ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2025 المجلد:التاسع العدد: الأول ص.ص: 879- 896

هيمنة وتفوّق التنظيم على القانون في مجال الوظيفة العمومية

The dominance and superiority of regulation over the law in the field of public service

عبد الرحمان حميد مليايي*
جامعة عمّار ثليجي بالأغواط
مخبر بحث الحقوق والعلوم السياسية
h.meliani@lagh-univ.dz

تاريخ إرسال المقال: 27/ 2025/02 تاريخ قبول المقال: 2025/03/02 تاريخ نشر المقال: 2025/03/20

الملخص:

يثير موضوع هيمنة التنظيم على القانون بشكل عام عدة إشكالات خاصة تلك المتعلقة بتحديد الخط الفاصل بينهما من حيث السلطة المصدرة للنوعين ومن حيث مجالهما كتشريع قائم بذاته، ويزداد هدا التنافس بين التنظيم والقانون في مجال الوظيفة العمومية خاصة نظرا لطبيعة هذه الأخيرة فهي تمتاز بأنها أكثر تقنية ما يجعل التنظيم متفوقا لا محالة رغم النص الدستوري الصريح الذي يمنح الاختصاص للقانون بالتدخل والتشريع في هذا المجال، وسنحاول تبيان أهم مظاهر تفوق التنظيم على القانون في مجال الوظيفة العمومية من خلال كثرة الإحالة على التنظيم في مواد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وتأخر صدورها ما يعني معه تعطيل للقانون أو استبعاده في كثير من الحالات، كما تطرقنا إلى آليات الموازنة بين التنظيم والقانون أي كيفية الحد من تفوق التنظيم على القانون من خلال تعزيز مبدأ الأمن القانوني المستحدث في دستور 2020، وبسط رقابة كل من المحكمة الدستورية والقضاء الإداري الذي يلعب دورا مهما في حالة مخالفة مبدأ المشروعية.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة العمومية، الموظف العام، التنظيم، القانون، القوانين الأساسية الخاصة، الرقابة.

Abstract:

The issue of the dominance of regulation over law in general raises several issues, especially those related to defining the dividing line between them in terms of the issuing authority of the two types and in terms of their field as stand-alone legislation. This competition between

* المؤلف المرسل

regulation and law increases in the field of public service, especially due to the nature of the latter, which is characterized by its more technical nature, making regulation inevitably superior despite the explicit constitutional text that grants the competence of the law to interfere and legislate in this field. We will try to show the most important aspects of the superiority of regulation over law in the field of public service through the frequent reference to regulation in articles of the General Basic Law for Public Service. We also addressed the mechanisms of balancing between regulation and law, i.e. how to limit the superiority of regulation over law by reinforcing the principle of legal security introduced in the 2020 Constitution, and extending the oversight of both the Constitutional Court and the administrative judiciary, which plays an important role in the event of a violation of the principle of legality.

Keywords: Civil Service, Civil Servant, Regulation, Law, Particular Statuses, Control.

المقدمة:

يعتبر موضوع مجال اللائحة والقانون من أهم المواضيع التي شغلت الباحثين في القانون العام خاصة المختصين منهم في القانون الدستوري، ولم ينته البحث فيه بسبب علاقته بهدف أسمى هو الوصول إلى دولة القانون الذي طالما كان شعار رنّانا يستعمل في الخطاب السياسي والإعلان عنه صراحة في البرامج السياسية.

غير أنّ دراسة هذا الموضوع بشكل عام لا يمكن أن تستقيم خاصة في هذا النوع من البحوث إلاّ بطريقة التطبيق والإسقاط على مجال محدد لكي تتم عملية الاستفادة العلمية، وعلى هذا الأساس ارتأيت أن تكون الدراسة في مجال الوظيفة العمومية، خاصة أنها تشكل المرآة العاكسة لوجه الدولة من خلال العنصر البشري المؤهل الذي ينطبق عليه هذا القانون ألا وهو "الموظف العمومي".

وبقراءة سريعة للكم الهائل لعدد الموظفين داخل الإدارات العمومية المختلفة سنجد أنّ القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يخاطب مباشرة ما يقارب اثنين (2) مليون موظف حسب الإحصائيات المنشورة على موقع المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ولكن هذه القواعد التي ينص عليها هذا القانون سنجد أنها إما في شكل مبادئ عامة أو يشوبها لبس أو غموض في محتواها ما يجعلها صعبة التطبيق في الواقع، لتأتي بعدها عملية البحث في نية المشرع لتفسيرها، والتي تكون على عاتق هيئات أخرى أكثر اختصاصا من الناحية الفنية، حتى أنّ المشرع في حد ذاته يحيل عليها في الكثير من مواده فيما يسمى بالإحالة على التنظيم.

غير أنّ كثرة الإحالة على التنظيم من طرف المشرع قد يضر بالمراكز القانونية التي يخاطبها القانون، كما أنّ تأخر صدوره بما تملكه السلطة التنفيذية من حرية في اختيار توقيت إصدار هذه التنظيمات يجعلها في

مركز تفوّق وهيمنة، وضرورة وجود آليات تسمح بالحد من هذا التفوق ووضع نوع من التوازن، كما سنؤكد على ذلك من خلال طرح الإشكالية التالية:

ماهي مظاهر هيمنة وتفوق التنظيم على القانون في مجال الوظيفة العمومية، وماهي آليات الموازنة بينهما للحد من هذا التفوق؟

ولمعالجة هذه الإشكالية تم اعتماد الخطة التالية:

في المبحث الأوّل: مظاهر تفوّق التنظيم على القانون في مجال الوظيفة العمومية خصصنا فيه المطلب الأوّل لكثرة الإحالة على التنظيم، أمّا المطلب الثاني فعالجنا فيه تأخر صدور التنظيم.

وفي المبحث الثاني: آليات الموازنة بين التنظيم والقانون خصصنا فيه المطلب الأوّل لأهمية دسترة مبدأ الأمن القانوني وأثره على حماية القانون من سيطرة التنظيم، أما المطلب الثاني فعالجنا فيه الرقابة الدستورية والقضائية على التنظيمات كآليات للحد من تفوق التنظيم على القانون.

المبحث الأوّل: مظاهر تفوّق التنظيم على القانون في مجال الوظيفة العمومية

رغم أن التشريع في مجال الوظيفة العمومية هو من اختصاص البرلمان، إلاّ أنّ المشرع غير مؤهل للتفصيل في جميع مواد القانون ويقوم بشرحها ما يجعله يستعمل تقنية الإحالة على التنظيم في كثير من المواد داخل القانون، فعملية التفصيل والتوضيح والشرح لتلك المبادئ التي نص عليها المشرع تحتاج إلى مختص من الناحية الفنية، وهو ما لا يتوفر عند المشرع عادة، خاصة في مجال الوظيفة العمومية، غير أنّ كثرة الإحالة على التنظيم هو ما يجعله يتفوق على القانون، (وهو ما سنعالجه في المطلب الأوّل)، كما أنّ تأخر صدور التنظيم من الناحية الزمنية يجعل القانون إمّا مستبعدا أو معطلا فيتفوق بذلك التنظيم على القانون كمظهر ثان (وهو ما سنعالجه في المطلب الثاني).

