دستورية ما يعزز مركزها القانوني في النظام الدستوري، إلا أن ممارسة هذه السلطة قد تتجاوز الحدود التي رسمت لها وهو ما يؤثر على باقي السلطات الأخرى من جهة وعلى الحياة العامة للمواطن من جهة أخرى، الأمر الذي يفرض وجود رقابة تنصب على هته السلطة للحد من مدى تجاوزاتها، ومنه فإن السلطة التنظيمية تخضع لرقابة دستورية ممارسة من قبل المحكمة الدستورية (الفرع الأول) و أخرى قضائية ممارسة من طرف القاضي الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة.

تجسيدا لمبدأ سمو الدستور، وباعتبار أن التنظيمات المستقلة تعد حسب المعيار المادي الموضوعي قوانين مثلها مثل تلك الصادرة عن السلطة التشريعية، وجب إخضاعها هي الأخرى لرقابة المحكمة الدستورية، وذلك بغرض التأكد من مدى مطابقتها لدستور ما نصت عليه المادة 184 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020: "تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور..."، وبالتالي ضمان عدم تعديها على مجالات السلطة التشريعية المحددة بموجب هذا الأخير (الدستور).

تفصل المحكمة الدستورية في دستورية التنظيمات بموجب قرار طبقا لنص المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

تخضع التنظيمات لرقابة بعدية ممارسة من طرف المحكمة الدستورية بعد إخطارها من طرف هيئات سياسية ممثلة في كل من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة - حسب الحالة - طبقاً 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 طبقاً 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 يلاحظ هنا على المؤسس الدستوري في تعديل 2020 أنه قلص من عدد النواب أو الأعضاء الذين يمكنهم ممارسة الإخطار حول عدم دستورية نص تنظيمي أو حتى تشريعي إلى أربعين (40) نائبا بعدما كان يتم تحريك الرقابة الدستورية بموجب خمسين (50) نائبا في دستور 2016، هذا وقلص عدد أعضاء مجلس الأمة إلى خمسة وعشرين (25) عضو بعد أن كان ثلاثين (30) عضو في التعديل الدستوري لسنة 2016¹⁴ حسب نص المادة 187 فقرة (02) من ذات التعديل الدستوري: "... كما يمكن إخطاره (المجلس الدستوري أنا ذاك) من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (3) عضوا في مجلس الأمة..."، وعليه حسنا فعل المؤسس الدستوري بتقليصه لكل من عدد النواب والأعضاء الذين بإمكانهم إخطار المحكمة الدستورية بعدم دستورية نص تنظيمي وهو الأمر الذي يعزز من فكرة الرقابة على دستورية التنظيمات بصفة خاصة والقوانين بصفة عامة، ما يساهم في تجسيد دولة القانون.

هذا وقد وسع المؤسس الدستوري من وسائل تحريك رقابة المحكمة الدستورية على التنظيمات بإضافة آلية جديدة تتمثل في الدفع بعدم دستورية التنظيمات، 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 منح 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 المقام تبيان الدور المهم الذي يساهم به

القضاء سواء العادي أو الإداري (المحكمة العليا أو مجلس الدولة) والممثل في إحالة الدفع إلى المحكمة الدستورية، ما نصت عليه المادة 195 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 وحياته التي يضمنها الدستور..."، وذلك بعد استيفاء الدفع لكافة الشروط والإجراءات المحددة قانوناً¹⁵.

هذا ويكون إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستور التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها طبقاً لنص المادة 190 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "...يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها..."

تفصل المحكمة الدستورية في دستورية التنظيمات بموجب قرار طبقاً لنص المادة 190 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وفيما يتعلق بمصير النص التنظيمي غير الدستوري فإنه متى قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية نص تنظيمي فإنه يفقد أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية هذا لما يكون تحريك الرقابة عن طريق الإخطار السياسي، أما في حالة 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 فقرة 03 و 04 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 فقرة أخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2020: "...تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية"

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة.

تبعاً للمعيار العضوي الشكلي تعد التنظيمات المستقلة قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية ممثلة في رئيس الجمهورية، ومن ثم فإنها تكون محلاً لرقابة القاضي الإداري (اختصاص مجلس الدولة)، وعليه تكون هذه القرارات صالحة للآن تكون محل 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 والمتمم¹⁶ تنص على مايلي: "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 والإدارية¹⁷ التي تنص على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية:"

وعليه فإن مجلس الدولة يختص بفحص مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية - رئيس الجمهورية تحديداً في هذه الحالة - والتي تتخذ شكل مراسيم رئاسية فيراعى مدى احترامها للشروط الشكلية المرتبطة بالقرارات الإدارية، وكذا الشروط الموضوعية الداخلية المرتبطة بنطاق اختصاصها الوظيفي¹⁸.

