

## الوزير جهة مكملة لتوسيع مجال العمل التنظيمي

**The Minister is a complementary body to expand.  
the scope of regulatory work**

\*د. صليحة بن نملة

أستاذة محاضرة - أ -

كلية الحقوق سعيد حمدين جامعة الجزائر 1. الجزائر

البريد الإلكتروني: [manhaji609@gmail.com](mailto:manhaji609@gmail.com)

تاريخ النشر: 2024/12/20

تاريخ القبول: 2024/12/18

تاريخ الارسال: 2024/11/13

**ملخص:**

إن المهمة الأساسية للحكومة في نظام الفصل بين السلطات العمل على تكريس سيادة النظام العام للحفاظ على مبدأ المشروعية، وتسيير المرافق العامة في الدولة طبقا للمبادئ والأسس والأحكام المقررة في الدستور، وفي التشريعات الصادرة من البرلمان، واختصاصات الوزير في هذا المجال، هي اختصاصات أصيلة، بمعنى أنه اذا نص الدستور على اختصاصات معينة للحكومة في هذا الصدد، فإنها ترد على سبيل المثال لا على سبيل الحصر. ولهذا فإن من حق الحكومة أن تتخذ أي إجراء يتفق ومقتضيات الوظيفة التنفيذية، سواء نص عليه الدستور أم لا، ما لم يكن الدستور أو القانون قد حرم عليها اتخاذ هذا الإجراء، كالححد من الحريات العامة، أو فرض أنواع من العقوبات أو الضرائب... الخ بغير الطريقة المقررة في الدستور والقوانين. وهذا هو خلاصة مبدأ الشرعية أو سيادة حكم القانون، الذي يحكم الدول الديمقراطية الحديثة، فالحكومة حرة التصرف، ولكن في نطاق القواعد القانونية المقررة، بحيث إذا تجاوزت حدود القواعد القانونية، بالمعنى الواسع كان تصرفها غير مشروع، وحق لكل ذي مصلحة أن يردّها إلى جادة المشروعية بالوسائل المقررة.

الكلمات المفتاحية: الإدارة؛ المركزية؛ النظام؛ المناشير؛ القرارات

**Abstract :**

The primary task of the government in a system of separation or allocation of powers is to work to ensure the rule of public order to preserve the principle of legality, and to manage public facilities

in the state in accordance with the principles, foundations and provisions stipulated in the Constitution, in the legislation issued by Parliament, and the powers of the minister in this field. These are inherent powers, meaning that if the constitution stipulates specific powers for the government in this regard, they are included as an example and not as a limitation. Therefore, the government has the right to take any action A measure consistent with the requirements of the executive function, whether stipulated in the Constitution or not, unless the Constitution or the law prohibits it from taking this measure, such as limiting public freedoms, or imposing types of penalties or taxes...etc. in a manner other than that stipulated in the Constitution. Laws. This is the summary of “the principle of legitimacy or the supremacy of rule. The law, which governs modern democratic countries, is that the government is free to act, but within the scope of the established legal rules, so that if it exceeds the limits of the legal rules, in the broad sense, its behavior is illegal, and every interested party has the right to return it to the path of legality by the established means.

**Keywords:** Administration; Centralisation; System; Circulars.

Décisions.

#### مقدمة:

إن النصوص الدستورية والقانونية غير قادرة على الإحاطة بكل المسائل الإدارية، وهذا يعني أنها لا تغطي من جوانب هذا القانون إلا القليل، فارتباط القانون بمشاكل إدارية طابعها التطور الدائم والتغير المستمر، يجعل النصوص الدستورية والقانونية عاجزة عن ملاحقة هذه التطورات. لذلك غالبا ما تقتصر هذه النصوص على وضع الخطوط العامة تاركة للسلطة التنظيمية نسج الخطوط اللازمة حتى تصبح قابلة للتطبيق عن طريق ما تصدره من لوائح إدارية، من هنا يبرز الدور الهام للاتحة بين مصادر القانون الإداري. فالسلطة التنظيمية هي سلطة تمارس بعض السلطات الإدارية بصفة عامة ومجردة، وهي موكلة لهيئات غير البرلمان، حيث أنها تتسع لتشمل الجهات الإدارية المركزية والمحلية. لكن التنظيم وإن كان قرار إداري يتضمن قاعدة عامة ومجردة، فلا يتعلق بشخص أو شيء أو حالة على سبيل التعيين بالذات، وإنما بمسائل متجددة تحدد بأوصافها وشروطها.