المطلب الأوّل: كثرة الإحالة على التنظيم

تحتاج عملية تبيان الإحالة على التنظيم والمستعملة بكثرة في قانون الوظيفة العمومية إلى تحديد كل من القانون والتنظيم خاصة في مجال الوظيفة العمومية موضوع الدراسة، ما يجعل ضرورة التعرض إلى هذا المفهوم (أوّلا)، ثم استعراض للمواد التي أحال عليها المشرع على التنظيم في قانون الوظيفة العمومية (ثانيا).

أوّلا: تحديد مفهوم كلّ من القانون والتنظيم

لا يمكن التأكيد على تفوق التنظيم على القانون بشكل عام إلّا عن طريق تحديد مفهوم كل من القانون والتنظيم، بحيث تتم العودة إلى القواعد العامة في ذلك من الناحية النظرية الفقهية، وكذا من الناحية الدستورية

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2025 المجلد:التاسع العدد: الأول ص.ص: 879- 896

1-الإطار النظري للقانون والتنظيم:

يقصد بالقانون والتنظيم عموما نصان قانونيان[1]صادران عن سلطتين مختلفتين الأوّل من السلطة التشريعية أي البرلمان بغرفتيه والثاني من السلطة التنفيذية أو كما سمّاها المؤسس الدستوري بالتنظيمية عندما تمارس مهمة التشريع، أي سنّ قواعد قانونية مكتوبة عامة ومجرّدة وملزمة تطبق على كلّ من تتوفر فيه شروط القاعدة القانونية، وفي حالة الدراسة على الموظفين العموميين الخاضعين للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

كما يعرّف التنظيم بأنه نوع من التشريعات الفرعية أو الثانوية التي تصدر عن السلطة التنفيذية وذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو في صورة تفويض من السلطة الأصلية أو في شكل تنفيذ للقوانين العادية الصادرة من السلطة المختصة[2].

ويعرّف كذلك بأنها اللوائح التنفيذية التي تصدر تيسيرا لتنفيذ قانون، فعادة ما تقتصر القوانين على وضع الأحكام العامة والخطوط العريضة للموضوعات المراد تنظيمها تاركة المسائل التفصيلية للسلطة التنفيذية التي لديها الدراية الفنية بحكم احتكاكها بالواقع، وسرعة البت في الأمور بسبب طبيعة تكوينها المختلف عن السلطة التشريعية[3].

وبطريقة أبسط تعرّف الإحالة على التنظيم بأنها الطريقة التي يلزم بها المشرّع الحكومة بإعداد النصوص التطبيقية للقوانين التي يقرّها[4].

وهناك من يرى أنّ وجود السلطة التنظيمية شكليا قد يقرأ فيه مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات كما هو متعارف عليه في أغلب النظم الديموقراطية مما يحتم تقليص أهمية هذه السلطة لحساب السلطة التشريعية أي البرلمان[5].

وعلى العكس من ذلك هناك من يرى أنّ ترك التنظيم للسلطة التنفيذية يحقق بالفعل مبدأ الفصل بين السلطات، لأنها السلطة الأكثر اختصاصا وهي بمركزها هذا أقدر من غيرها[6].

---

[1]- صحراوي مهار، مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، رسالة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2017-2018، ص8.

[2]- نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، كلية الحقوق، الجزائر1 بن يوسف بن خدة، المجلد 45، العدد 1، 2008، ص 10.

[3]- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2000، ص 529.

[4]- هريش سهام، التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، العدد الثامن، ديسمبر 2017، ص 108.

[5]- بودة محمد، سلطة الوزير الأول التنظيمية، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة وهران، 2012-2013، ص 64.

2-التحديد الدستوري للقانون والتنظيم:

طبقا للنظام الدستوري الجزائري، فإنّ الاختصاص التشريعي العام مقسّم بين رئيس الجمهورية والبرلمان، بحيث يتولى كل منهما التشريع -بصفة مستقلة- في المجال المخصص له بمقتضى الدستور[7]، فيما يعرف فقهيا بمجال اللائحة والقانون.

علما أنّ السلطة التنظيمية للوزير الأوّل أو رئيس الحكومة حسب الحالة الدستورية مرتبطة بالسلطة التشريعية، فهي غير مستقلة ولا تدخل فيما يعرف باللوائح المستقلة كما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية[8].

ما يعني معه أنّ الوزير الأوّل أو رئيس الحكومة حسب الحالة الدستورية لا يملك سلطة التشريع بصفة أصلية وأصيلة، ومع ذلك فهو يساهم في ذلك النشاط التشريعي بشكل فرعي بمناسبة تحديده للتفصيلات الموضوعية الضرورية للنصوص التشريعية العامة قبل إدخالها حيّز التنفيذ، وتتميز المراسيم التنفيذية بأنها لوائح مشتقة أي غير مبتدأه وغير قائمة بذاتها، وإنما دائما مرتبطة بوجود نصوص تشريعية سابقة صادرة عن البرلمان أو رئيس الجمهورية وهو ما يجعلها تتميز عن التنظيمات المستقلة.[9]

طبقا لنص المادة 112 من دستور 2020 فإنّ الوزير الأوّل أو رئيس الحكومة حسب الحالة الدستورية من بين الصلاحيات التي يمارسها نجد تطبيق القوانين والتنظيمات[10]، التوقيع على المراسيم التنفيذية، السهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية، وبإسقاط هذه الصلاحيات على موضوعنا نجد أنّها كلها مع بعضها البعض تجد لها تطبيقا في مجال الوظيفة العمومية، إضافة إلى ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 141 من دستور 2020.

تنص المادة 139 من دستور 2020 في فقرتها 26 على أنّ البرلمان يشرّع بموجب قانون عادي في مجال الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ما يعني معه أنّ الاختصاص ممنوح دستوريا للسلطة التشريعية على حساب السلطة التنظيمية، ولكن رغم ذلك فقد تمّ التشريع بموجب أمر من طرف رئيس الجمهورية بناء على ما يملكه من سلطة دستورية في مجال التشريع بأوامر

---

[6] – ياسر محمد عبد العلل، دور التشريعات الفرعية في حل الأزمات الاقتصادية والاجتماعية، مقال منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية مصر، العدد 60، يناير 2018، ص 300.