بناءً على ما سبق تدرج ضمن نطاق الصلاحيات القضائية لمجلس الدولة رقابة بعدية منصبة على التنظيمات غير المشروعة الصادرة عن رئيس الجمهورية، إذ يجب على مجلس الدولة أن يفصل فيها بالبطلان أو الإلغاء استناداً إلى عدم الشرعية، وكذا خرق القواعد الدستورية وذلك بأثر رجعي¹⁹.

رغم أن المشرع الجزائري أخضع التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية لرقابة القاضي الإداري بموجب نصوص قانونية، إلا أنه توجد فئة من التنظيمات المستقلة تفلت من رقابة القاضي الإداري بحجة أنها تعد من ضمن أعمال السيادة.

خاتمة:

الأصل أن السلطة التشريعية هي التي تعنى بالإنتاج القانوني، إذ لها كامل السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه حسب المادة 114 الفقرة (02) من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، إلا أنه ونظراً لتراجع دور البرلمان في الآونة الأخيرة وزيادة حاجيات المجتمع ومتطلباته، لم تعد عملية إصدار القواعد القانونية العامة والمجردة مقتصرة على البرلمان، بل أصبحت تشاركه فيه مؤسسات أخرى، لاسيما السلطة التنفيذية.

إذ أصبحت هذه الأخيرة (السلطة التنفيذية) ممثلة في رئيس الجمهورية تساهم بشكل فعال في الإنتاج التشريعي من خلال آليات تشريعية مخولة له صراحة بموجب نصوص دستورية، تتمثل في كل من تشريع بأوامر الذي بموجبه ينافس رئيس الجمهورية البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في عملية صنع القاعدة القانونية ضمن مجالاته المحجوزة له دستوريا، وفق شروط وضوابط قانونية طبقا لنص المادة 142 من ذات التعديل الدستوري والسلطة التنظيمية التي تعد حكرًا على رئيس الجمهورية يمارسها في الميادين غير المخصصة للقانون ما نصت عليه المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

بعد دراسة هذا الموضوع توصلنا إلى جملة من النتائج الأساسية المتمثلة فيما يلي:

- خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية تشريعية تمكنه من منافس البرلمان في مجاله الخصب تتمثل في التشريع بأوامر طبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- نظرا للخطورة التي تشكّلها صلاحية التشريع بأوامر المخولة لرئيس الجمهورية، فقد أحاطها المؤسس الدستوري بجملة من الشروط والضوابط الواجب توافرها لاعتماد مثل هذه الآلية في التشريع.
- أخضع المشرع الجزائري صلاحية التشريع بأوامر المخولة لرئيس الجمهورية لجملة من الرقابة المختلفة إذ أوجب على رئيس الجمهورية ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة حول مشاريع الأوامر.
- ألزم المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الأخير لسنة 2020 رئيس الجمهورية بإخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية الأوامر المتخذة، كما حدد لها أجل الفصل فيها بمدة أقصاها عشرة (10) أيام.
- لرئيس الجمهورية دور جد مهم في وضع النص القانوني حيز التنفيذ والتطبيق ويتجسد ذلك الدور بموجب آلية إصدار القوانين وهي الآلية المخولة له بموجب أحكام الدستور.
- يصادق رئيس الجمهورية على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية سواء بصفة فردية أو بعد موافقة البرلمان وهو بذلك يدخلها حيز النفاذ على المستوى الداخلي الوطني.
- يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.
- السلطة التنظيمية وباعتبارها صلاحية دستورية لا يمنع من خضوعها هي الأخرى لرقابة كل من المحكمة الدستورية والقاضي الإداري.

- وسع المؤسس الدستوري وبموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 من آليات تحريك الرقابة الدستورية، وذلك من خلال تبنيه لآلية الدفع بعدم دستورية التنظيمات إلى جانب الإخطار السياسي، فبموجب هذه الآلية الجديدة فتح المجال أمام الأفراد (أحد أطراف النزاع في المحاكمة أمام جهة قضائية) بالدفع بعدم دستورية نص تنظيمي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقهم وحرياتهم المضمونة دستوريا.

- قلص المؤسس الدستوري بموجب تعديل 2020 من عدد نواب المجلس الشعبي الوطني وعدد أعضاء مجلس الأمة الذين يمكنهم تحريك الرقابة الدستورية حول دستورية نص ما، وهو ما يساهم في تعزيز هذه الأخيرة (الرقابة الدستورية).

بناء على النتائج السابقة الذكر ارتأينا اقتراح ما يلي:

- ضرورة التحديد الدقيق للمسائل العاجلة المنصوص عليها في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، واعتماد هيئة مختصة بمراقبة مدى إلزامية التدخل العاجل لرئيس الجمهورية بإصدار تلك الأوامر من عدمه.

- منح البرلمان حق مناقشة الأوامر المتخذة في غيابه من قبل رئيس الجمهورية باعتبار أن المناقشة هي التي تثبت صحة التصرف من عدمه، مع منحه إمكانية تعديلها.