فالقدرات التنظيمية تعتبر قوانين من الناحية المادية أو الموضوعية وعليه فهي قريبة من القانون مع الفروق من الناحية الشكلية، المادية، العضوية.

لذلك يتم نقل السياسة التشريعية من نصوص مجردة إلى واقع ملموس عن طريق الوظيفة التنفيذية، فهي تعمل على تنفيذ القوانين واللوائح، وحفظ النظام العام، وإشباع حاجات الأفراد، ورعاية مصالحهم، وتحقيق رفاهيتهم. وقد اتسع نطاق هذه الوظيفة التي تضطلع بها الإدارة الحديثة، بعد أن هجرت أغلب الدول المذهب الفردي وتدخلت في النشاط الاجتماعي والاقتصادي الذي كان متروكا للمبادرات الفردية، و أصبح الآن مسندا للأجهزة التنفيذية في صورتها التقليدية، كالوزارات و المصالح أو في صورتها الحديثة، كالمؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية أو الاقتصادية أو أجهزة الإدارة المحلية التي تشارك بنصيب كبير في تنفيذ السياسة الإدارية بالأقاليم المختلفة بالدولة و قد نجحت الأجهزة اللامركزية المصلحية في تحقيق هذه المهمة.

إن الهدف من الدراسة تكمن في تبيان الوسيلة الأساسية للحكومة في ممارسة وظائفها في إصدار قرارات إدارية ملزمة للمواطنين، كما أن في وسع الحكومة أن تجبر المواطنين على احترام هذه القرارات جبرا إذ لم يحترموها اختيارا، ولكن اختصاص الحكومة في هذا المجال مقيد بأن تصدر قراراتها في حدود القواعد التي تحكمها من حيث الشكل والموضوع و الاختصاص.

وعليه فإن المنهج المتبع في هاته الدراسة هو المنهج الوصفي، لأنه الأنسب لمثل هكذا مواضيع.

أما عن أسباب اختيار الموضوع راجع للاختلاف حول الاعتراف بالسلطة التنظيمية للوزير في ترجمة العمل التنظيمي على الصعيد العملي.

السؤال الذي يطرح في هذا السياق:

ما هو المحتوى الحقيقي للعمل التنظيمي للوزير في ظل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية؟

الإجابة على هاته الإشكالية تكون في نقطتين:

## 1 – النقطة الأولى: العمل الوزاري وفق متطلبات المرفق

## 2 – النقطة الثانية: أساس العمل التنظيمي للوزير

## 1 - العمل الوزاري وفق متطلبات المرفق

ان الكلام عن العمل الوزاري يجب ألا يقتصر على التقيّد بالنصوص الدستورية والقانونية لتحديد الجهات الممارسة للسلطة التنظيمية، لأن أساس ممارسة السلطة التنظيمية الدستور، ثم يليه القانون حسب قاعدة تدرج القواعد القانونية. لكن التساؤل الذي يتبادر إلى الذهن هل نتوقف عند هذه النصوص أم أن هناك جهات أخرى تمارس السلطة التنظيمية أي أسس أخرى كمتطلبات المرفق، الضرورات العملية لممارسة هذا العمل؟

في هذا الشأن فإن أساس ممارسة العمل التنظيمي للوزير نابع من الضرورات العملية تمنح لكل من رئيس الإدارة المركزية للمساهمة في توسيع نطاق السلطة التنظيمية، ذلك لأن الممارسة في هاته الحالات ليست لها مصدر قانون أو دستوري وإنما عمادها التفويض أو التأهيل القانوني، فالمشروع عندما يسن القانون يقول بأن «الوزير مكلف بالتنفيذ» هذا معناه تأهيل قانوني.