[7] – رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، معهد الحقوق بن عكنون، 2005-2006، ص 433.

[8] – موسى بودهان، عملية تنظيم السلطة التنفيذية في ضوء التعديل الدستوري لعام 2008، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013-2014، ص 128.

[9] – رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 433.

[10] – مع ملاحظة أنّ هذه المادة تعرضت للتعديل في إعادة الاعتبار للمركز القانوني للوزير الأول مقارنة مع الصلاحيات الممنوحة له في ظل دستور 2016 ومنذ تعديل 2008، بحيث أعيدت صياغة هذه المادة فبدلا من **يقوم بتطبيق** القوانين والتنظيمات كانت **السهر على تنفيذ** القوانين والتنظيمات.

طبقا لنص المادة 124 من دستور 1996 سابقا (تقابلها حاليا المادة 142 من دستور 2020) ولكن مع بعض التقييد[11] لهذه السلطة حاليا يصب في مصلحة وفائدة السلطة التشريعية.

كمثال على صدور القانون مع التنظيمات المطبقة له يمكن الرجوع إلى أوّل قانون أساسي للوظيفة العمومية في سنة 1966، بحيث صدرت معه في نفس التاريخ حزمة من النصوص التنظيمية يقدر عددها بتسعة عشر (19) مرسوما كلها تطبق الأمر 66-133[12] وتشير صراحة إلى المادة التي تحيل على التنظيم مباشرة في بداية النص والتأشيرات.

ولكن يمكن التعليق على هذه الفكرة وتزامنا مع تلك المرحلة التاريخية التي تميّزت في بدايتها باستحداث اللجان المتخصصة لصياغة القوانين فكانت صناعة القانون تتم بشكل من التنظيم والدقة وكان يستوجب صدورها بالنصوص التطبيقية في آن واحد نظرا للحاجة الملحة في ذلك.

ثانيا: كثرة الإحالة على التنظيم في مجال الوظيفة العمومية

رغم بناء المنظومة القانونية للوظيفة العمومية منذ إصدار الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية[13]، ورغم صدوره في تلك الفترة أي قبل 18 سنة من الزمن إلاّ نصوصه التنظيمية التطبيقية له لم تصدر بشكل متزامن، بحيث إذا تمّعنا وتصفحنا المواد التي تمت فيها الإحالة على التنظيم لوجدنا عددا مهما فمن بين مجموع 224 مادة يحتوي عليها الأمر رقم 06-03 سنجد ما يقارب 43 مادة أحالت على التنظيم إما بشكل مباشر أو غير مباشر، ما يفهم منه أنّ المشرّع لم يوضح ولم يفصل في الكثير من القواعد والمبادئ التي نص عليها بل ذكرها دون أي شرح وتبيان وترك هذه المهمة إلى التنظيم.

1-الإحالات المباشرة:

وهي عبارة عن النصوص التنظيمية التي صدرت تطبيقا لمواد صريحة واضحة في قانون الوظيفة العمومية، ويمكن تعدادها كالتالي:

المرسوم الرئاسي رقم07-304 بحيث صدر تطبيقا لنص المواد 8 ومن 114 إلى 126 من الأمر 06-03، والمرسوم الرئاسي رقم07-305 تطبيقا لنص المادة 17 من الأمر 06-03، والمرسوم الرئاسي رقم 07-

[11]- يشمل هذا التقييد حاليا جانبين: الأوّل يتمثل في أنّ رئيس الجمهورية ملزم بالتشريع بأوامر في المسائل المستعجلة وبعد أخذ رأي مجلس الدولة، والثاني في بسط رقابة المطابقة مع الدستور من طرف المحكمة الدستورية ويشكل إلزامي، على أن تفصل في مدى دستورية هذه الاوامر طبقا لمواعيد محددة وهي عشرة (10) أيام كحد أقصى، وهو ما نراه لفائدة السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل.

[12]- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 1966/06/02 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج رع 46، المنشورة بتاريخ 1966/06/08، ص 426.

[13]- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر ع 46، المنشورة بتاريخ 2006/07/16، ص 3، المتمم بالقانون رقم 22-22 المؤرخ في 2022/12/18، ج رع 85، المنشورة بتاريخ 2022/12/19، ص 4.

306 تطبيقا لنص المادة 17 من الأمر 06-03، والمرسوم الرئاسي رقم07-307 تطبيقا لنص المادة 14 من الأمر 06-03، والمرسوم الرئاسي رقم07-308 تطبيقا لنص المواد من 19 إلى 24 من الأمر 06-03، ومجموعها خمسة نصوص صدرت في يوم واحد[14].

المرسوم التنفيذي رقم 12-194 الذي يحدد كيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراؤها[15]، والذي صدر تطبيقا لنص المادة 82 من الأمر 06-03.

في سنة 2017 صدرت في يوم واحد حزمة من المراسيم التنفيذية عددها خمسة[16] تطبيقا لمواد في قانون الوظيفة العمومية تمت فيها الإحالة على التنظيم، وفعلا قد أزالت العديد من اللبس حول غموض وعدم دقة في الصياغة وتتمثل في:

[14]- المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 2007/09/29 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج رع 61، المنشورة بتاريخ 2007/09/30، ص 8، المعدل والمتمم.

- المرسوم الرئاسي رقم 07-305 المؤرخ في 2007/09/29، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 1990/07/25 الذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج رع 61، المنشورة بتاريخ 2007/09/30، ص 13.

- المرسوم الرئاسي رقم 07-306 المؤرخ في 2007/09/29، يحدد النظام التعويضي للموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج رع 61، المنشورة بتاريخ 2007/09/30، ص 14.

- المرسوم الرئاسي رقم 07-307 المؤرخ في 2007/09/29، يحدد كيفيات منح الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية، ج رع 61، المنشورة بتاريخ 2007/09/30، ص 15، المعدل والمتمم.

- المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 2007/09/29 المتعلق بكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، ج ر ع 61، المنشورة بتاريخ 2007/09/30، ص 17، المعدل والمتمم.

[15]- المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 2012/04/25، يحدد كيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراؤها، ج رع 26، المنشورة بتاريخ 2012/05/03، ص 10.

[16]- المرسوم التنفيذي رقم 17-319 المؤرخ في 2017/11/02، يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسيره، ج ر ع 66، المنشورة بتاريخ 2017/11/12، ص 8.

المرسوم التنفيذي رقم 17-320 المؤرخ في 2017/11/02، يحدد العطلة الممنوحة للموظفين الذين يعملون في بعض المناطق من التراب الوطني وفي الخارج في بعض المناطق الجغرافية، ج رع 66، المنشورة بتاريخ 2017/11/12، ص 8.