- ضرورة جعل رأي مجلس الدولة إلزامي لرئيس الجمهورية بخصوص مشاريع الأوامر، وتجنب الاكتفاء باستشارته (مجلس الدولة) كإجراء شكلي فقط.

- تعديل القانون العضوي رقم 18-16 المؤرخ في 05 سبتمبر 2018، المتضمن تحديد شروط وكيفية تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية، العدد 54، حسب ما يوافق التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020.

- على المؤسس الدستوري إضفاء الصيغة الإلزامية على صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار القوانين وذلك بترتيب جزاء في حالة عدم إصدار القانون من طرفه تفاديا لتعطيل مصالح الدولة.

- باعتبار أن التنظيمات المستقلة أصبحت تفلت من رقابة القاضي الإداري وذلك بحجة أعمال السيادة، وجب وضع معايير دقيقة لتحديد هذه الأخيرة.

- وجوب استشارة مجلس الدولة - باعتباره هيئة استشارية - بشأن التنظيمات المستقلة قبل اتخاذها، وذلك لأجل إضفاء الرقابة القبلية عليها.

قائمة المراجع:

أولا/ النصوص القانونية:

أ-الدساتير:

- 1/- الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-439 المؤرخ 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 للجمهورية الجزائرية العدد 63 مؤرخة في 26 نوفمبر 2008.
- 2/- الدستور الجزائري لسنة 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

ب-القوانين:

1-القوانين العضوية:

- 1/- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018.
- 2/- القانون العضوي رقم 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المحدد لشروط وكيفية تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية، العدد 54، المؤرخة في 05 سبتمبر 2018.

2-القوانين العادية:

- 1/- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.
- 2/- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

ج- التنظيمات:

- 1/- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020.

د- القرارات الدستورية:

- 1/- قرار المجلس الدستوري رقم 02 المؤرخ في 27 فبراير 2000 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ 31-05-1997، المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية، العدد 38، المؤرخة 04 جوان 1997.
- ثانيا/ الكتب:

أ- الكتب باللغة العربية:

- 1/- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية - دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية و اللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا، منشأة المعارف، مصر، 1982.
- 2/- سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، طبعة نوفمبر 2010، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء، الجزائر، 2010.
- 3/- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دون طبعة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 4/- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

5/- محمد عبد الوهاب رفعت، رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية و التطبيقات الجمهورية، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، 2008.

ب- الكتب باللغة الأجنبية:

1/- Bernard Chantebout, Droit constitutionnel et sciences politique ,15édition ,Armand colin ,Paris ,1998 .

ثالثا/ الرسائل الجامعية:

1/ - سعاد رايح ، الجزائر والقانون الدولي لحقوق الإنسان، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016-2017.

رابعا/ المقالات العلمية:

1/- نسيم بالحاج ، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية (ضوابط دستورية، ضمانات المشروعية)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، 2008.

2/ - نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم المجلة الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، بن عكنون، الجزائر، 2008.

الهوامش:

1 - المرسوم الرئاسي رقم 20 - 442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020.

2 - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دون طبعة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، صفحة 64.

3 - الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-439 المؤرخ 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 للجمهورية الجزائرية العدد 63 مؤرخة في 26 نوفمبر 2008.

4 - قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ.م د/2000 المؤرخ في 27 فبراير 2000 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ 31-05-1997، المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظات الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية العدد 38. المؤرخة 04 جوان 1997.

5 - محمد عبد الوهاب رفعت، رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية و التطبيقات الجمهورية، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، 2008، صفحة 19.

6 - الدستور الجزائري لسنة 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

7 - سعاد رايح، الجزائر والقانون الدولي لحقوق الإنسان، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016-2017، الصفحة 34.

8 - سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، طبعة نوفمبر 2010، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء، الجزائر، 2010، صفحة 155.

9 - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية - دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية و اللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا، منشأة المعارف، مصر، 1982، صفحة 49.

10 - نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم المجلة الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، بن عكنون، الجزائر، 2008، صفحة 30-10-07.

¹¹ - Bernard Chantebout, Droit constitutionnel et sciences politique, 15^{ème} édition, Armand colin, Paris, 1998, Page 620 .

¹² - نسيمه بالحاج، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية (ضوابط دستورية، ضمانات المشروعية)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، 2008، صفحة 22.

¹³ - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، 111.

¹⁴ - القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

¹⁵ - القانون العضوي رقم 16-18 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المحدد لشروط وكيفية تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الجريدة الرسمية، العدد 54، المؤرخة في 05 سبتمبر 2018.

¹⁶ - القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018.

¹⁷ - القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.

¹⁸ - رفعت محمد عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، صفحة 268.

¹⁹ - نعيمة عميمر، مرجع سبق ذكره، الصفحة 18.