لهذا سوف نتناول الاختصاص العام للوزير، ثم عملية اصدار القرارات الإدارية.

### أ- الاختصاص العام للوزير:

فالوزير، في نطاق اختصاصات ووظائف وزارته يعد الرئيس الإداري الأصيل وصاحب الاختصاص العام في شؤون الوظيفة الإدارية المتعلقة والمتصلة بإدارة وتسيير وزارته وله سلطة اتخاذ القرارات الإدارية والتصرفات وكافة الأعمال القانونية والمادية باسم ولحساب الدولة في نطاق الاختصاص الوظيفي لوزارته.

لهذا فالوزير في النظام الإداري الجزائري هو رئيس الإدارة المركزية على مستوى الوزارة، لذلك فهو يملك الصفة القانونية و الحق في ممارسة سلطات و مظاهر السلطة الإدارية و السلطة التنظيمية في الوزارة (1) ذلك بموجب المناشير و التعليمات لكن القرارات هي أهم وسيلة للوزير، فهو يملك و يحوز حق ممارسة مظاهر سلطات السلطة الرئاسية و السلطة الوصائية على كل موظفي و عمال وزارته و مرافقها و مؤسساتها و أجهزتها و وحداتها المختلفة المركزية منها و اللامركزية (2) إلى جانب هذا فالوزير يقوم برسم سياسة الوزارة في نطاق السياسة العامة للدولة و الإشراف على تنفيذها ورقابتها، إعداد مشروع الموازنة الخاصة

بوزارته و أحيانا العمل التنظيمي يكون مشترك و هذا عندما يمس الأمر عدّة ميادين و يترجم الاشتراك في قرار وزاري مشترك .

كما أنه يتولى مهمة تمثيل الدولة بوصفها شخصا معنويا في كافة الأعمال التي تتولاها المصالح التابعة لوزارته والإذن بالتصرف في حدود الاعتمادات المالية. (3) فالوزير يقوم في نطاق الاختصاص الوظيفي لوزارته بوظيفة التنظيم الداخلي لوزارته وضمنان حسن سيرها باطراد واستمرار، وللوزير في سبيل القيام بهذه الوظيفة سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية وكافة إجراءات التنظيم الداخلي باختلاف صورها.

ان سلطات ومظاهر السلطة الرئاسية على عمال وموظفي وزارته تتمثل فيما يلي: تعيين الموظفين، نقلهم، ترقيةهم وتأديبهم، وتقرير مستقبلهم الوظيفي، وله سلطة إرشادهم وتوجيههم، وإجازة أعمالهم، والتصديق عليها أو رفضها أو إلغائها أو تعديلها، و له سلطة تفويض بعض اختصاصاته إلى موظفي وزارته في حدود القانون، و له حق الحلول محلهم في القيام بواجباتهم و له سلطة الرقابة بكل صورها و أنواعها ووسائلها على عمال و موظفي وزارته.

#### . مشاركة الوزير في العمل التنظيمي:

المعيار أو المقياس السياسي لتعيين الوزير مرتبط بطبيعة وظيفته وذلك من أجل تليين نشاط المرافق، لقد فوض إليه الأمر في إطار سياسة محددة من طرف الحكومة، تحت رقابة البرلمان.(4)

وعليه فان شرعية الوزراء مطلقة من الناحية النظرية، لكن من الناحية التطبيقية تحضير الميزانية مثلا نجدها تمارس لفائدة وزير المالية، رقابة النفقات. إلى جانب ذلك، فإن وزير المالية الذي يمارس بالنسبة لباقي الإدارات الدور التنسيقي، الذي هو نظريا مستحق لرئيس الحكومة. يحدد هذا التناسب المحكم أبعاد الميزانية والمحاسبة.

#### . طبيعة عمل الوزير:

الوزير باعتباره عضو من أعضاء السلطة التنفيذية المسؤولة والمضطلة بالوظيفة التنفيذية صفتان:

. الصفة السياسية: باعتباره عضو مجلس الوزراء (الحكومة).