المرسوم التنفيذي رقم 17-321 المؤرخ في 2017/11/02، يحدد كيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، ج رع66، المنشورة بتاريخ 2017/11/12، ص 10.

المرسوم التنفيذي رقم 17-322 المؤرخ في 2017/11/02، يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، ج رع66، المنشورة بتاريخ 2017/11/12، ص 12.

المرسوم التنفيذي رقم 17-323 المؤرخ في 2017/11/02، يحدد طبيعة وخصائص وكيفيات منح الأوسمة الشرفية و/أو المكافآت للموظفين، وكذا تشكيلة وسير اللجنة الخاصة المكلفة بمنحها، ج رع66، المنشورة بتاريخ 2017/11/12، ص 16.

المرسوم التنفيذي رقم 17-319 الذي يحدد تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتنظيمه وسيره، والذي صدر تطبيقا لنص المادتين 60 و61 من الأمر 06-03.

والمرسوم التنفيذي رقم 17-320 الذي يحدد العطلة الممنوحة للموظفين الذين يعملون في بعض المناطق من التراب الوطني وفي الخارج في بعض المناطق الجغرافية، تطبيقا لنص المادة 195 من الأمر 06-03.

المرسوم التنفيذي رقم 17-321 الذي يحدد كيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، بحيث صدر تطبيقا لنص المادة 184 من الأمر 06-03.

المرسوم التنفيذي رقم 17-322 الذي يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، تطبيقا لنص المادة 92 من الأمر 06-03.

المرسوم التنفيذي رقم 17-323 الذي يحدد طبيعة وخصائص وكيفيات منح الأوسمة الشرفية و/أو المكافآت للموظفين، وكذا تشكيلة وسير اللجنة الخاصة المكلفة بمنحها تطبيقا لنص المادتين 112 و113 من الأمر 06-03.

وفي نفس السنة صدر المرسوم التنفيذي رقم 17-347 الذي يحدد خصائص البطاقة المهنية للموظف وشروط استعمالها[17]تطبيقا لنص المادة 94 من الأمر 06-03.

أمّا في سنة 2019 فصدر المرسوم التنفيذي رقم 19-165 الذي يحدد كيفيات تقييم الموظف[18]، تطبيقا لنص المادة 103 من الأمر 06-03.

وفي سنة 2020 صدر المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية[19]، تطبيقا لنص المادتين 105 و111 من الأمر 06-03.

كما صدر نص مهم للغاية لأن له علاقة بالموظف العام وتسيير مساره المهني بدءا من التربص والترسيم إلى الترقية والتأديب في حالة الخطأ والإخلال بواجباته فقد مكنه المشرع من مرافقة هذه الهيئات بطريقة الانتخاب وله تمثيل ومشاركة فيها لم تنشأ إلاّ في نهاية سنة 2020 وكان يسري عليها النص القديم.

---

[17]- المرسوم التنفيذي رقم 17-347 المؤرخ في 2017/12/04، يحدد خصائص البطاقة المهنية للموظف وشروط استعمالها، ج رع 71، المنشورة بتاريخ 2017/12/06، ص 3.

[18]- المرسوم التنفيذي رقم 19-165 المؤرخ في 2019/05/27، يحدد كيفيات تقييم الموظف، ج رع 37، المنشورة بتاريخ 2019/06/09، ص8.

[19]- المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 2020/07/25 يتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، ج رع 43، المنشورة بتاريخ 2020/07/28، ص 4.

وهو المرسوم التنفيذي رقم 20-199 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية[20] تطبيقا لنص المادة 73 من الأمر 06-03.

كما صدر نص تنظيمي مهّم للغاية يشرح ويفصّل في الوضعيات القانونية للموظف العام وهو المرسوم التنفيذي رقم 20-373 المتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف[21]، والذي صدر تطبيقا لنص المواد 132 و139 و144 و153 من الأمر 06-03.

2-الإحالات غير المباشرة:

أحال المشرع على التنظيم في العديد من المواد بشكل غير مباشر، وذلك باستعمال الصياغة التالية: "في إطار التنظيم المعمول به"، وهو ما تؤكده كمثال المادة 36 من الأمر 06-03 التي تنص على حق الموظف العام في ممارسة الإضراب ولكن في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، كما تؤكد المادة 40 من نفس القانون على واجب احترام سلطة الدولة وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بهما، ويبلغ عدد المواد التي استعملت فيها هذه الصياغة 8 ما يؤكد كثرة الإحالة على التنظيم.

كما استعمل المشرع طريقة أخرى عندما أحال على التنظيم بشكل غير مباشر في نص المادة الثالثة من الأمر 06-03 عندما بيّن أنّ تطبيق أحكام هذا القانون الأساسي العام ستكون بموجب قوانين أساسية خاصة تتخذ بمراسيم، وبالفعل صدرت كل هذه النصوص في شكل مراسيم تنفيذية وتعرضت حتى للتعديل[22]، وهو ما يبيّن هيمنة السلطة التنفيذية على مجال الوظيفة العمومية.

وما إن استقر الأمر نوعا ما حتى بدأت التعديلات على النصوص التنظيمية التي صدرت في 2007 المذكورة أعلاه، وربما هذه الفائدة من التنظيم لأنه سهل التعديل مقارنة بالنصوص القانونية الأخرى كالتشريع بقانون فهو يحتاج إلى شروط وإجراءات أكثر تعقيدا مقارنة بالنص التنظيمي ولا يتطلب وقتا كبيرا لصدوره كالقانون، وهو ما يؤكده جانب من الفقه الإداري الذي يرى أنّ الإحالة على التنظيم لها فوائد وإيجابيات.

[20]- المرسوم التنفيذي رقم 20-199 المؤرخ في 2020/07/25 يتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ع 44، المنشورة بتاريخ 2020/07/30، ص 6.

[21]- المرسوم التنفيذي رقم 20-373 المؤرخ في 2020/12/12 المتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف، ج ر ع 77، المنشورة بتاريخ 2020/12/20، ص 5.

[22] - يمكن الولوج إلى الموقع الالكتروني الخاص بالمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري للاطلاع على مختلف القوانين الأساسية الخاصة بمختلف الأسلاك التي يبلغ عددها حاليا ما يقارب 60 سلكا www.dgfp.gov.dz

ففي سنة 2022 عدّلت المراسيم الرئاسية من رقم 07-304 إلى غاية المرسوم الرئاسي رقم 07-308[23]، وأعيد النظر في هذه النصوص التنظيمية في سنة 2023[24]، فتمّت مراجعتها بناء على التزام من رئيس الجمهورية في برنامجه الرئاسي برفع الأجور والمرتبات بالنسبة للموظفين والأعوان العموميين على مرتين في إطار تحسين القدرة الشرائية للمواطن.