. الصفة الإدارية: باعتبار أن الوزير عضو إداري، لأنه الرئيس الإداري لمجموعة المرافق والمؤسسات والأجهزة الإدارية المكونة والمؤلفة للوزارة التي يرأسها ويشرف عليها(5) والذي

يهيمن في هذا المجال – مجال القانون الإداري- هو صفة الوزير الإدارية باعتباره سلطة إدارية مركزية في النظام الإداري الجزائري.<sup>(6)</sup>

إن كل وزير مسؤول عن القيام والاضطلاع بمهمة الرقابة الوصائية على المؤسسات العامة والشركات الوطنية والدواوين العامة والمكاتب العامة والأجهزة والوحدات الإدارية واللامركزية الخاضعة والتابعة لوزارته.

للوزير من أجل تحقيق أهداف الوصاية الإدارية، عدة سلطات إدارية يمارسها في حدود القانون لمواجهة الأشخاص الإدارية اللامركزية الخاضعة لوصاية وزارته.

### ب – إصدار القرارات الإدارية:

الوزير من أجل القيام بوظيفته كسلطة رئاسية يباشر عملية إصدار القرارات الإدارية الفردية أي قرارات وزارية وكافة إجراءات التنظيم الداخلي من تعليمات ومنشورات. وذلك في نطاق مبدأ المشروعية الشكلية والمادية، وفي ظل السياسة العامة للحكومة والدولة.

تتجلى السلطة التنظيمية للوزراء المعترف بها لكل رئيس مصلحة من طرف القضاء<sup>(7)</sup> بموجب مناشير تنظيمية، رغم أن الدستور لم يحدد السلطة التنظيمية للوزير، في إطار التنظيمات الداخلية للمرفق فإن الوزير ليس بحاجة لنص لممارسة نشاط المرفق.

والسلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير تمس كل من المواطنين والإدارة وذلك عن طريق تفويض،

إلى جانب التفويض فإن الوزير يحدد شروط تنفيذ القانون في إطار السلطة التنظيمية.<sup>(8)</sup>

فالمشكلة أكثر تعقيدا بالنسبة للمنشورات والتعليمات والتوجيهات. والعادة أنّ هذه الأعمال تصدر عن الوزراء وموجهة لمرؤوسهم وهي بصورة عامة عبارة عن مستندات داخلية خاصة بالإدارة ولا يطلع عليها المواطنون، فضلا عن ذلك، وخاصة، أنّها تهدف إلى التذكير و تفسير النصوص القائمة لفهم موحد في جميع المرافق أو المصالح و بهذا الصدد فإنها غير قابلة للمساس بحقوق المواطنين وإلحاق الضرر بهم.<sup>(9)</sup>

– التعليمات والمنشورات الغرض منها:

– بالنسبة للأولى أوامر فردية: تصدر إلى مرؤوس معين.

أمّا الثانية أي المنشورات فهي أوامر جماعية موجهة إلى طائفة من الموظفين وقد تتضمن أوامر محددة أو توجيهات عامة وهي تتعلق كلّها بتفسير وكيفية تطبيق القوانين واللوائح. منها فهذه التعليمات والمنشورات الغرض منها توجيه حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري، رغم أهميتها فإنّها تعتبر من الإجراءات المصلحية الداخلية الموجهة فقط إلى موظفي ومستخدمي الجهاز الإداري، لكن هذه المنشورات أو بالأحرى الإجراءات الداخلية تتحول من إجراءات داخلية بحثة إلى قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء وذلك إن هي أضافت جديدا إلى أحكام القانون كأن تفرض على الأفراد أعباء جديدة أو تقرر لهم حقوق و ضمانات لم يرتبها القانون،

وبذلك تصبح مصدرا لقواعد قانونية جديدة تمس مصالح الأفراد، تكون بذلك جديرة بالطعن فيها قضاء<sup>(1)</sup> ننوه هنا الى أن القضاء الفرنسي لا يضيء الصبغة التنظيمية على كل المناشير. (10)

نتساءل هل القرار الإداري يتحدد فقط بالنظر إلى مصدره السلطة الإدارية كما هو محدد في المادة 274 قانون الإجراءات المدنية الجزائري؟ (11)