المطلب الثاني: تأخر صدور التنظيم

المشكلة لا تكمن في التنظيم في حد ذاته بل في توقيت صدوره بحيث سنجد أنها صدرت إمّا متأخرة جدا أو لم تصدر بعد، فخلال مدة 18 سنة من صدور قانون الوظيفة العامة صدرت في فترات متعاقبة عدد من النصوص التنظيمية والتطبيقية له، وهو ما يطرح مسألة هل السلطة التنفيذية ملزمة بإصدارها في زمن محدد أم لا؟ (أولا)، والبحث في طريقة التعامل مع الوضع في المرحلة الانتقالية بين صدور القانون والتنظيم (ثانيا).

[23]- المرسوم الرئاسي رقم 22-138 المؤرخ في 2022/03/31، يعدل المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 2007/09/29 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج رع 23، المنشورة بتاريخ 2022/04/06.

- المرسوم الرئاسي رقم 22-138 المؤرخ في 2022/03/31، يعدل المرسوم الرئاسي رقم 07-307 المؤرخ في 2007/09/29 الذي يحدد كيفيات منح الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية، ج رع 23، المنشورة بتاريخ 2022/04/06.

- المرسوم الرئاسي رقم 22-140 المؤرخ في 2022/03/31، يعدل المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 2007/09/29 المتعلق بكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، ج رع 23، المنشورة بتاريخ 2022/04/06.

- المرسوم الرئاسي رقم 22-141 المؤرخ في 2022/03/31، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 1990/07/25 الذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج رع 23، المنشورة بتاريخ 2022/04/06.

[24]- المرسوم الرئاسي رقم 23- 54 المؤرخ في 2023/01/16، يعدل المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 2007/09/29 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج رع 03، المنشورة بتاريخ 2023/01/17، ص 5.

- المرسوم الرئاسي رقم 23-55 المؤرخ في 2023/01/16، يعدل المرسوم الرئاسي رقم 07-307 المؤرخ في 2007/09/29 الذي يحدد كيفيات منح الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية، ج رع 03، المنشورة بتاريخ 2023/01/17، ص 7.

- المرسوم الرئاسي رقم 23- 56 المؤرخ في 2023/01/16، يعدل المرسوم الرئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 2007/09/29 المتعلق بكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، ج رع 03، المنشورة بتاريخ 2023/01/17، ص 9.

- المرسوم الرئاسي رقم 23-57 المؤرخ في 2023/01/16، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 1990/07/25 الذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج رع 03، المنشورة بتاريخ 2023/01/17، ص 10.

أوّلا: حرية السلطة التنفيذية في اختيار زمن صدور التنظيم

إذا كان الدستور يمنح السلطة للوزير الأوّل إصدار اللوائح التنفيذية أي تطبيقا لقانون صادر عن البرلمان، فإنه بالمقابل لا يضع أي شروط أو إجراءات لممارسة هذه السلطة وخاصة المواعيد، أي وضع حيّز زمني محدد لإصدار هذه النصوص التطبيقية فلا يوجد ما يقيّد هذا الاختصاص من حيث المدة، وهو ما يمنح الوزير الأوّل أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة تقديرية واسعة في ممارسة هذا الحق، ولعلّ التعسف في استعمال هذا الحق قد يقودنا إلى نتائج خطيرة.[25]

وعلى العكس من ذلك نجد أن بعض البلدان العربية تقيّد في دساتيرها السلطة المكلّفة بإصدار اللوائح التنفيذية ببعض الشروط كما هو الحال بالنسبة للدستور المصري الحالي[26]، بحيث تنص المادة 170 منه على أنه:" يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوّض غيره في إصدارها، إلاّ إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه."، بحيث يمنع على السلطة التنفيذية في هذه الحالة تعطيل القانون والذي يقصد به عدم صدور اللائحة في الأجل اللازم لتنفيذ القانون، وهو الأمر الغائب في نظامنا الدستوري الحالي.

ومن بين الأمثلة الواضحة في الجزائر سابقا صدور القانون 78-12 المتضمن القانون الأساسي للعامل المتأثر بالنظام الاشتراكي آنذاك والذي أحال على التنظيم، فصدر المرسوم رقم 85-59 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية[27]متأخرا بشكل ملحوظ رغم أهميته القصوى وسرعان ما تمّ إلغاء عدد كبير من مواد هذا القانون بمجرد الدخول في التعددية وصدور دستور 1989، خاصة تلك المتعلقة بقانون العمل[28].

أمّا المواد المتعلقة بالوظيفة العمومية فألغيت بصدور الأمر 06-03 الحالي، غير أنه أبقى على المرسوم رقم 85-59 مطبقا، بمعنى أنّ القانون 78-12 ألغي رسميا وفعليا في 2006، ولكن النص التطبيقي الأساسي له بقي ساري المفعول إلى حين صدور جميع النصوص التطبيقية للأمر 06-03 كما يفهم من محتوى المادة 221 منه، وهو ما يظهر بشكل لا لبس فيه قوة التنظيم بالمقارنة مع القانون أي سيطرة وهيمنة وتفوّق التنظيم على القانون.

---

[25]- رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 433.

[26]- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2019، منشور في نسخة الكترونية على موقع: www.persidency.eg/media

[27]- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 1985/03/23، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج رع 13، المنشورة بتاريخ 1985/03/24، ص 333.، وهناك من يرى بأنّ هذا النص التنظيمي غير دستوري منذ دستور 1989 لمخالفته.

[28]- المادة 157 من القانون رقم 90-11 المؤرخ في 1990/04/21 يتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم، تنص صراحة على إلغاء المواد من 1 إلى 179 من القانون رقم 78-12 ومن 199 إلى 216، أي أبقت فقط على المواد من 180 إلى 198 وهي المتعلقة بمجال الوظيفة العمومية.

ثانيا: المرحلة الانتقالية بين صدور القانون والتنظيم:

هل يكفي لتطبيق قانون ما صدوره ونشره لكي يصبح ساري المفعول أم هو بحاجة إلى صدور كذلك النصوص التنظيمية المطبقة له، وذلك هو الحال بالنسبة لقانون الوظيفة العمومية فمنذ صدوره في 2006 هل كانت كلّ أحكامه وقواعده تطبق؟

الأصل في القانون كقاعدة عامة أنه سيطبق بمجرد نشره تطبيقا لنص المادة الرابعة من القانون المدني، إلاّ إذا نص المشرع صراحة على عدم التطبيق أو سريانه في المستقبل أي تحديد فترة زمنية بين النشر والسريان كما هو الحال في عدة قوانين كالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 بحيث طبق في 1967، وقانون الإجراءات المدنية والإدارية عندما صدر في 2008 وحدد بمادة صريحة سريانه بعد سنة من نشره.

كما أنّ الإجابة بهذه البساطة على هكذا سؤال تصبح ساذجة بالنسبة لرجل القانون لأنّ المشكل يكمن في بعض أحكام ذلك القانون وليس كلّ مواده التي يتضمنها، والسبب في ذلك عندما يحيل القانون على التنظيم ولا يصدر التنظيم.

1-طريقة تعامل المشرع مع المرحلة الانتقالية

كثيرا ما يستعمل المشرّع تقنية قانونية يمنح بها المجال للسلطة التنفيذية الوقت الكافي لإصدار نصوصها التنظيمية التطبيقية للقانون من خلال وضع باب أو فصل معنون بأحكام انتقالية ضمن خطته الأساسية في القانون، وهو الأمر الذي استعمله المشرّع في ظلّ الأمر 06-03 بحيث خصص المشرع بابا بعنوان أحكام انتقالية ونهائية يشتمل على ثلاثة مواد أهمها المادة 221 منه، والملاحظ على هذه المادة أنّ المشرع منح رخصة لبقاء سريان المرسوم 85-59 وكذا مجمل النصوص التنظيمية التي صدرت قبل الأمر 06-03 في انتظار النصوص التنظيمية التطبيقية الجديدة له.

ورغم استعمال المشرع لآليات تجبر على تطبيق الأحكام القديمة في انتظار صدور النصوص التطبيقية الجديدة كحلّ، ولكن هذا الحلّ لا يتناسب دائما مع الأحكام الجديدة خاصة في حالة معارضتها لأحكامه أو مخالفتها له بشكل ضمني ولا يظهر ذلك إلاّ عند المختصين.

2- دور المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري:

تملك السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية ممثلة في المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري منذ 2014 عدة اختصاصات بموجب الأمر 06-03 منها ضمان مطابقة النصوص التنظيمية للقانون

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2025 المجلد:التاسع العدد: الأول ص.ص: 879- 896

الأساسي العام للوظيفة العمومية، بحيث تتدخل بموجب هذه الصلاحية ونظرا لخبرتها في المجال من زاويتين هما:

عن طريق الإجابة على الاستفسارات التي تطلبها مختلف الإدارات العمومية الخاضعة للوظيفة العمومية، بحيث تفسر أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ويمكنها إضافة قواعد جديدة لم يذكرها المشرع أساسا وتكون إجاباتها عبارة عن تعليمات ومناشير ترقى إلى درجة قرار إداري لأنها تحمل جميع مواصفات القرار الإداري خاصة من ناحية العمومية والتجريد والإلزامية المعروفة في القواعد القانونية.

والحالة الثانية تفسير أحكام التنظيم الصادر تطبيقا للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي يشوبه غموض أو لبس أو حتى امكانية التعارض مع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

كما يمكن أن نشير إلى أنّ دور المديرية العامة للوظيفة العمومية كان بارزا في المرحلة التي تبعت صدور الأمر 06-03 وبدون نصوص تنظيمية أي تلك المرحلة الانتقالية، بحيث سيّرت تلك المرحلة باجتهاداتها وتفسيرها لأحكام الامر 06-03 وهي كلها منشورة على موقعها الالكتروني.

المبحث الثاني: آليات الموازنة بين التنظيم والقانون:

حماية للقانون من اعتداء التنظيم عليه ولكي نوازن بينهما ويكون التنافس سليما يمكن تفعيل عدة أليات تسمح بإعادة التوازن بين التنظيم والقانون، وقد ركزنا على أهم هذه الآليات تتمثل في مبدأ الأمن القانوني كآلية حديثة (وهو ما سنعالجه في المطلب الأول)، وكذا الرقابة الدستورية والقضائية على التنظيمات (وهو ما سنعالجه كمطلب ثان).

المطلب الأوّل: أهمية دسترة مبدأ الأمن القانوني وأثره على حماية القانون من سيطرة التنظيم

وبما أنّ الجزائر حاليا تتبنى مبدأ الأمن القانوني وتمت دسترته صراحة في ظلّ دستور 2020 (أوّلا)، سنؤكد على أثر هذا المبدأ في حماية القانون من التنظيم (ثانيا).

أوّلا: دسترة مبدأ الأمن القانوني:

أصبح الأمن القانوني مبدأ دستوريا وذلك بالنص عليه صراحة في دستور 2020 بموجب المادة 34 الفقرة الرابعة[29] منه، التي تؤكد على ضمان الوصول إلى القانون ووضوحه واستقراره[30]، ولكن ما يعاب على

[29]- تنص المادة 4/34 من دستور 2020 على أنه: "تحقيقا للأمن القانوني، تسهر الدولة، عند وضع التشريع المتعلق بالحقوق والحريات، على ضمان الوصول إليه ووضوحه واستقراره." الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أوّل نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، ج رع 82.

هذه المادة موقعها في الدستور فحبّذا لو كانت في الباب المتعلق بالمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري لأنها حاليا تخص فقط مسألة الحقوق الأساسية والحريات العامة للمواطن، ورغم علاقتها بموضوع الوظيفة العامة وتطبيقاته بحكم أنّ الموظف العام مواطن بالدرجة الأولى فحقوقه وحرياته الأولى بالحماية من خلال النصوص المنظمة للوظيفة العامة، وهو الأمر الموجود حاليا ولكن غير مكتمل فعليا.

بما أنّ القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يخاطب فئة الموظفين العمومين فالأجدر أن يتم ضمان الوصول إليه تطبيقا لمبدأ الأمن القانوني، غير أنّ هذا القانون ليس لوحده هو الواجب التطبيق على الموظف فهناك ترسانة من النصوص القانونية التي يجب عليه أن يكون على علم بها في إطار قاعدة "لا يعذر أحد بجهل القانون"، منها القانون الأساسي الخاص بسلكه ومجمل النصوص التنظيمية التطبيقية للقانون الأساسي العام، وهو أمر في غاية الصعوبة من الناحية الواقعية نظرا لما يحتاجه الموظف من تكوين وتأهيل في هذا المجال لمعرفة القوانين التي تحكمه.

كما أنّ فكرة الوضوح والاستقرار المنصوص عليهما دستوريا التي يجب أن يتسم بها القانون بشكل عام أمر أساسي حماية للمراكز القانونية التي يخاطبها القانون، وفي مجالنا هذا نجد كلا من الموظف العام والإدارة المستخدمة لمعرفة ما لهما من حقوق وواجبات والتزامات في علاقتهما القانونية التي نظمها المشرع صراحة على أنها علاقة تنظيمية أساسية بنص المادة السابعة من الأمر 06-03.