الجواب طبعا هو أنّ المعيار العضوي حتى في القانون التقليدي لم يكن الوحيد المعتمد كمعيار للتمييز والتكييف. لقد اعترف القضاء بالعمل المتخذ من طرف مؤسسة خاصة بالطابع الإداري إذا ساهم في تنفيذ مهمة مرفق عام وتضمن شروط استثنائية وغير مألوفة في القانون العادي فهل ينطبق ذلك على الشركات الوطنية؟ الإجابة بالإيجاب...، بل المنطلق الأخذ بالمعيار المادي في الجزائر لأنّه يستجيب للضرورات القانونية ويعكس الأخذ بالتيارات السياسية.

إنّ المجلس الأعلى كما حدث في قضية سامباك، عوض أن يعتمد على المعيار العضوي المعتاد عاد للدور السياسي المتمثل في الأهداف المسطرة من قبل السلطة الثورية في إطار عملية الإنتاج. هكذا نلاحظ بأنّ القاضي استعمل المعيار المادي مرتين، المرة الأولى عند تكييفه للمنشور ما دام تضمن قواعد جديدة معناه منشور تنظيمي. المرة الثانية عند حكمه على الشركة كونها مؤهلة لاتخاذ قرار إداري أم لا، مع أنّها ليست سلطة إدارية.

فالمنشورات هي وسيلة وأداة تستعملها الإدارة لتسيير أمورها، فحجية المنشورات التنظيمية تدرج اتجاه 4 جهات:

\*الإدارة ذاتها.

\*الأعوان العموميين.

\*المواطنين.

\*القاضي.

والمناشير كما سلف الذكر تصدر من هيئات إدارية:

\*من طرف الوزير إلى مدير الشركة

\*المناشير الرئاسية.

التساؤل الذي يشغل فكر القارئ عند تناول هذا الموضوع، هو أنه كيف يكون المنشور تنظيمي؟ الإجابة طبعا تشمل نقطتين:

1- رئيس المصلحة يأتي بقواعد قانونية جديدة في إطار تعديل لوضعيات تشريعية.

2- يتناول موضوع مخصص تقليديا للقانون أو التنظيم.

بموجب هذه الشروط، المنشور يأتي بمعطيات جديدة للشرعية، وهناك من يرى حسب رأي الأستاذ " محمد برا هيمي " يرى بأن المنشور التنظيمي له صفة أكثر من تنظيمية وإنما تشريعية. (12)

لكن نحن لنا تعقيب في هاته النقطة، ذلك أن المنشور التشريعي من حيث المضمون لكن يبقى عمل إداري من الناحية الشكلية، فالقاضي الإداري يميز بين:

\*المناشير التفسيرية: تأتي لتفسير النصوص القانونية لا تحدث تغيير في المنظومة القانونية.

\*المناشير التنظيمية : تأتي إما بتعديل أو زيادة أو إلغاء المركز القانوني أي يضيف عنصر جديد (13) نشاهد حاليا في كل الأنظمة ارتفاعا متزايدا لإنتاج المناشير و التعليمات، و هذا التضخم راجع أساسا للتقاليد البيروقراطية و المركزية للإدارة من جهة، و تماشيا مع متطلبات الحياة العملية من جهة أخرى، لتسيير و تنظيم المرفق، كما أنه تتميز هذه المناشير بمرونة وفعالية إذ تساهم في تصليح جمود و تجريد المراسيم التنظيمية و في تصليح طابعها الرسمي و العمومي، و بالتالي تمثل هذه النصوص التي لا زالت تنظيم حالي في صنف ما يسمى

بالإجراءات الداخلية للإدارة واقعا جديدا في الترتيب القانوني و هي أحسن مثال لتطوير المعايير الأولى في الهرم التقليدي حيث يصبح المنشور أو التعليمات من مجرد عمل إداري مادي امتداد فعلي للسلطة التنظيمية بجانب المعايير القانونية الثانية .

هكذا تمثل المناشير حقيقة سلطة تنظيمية ضمنية تفسر إطار المشروعية المعروفة المؤلف.