ثانيا: حماية مبدأ الأمن القانوني للقانون من اعتداء التنظيم

بعدما بيّنا القيمة الدستورية لمبدأ الأمن القانوني والهدف المرجو من دسترته في ضمان الوصول إلى القانون ووضوحه واستقراره الذي يشكل حماية للمراكز القانونية، سنعرج على أثر ذلك من خلال حمايته للقانون من اعتداء التنظيم في مجال الوظيفة العمومية.

رغم حداثة مبدأ الأمن القانوني في الجزائر نسبيا، إلاّ أنّ هذا لا يمنع من الوقوف عند بعض النقاط التي تتميز بها المنظومة القانونية الحالية التي تحكم الموظف العام تماشيا مع هذا المبدأ الدستوري.

[30]– دليل إعداد النصوص القانونية، رئاسة الجمهورية، الأمانة العامة للحكومة، الطبعة الثانية، 2024، ص 9، منشور على الموقع الالكتروني للجريدة الرسمية: www.joradp.dz

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2025 المجلد:التاسع العدد: الأول ص.ص: 879- 896

فمن بين أهم ما استعمله المشرع حماية للموظف العام في ظل الأمر 06-03 نجد احترام الحقوق المكتسبة للموظف العام[31]، حيث نص على ذلك صراحة في المادة 223 منه خاصة في الحق في الراتب الذي يمكن أن يتأثر بالمركز القانوني الجديد للموظف في ظل القانون الجديد.

كما يمكن ملاحظة أنّ المشرع لم يقم بالإحالة على التنظيم في الباب المتعلق بالنظام التأديبي للموظف العام كما فعل في الأبواب الاخرى، وربما يعود الأمر في ذلك حماية للموظف العام من هيمنة السلطة التنفيذية من خلال النصوص التنظيمية التي تصدرها في هذا الشأن لو مكنها المشرع من ذلك ففيه ضمانة قوية جدا للموظف العام.

المطلب الثاني: الرقابة الدستورية والقضائية على التنظيمات

لحماية القانون من الاعتداء عليه من طرف السلطة التنفيذية عن طريق التنظيمات خاصة تلك التي تنشأ قواعد قانونية جديدة لم ينص عليها القانون، يجب تفعيل الرقابة التي منحها المؤسس الدستوري للمحكمة الدستورية (أوّلا)، وكذا رقابة القاضي الإداري الحامي الأصلي للحريات ويعتبر القاضي الأصيل لمراقبة التنظيمات باعتبارها قرارات إدارية في الأصل (ثانيا).

أوّلا: رقابة المحكمة الدستورية على التنظيمات:

إنّ المهمة الرئيسية للمحكمة الدستورية كمؤسسة دستورية رقابية هي مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي مع الدستور، فهي مكلّفة بضمان احترام الدستور، وعلى هذا الأساس فإنها تمارس رقابتها طبقا لدستور 2020 على القوانين العضوية والأوامر بشكل إلزامي (الإخطار الوجوبي من طرف رئيس الجمهورية) وعلى القوانين العادية بموجب الإخطار الذي تملكه سلطات محددة دستوريا وهي: رئيس الجمهورية، الوزير الأوّل أو رئيس الحكومة حسب الحالة، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، مع إمكانية ممارسته من طرف (40) نائبا بالمجلس الشعبي الوطني و(25) عضوا بمجلس الأمة، وتبقى التنظيمات محل تساؤل حول كيفية ممارسة المحكمة الدستورية لهذه الرقابة التي يسمح بها الدستور.

بالرجوع إلى أحكام دستور 2020 لا سيما في مواده 190، 198 سنجد أنّ المحكمة الدستورية تفصل بقرار في دستورية التنظيمات، كما أشارت إلى إمكانية إخطارها بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها، كما أنّ المحكمة الدستورية إذا قرّرت عدم دستورية تنظيم فإنه يفقد أثره من يوم صدور قرار

[31] – سويلم محمد، المنظومة القانونية في الجزائر أساس تكريس الأمن القانوني للموظف العام، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي نور البشير البيض، المجلد الثالث، العدد 5، ديسمبر 2018، ص 79.

المحكمة الدستورية، وهو ما يشكل اعتراف الدستور صراحة بإمكانية تدخل المحكمة الدستورية البعدية لمراقبة مدى دستورية التنظيمات ولكن بشرط احترام الميعاد الذي حدده الدستور لذلك المقدر بشهر (1) واحد كأقصى أجل من تاريخ نشرها وإلاّ تحصّن هذا التنظيم ضد رقابة المحكمة الدستورية، رغم عدم وجود أي قرار للمحكمة الدستورية يبين على الأقل ممارستها للرقابة الدستورية على التنظيمات منذ نشأتها إلى يومنا الحالي[32]

ورغم ذلك فقد وجدنا رأيا للمحكمة الدستورية بمناسبة استعماله للاختصاص الدستوري المستحدث في دستور 2020 المتعلق بتفسير حكم دستوري يتناول في محتواه التنظيمات، بحيث عالج في هذا الصدد التفرقة بين التنظيم الصادر عن رئيس الجمهورية والتنظيم الصادر عن الوزير الأوّل أو رئيس الحكومة حسب الحالة، واعتبرت المحكمة الدستورية هذا الأخير تنظيما تنفيذيا غير مستقل تابع للقانون ويستمد وجوده منه، وبالتالي استبعدت رقابة المحكمة الدستورية لهذا النوع من التنظيمات.[33]

أما عن المستحدث في ظلّ دستور 2020 بالنسبة للمحكمة الدستورية في انتظار تفعيل رقابتها الدستورية على التنظيمات كما رأينا، فإننا نسجل ذلك التقدم في بسط المحكمة الدستورية لرقابتها من خلال تخويل المواطن الحق في الدفع بعدم الدستورية ليطال التنظيمات كذلك إضافة إلى التشريع الذي استحدث في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، بحيث أصبح يمكن للمواطن الدفع بعدم الدستورية بالشروط التي يتطلبها الدستور والقانون العضوي المنظم للإحالة بالدفع بعد الدستورية أهمها الجدية والنزاع أمام القضاء يطبق عليه حكم تشريعي أو تنظيمي يرى المواطن أنه غير دستوري فتتم الإحالة بذلك، وتبقى الملاحظة السلبية الوحيدة هي انتظار التطبيق الميداني لهذه الآلية الجديدة رغم أهميتها نظرا لأنها تؤمن وتحصن الحقوق والحريات الواردة في الدستور وتمثل نقلة نوعية أخرى تضاف لدستور 2020 ولقيت استحسانا لدى الباحثين والمختصين[34]

---

[32]– صام إلياس، دور اجتهاد المجلس الدستوري في ضبط العمل التشريعي دراسة تحليلية 1989–2021، مداخلة في إطار اليوم الدراسي حول دور التشريع والفقه والاجتهاد القضائي في تطوير القانون بتاريخ 2021/11/23، منشورة في صيغة PDF على موقع المحكمة العليا: www.coursupreme.dz

[33]– رأي رقم 01/ ر.م.د/ ت.د/ 24 مؤرخ في 2024/01/16، يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195(الفقرة الأولى)، وفي المادة 141 من الدستور، منشور على موقع المحكمة الدستورية: www.cour-constitutionnelle.dz

[34]– عمار بوضياف، العدالة الدستورية في الجزائر والتحول النوعي سنة 2020 قراءة قانونية في الدساتير الجزائرية (1963–2020)، مجلة المحكمة الدستورية، الجزائر، العدد 1، جوان 2022، ص 199.