السؤال الهام في هذا الإطار، نظرية المناشير التنظيمية هل هي في فائدة السلطة التنظيمية أم المواطن؟ بعبارة أخرى عندما مجلس الدولة الفرنسي يعتبر المناشير أعمال داخلية غير قابلة للطعن، ثم يقول يجب التمييز بين التفسيرية الداخلية والتنظيمية؟ هل هذا التغيير في موقف مجلس الدولة الفرنسي هو في فائدة الإدارة أو المواطن؟ إذا قلنا منشور تنظيمي هذا معناه تقليص السلطة التقديرية للإدارة، بالتالي هذا يؤدي الى انتفاء مرونة الإدارة.

مثال: الإدارة تتخذ وثيقة ما هو المعيار الذي تعتمده لمعرفة هل هي تعليمات، منشور؟ المهم هو الغاية من هذه الوثيقة، هو تنظيم على سبيل المثال دراسات ما بعد التدرج أو إعطاء توجيهات للطريقة التي يتم عليها الانتقال في الجامعة. هذه الوثيقة تأتي لتوضيح كيفية تنفيذ القوانين، كما يمكن للإدارة تكملة تفسير القوانين.

المشكل عندما الإدارة توجه أوامر تخرج من مجال القانون تماما، لا يوجد أي سند قانوني للأمر الذي يعطي والذي يتخذ ثلاث أشكال:  
خارج إطار القانون.

إضافة نقاط إلى جانب الموجودة في القانون معناه إضافة عنصر جديد للقانون إما بزيادة أو إنقاص الالتزامات.

تغيير مضمون القانون، القانون يمنح حقوق للمواطنين مثلا ساعات إضافية للعمل في الإدارة.

سؤال آخر يطرح في هذا الشأن، هل الوزير له سلطة تقديرية في تنظيم المصالح وبالتالي عدم المراقبة وعدم الخضوع للقاضي؟

مبدئياً أو بالأحرى القاعدة الأصلية الأولى أنّ العمليات التنظيمية الداخلية ليست قواعد تنظيمية، استثناء الوزير عند ممارسته الحق التنظيمي الخروج عن نطاق القانون لأنّ المناشير ليست بطبيعتها تنظيمية  
إذا فالجواب أنّ نظرية المناشير التنظيمية لفائدة المواطن، لأنّ اعتبارها منشور داخلي تفسيري، هذا معناه سلطة تقديرية للإدارة، بالتالي يمكن للإدارة تجاوز صلاحياتها. منه عدم الخضوع لرقابة القاضي، نستخلص أنّ شرعية المراسيم التنظيمية يستلزم منح الإدارة إمكانية اللجوء للقضاء.

من جهة أخرى يجب أن نلفت الانتباه إلى تساؤل هام: هل عند القول بأن منشور له طابع تنظيمي هذا معناه اعتراف بالسلطة التنظيمية للوزير؟ بعبارة أخرى الهيئة التي تصدر منشور تنظيمي تتمتع بالسلطة التنظيمية؟

مبدئياً عندما قام مجلس الدولة بالتمييز بين المناشير التي تنظم والتي تضيف أحكام جديدة ومنع الوزير من إضافة أحكام جديدة. بهذا فالقاضي يعطي صفة تنظيمية وذلك لمراقبتها. بذلك نفهم من هذا بأنّ الوزير يعترف له بالسلطة التنظيمية وذلك لإمكانية مراقبة هذا النشاط وذلك طبعاً في فائدة المواطن لحماية حقوقه وحرياته. هكذا عن طريق المنشور السلطة التنظيمية تحتل مكانة القانون، لأنّ المنشور التنظيمي إمّا يكون:

\* يخالف القانون. (14)

\* يخلق حقوق والتزامات.

\* يمس حقوق والتزامات.