كما توجد صورة أخرى لتدخل المحكمة الدستورية تتمثل في حماية المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا) للتنظيم من تدخل القانون أي اعتداء السلطة التشريعية على صلاحيات السلطة التنظيمية، وذلك في عدة مناسبات على ضوء الآراء المنشورة للمحكمة الدستورية في موقعها الالكتروني[35].

ثانيا: رقابة القضاء الإداري على التنظيمات:

بسط القضاء الإداري رقابته على التنظيم ممثلا في مجلس الدولة، بحيث يمنح الدستور الاختصاص له سواء في مجال رقابة المشروعية عن طريق امكانية رفع دعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص الشرعية التي تنصب على القرارات الإدارية بحكم أنّ التنظيمات عبارة عن قرارات إدارية في الأصل صادرة عن أحد السلطات الإدارية المركزية، وبالتالي يمكن لمجلس الدولة مراقبتها طبقا للقواعد العامة المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية[36]

أكدت الممارسات السياسية التي يفرضها رئيس الجمهورية تعدي بعض المراسيم الرئاسية على مجال المرسوم التنفيذي، يتخذ هذا التعدي عدة صور تجعل المجال التنظيمي للوزير الأوّل دون حماية أو حصانة[37]، ومن بين الأمثلة في مجال الوظيفة العمومية المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المذكور أعلاه الذي يرى فيه بعض الأساتذة عدم مشروعيته وأنه غير دستوري[38]نتيجة عدم الاستناد إلى الفقرة الأولى من المادة 141 من دستور 2020 التي تمنح الاختصاص لرئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية.

الخاتمة:

وبعد تطرقنا لمختلف جوانب موضوع هيمنة وتفوق التنظيم على القانون في مجال الوظيفة العمومية، من خلال الكشف عن مظاهر تفوق وهيمنة التنظيم الذي أصبح ينافس القانون، خاصة عندما يتنازل المشرع عن اختصاصه وصلاحياته لفائدة السلطة التنفيذية وذلك بكثرة الإحالة على التنظيم مع التأخر الملاحظ في

---

[35]- أنظر الموقع الالكتروني: www.cour-constitutionnelle.dz

[36]- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج رع 21 المنشورة بتاريخ 2008/04/23، ص 3، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13 المؤرخ في 2022/07/12، ج ر ع 48، المنشورة بتاريخ 2022/07/17، ص 3.
وكذا القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج رع 37، المنشورة بتاريخ 1998/06/01، ص3، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-11 المؤرخ في 2022/06/09، ج رع 41، المنشورة بتاريخ 2022/06/16، ص 13، وبعد التعديل أصبح الاختصاص ممنوح للمحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة وتستأنف قراراتها أمام مجلس الدولة في هذه الحالة طبقا لنص المادة 900 مكرر.

[37]- وعلي ياسمين، مدى فاعلية الرقابة الدستورية على المراسيم الرئاسية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، الجزائر، العدد 8، جوان 2019، ص 37.

[38]- نفس المرجع، ص 37.

صدوره، ما يجعل القانون محل تعطيل من ناحية التطبيق لحاجته لصدور التنظيم، وكذا امكانية استبعاده في الحالات التي لا تصدر فيها السلطة التنفيذية ذلك التنظيم.

كما تطرقنا إلى آليات الموازنة بين التنظيم والقانون، والتي قصدنا بها حماية القانون من اعتداء التنظيم عليه فركزنا على أهم هذه الآليات التي رأينا أنها تصلح لكبح هيمنة السلطة التنفيذية وتفوقها على حساب السلطة التشريعية في مجال التشريع، من خلال التطرق إلى دسترة مبدأ الأمن القانوني من جهة ودور الرقابة الدستورية ممثلة في المحكمة الدستورية والرقابة القضائية ممثلة في القضاء الإداري من جهة أخرى حماية لمبدأ المشروعية كاختصاص أصيل، بحيث يمكنها إلغاء التنظيمات المخالفة للدستور والقانون.

ومن خلال النتائج المتوصل إليها التي تثبت تفوّق وهيمنة التنظيم على القانون في مجال الوظيفة العمومية رغم الاختصاص الدستوري المحدد الممنوح للبرلمان للتشريع بموجب قانون عادي، إلاّ أنّ المشرع في حد ذاته يستعمل تقنية الإحالة على التنظيم بكثرة وبشكل ملفت للانتباه، كما أكدنا عملية تأخر صدور التنظيم بسبب عدم وجود آلية تلزم السلطة التنفيذية لإصدار النصوص التطبيقية كما هو موجود في بعض النظم الدستورية المقارنة، ما يجعلها تملك السلطة التقديرية والحرية في اختيار توقيت إصدار هذه النصوص.

وعلى هذا الأساس ارتأينا تقديم بعض الاقتراحات تتمثل في:

-ضرورة تعديل المادة 141 من دستور 2020 خاصة في فقرته الثانية التي تمنح الاختصاص للوزير الأول لتطبيق القوانين في المجال التنظيمي، وذلك بإضافة مصطلح "في آجال معقولة".

-في حال تعديل الدستور مستقبلا يمكن نقل المادة 34 التي تنص على مبدأ الأمن القانوني من موقعها الحالي إلى الباب المتعلق بالمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري لكي تطبق بشكل أفضل وأكثر عمومية.

-ضرورة استكمال إصدار ما تبقى من النصوص التنظيمية التطبيقية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي لم تصدر إلى غاية اليوم.

-التقليل من تقنية الإحالة على التنظيم ماعدا في المواضع التي تحتاج إلى ذلك، كي لا ينافس التنظيم القانون ما يجعله متفوقا ومهيمنا عليه.

-رفع اللبس حول مصير سريان النصوص التنظيمية القديمة، وذلك بإلغائها صراحة وتفادي الإلغاء الضمني في حالة صدور النصوص التنظيمية الجديدة.