وعليه إلى أي مدى يمكن للوزير ممارسة السلطة التنظيمية عن طريق المناشير؟

الجواب هو أن الوزير يمارس نوع من السلطة التنظيمية عن طريق المناشير، هذه السلطة أو الصلاحيات التي يمارسها ليس لها مصدر دستوري أو تشريعي، فالمناشير تصدر عن سلطة غير مختصة، ولكن القاضي يضي عليها الصفة التنظيمية، ليس السلطة مصدرة

القرار تصبح لها سلطة تنظيمية، وإنّما القرار تكون له صفة تنظيمية ليتمكن القاضي من إخضاعه للرقابة القضائية، فهنا القرار التنظيمي يطرح مشكلين:

1- إمّا يدخل في اختصاص السلطة التي اتخذت القرار ويصبح ساري المفعول ويرتب آثار قانونية دون استثناء.

2- لا يدخل في اختصاص السلطة التي اتخذت القرار.

إذا الجواب على المشكل المطروح هو المدى الذي يمكن للوزير ممارسة السلطة التنظيمية عن طريق المناشير، الجواب يكون بعبارة وحيدة وهي أنّها مقيدة بحقوق وحرّيات الأفراد. والذي يمارس إصدار المنشور هو رئيس المصلحة في إطار اختصاصاته، بتوجيه أوامر للموظفين. مثلاً: يضع وزير التعليم العالي قواعد جديدة لما بعد التدرّج فالسلطة الإدارية التي تصدر توجيهية، تعليمة، منشور لإنشاء حقوق بالنسبة للغير بدون مناقشة مشروعيتها لا بد على الإدارة مصدرة القرار احترامه. فالمواطن له حق في الشيء الوارد في المنشور ما دام المنشور لم يخاصم أمام القضاء، لكن لكي لا تتراجع الإدارة عن رأيها وترفض منح الشيء الوارد في المنشور، ذلك حماية للمواطن من تعسف الإدارة وضمان استقرار في الأوضاع القانونية، ففي حالة وجود منشور إداري يعطي حق لا بد من احترامه من طرف الإدارة ما دام وضعته الإدارة لا بد من احترامه هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا بد من تبين أنّ المنشور التنظيمي أضاف أحكام جديدة.

#### مثلاً:

الإدارة في مجال نزع الملكية، هناك منشور ينص على كل إجراءات نزع الملكية، ثم يصدر القانون ينظم هذا المجال. فالقاضي يأخذ بالقانون وليس بالمنشور. إذا المنشورات هي حقيقة تمثل السلطة التنظيمية وهي نوع من السلطة الرابعة بجانب السلطات الثلاثة المعروفة، حيث أنّ التدابير الداخلية تشكل مضمونها القانوني.

## 2-أساس عمل الوزير في المجال التنظيمي

يبقى بديهي رغم كل الاستثناءات بأن الهيئات الإدارية تمارس السلطة التنظيمية رغم عدم وجود نص وهي حالة رئيس المصلحة ليس فقط ما دام رئيس مصلحة، حتى في حالة الوزراء ليس لهم أي وضعية تشريعية لممارسة السلطة التنظيمية.

المشكل الذي يطرح نفسه في هذا الإطار هل الوزير يمارس السلطة التنظيمية باعتباره رئيس مصلحة أو أنه يمارسها باعتباره وزيراً؟

طبعاً تمنح للوزير باعتباره رئيس مصلحة أخذ المعطيات العامة للسير الحسن للإدارة، فريئس المصلحة يضيف في غياب الأوامر القانونية التنظيم بهدف السير الحسن للمرفق وله تبرير أشياء لم ترد لا في القانون، ولا في المراسيم. لهذا لوائح رئيس المصلحة تكون صحيحة إذا لم تخالف أي مقياس في المستوى الأعلى يمكن معرفة بأن الوزراء على مستوى الحكومة، هم أثناء الوظيفة العامة يصدر لوائح لها علاقة بالأعمال التي تدخل في صلاحياتهم. رغم أن المبدأ أو الأصل أن الوزير لا يمارس سلطة تنظيمية.

وهذا ما سوف نتطرق إليه رفض المبدأ في نقطة أولى والاستثناء على المبدأ في نقطة

ثانية.

### أ- رفض المبدأ:

هذا الرفض يظهر بالسكوت عند النظر في السلطة التنظيمية للوزراء من طرف الدستور متبوعة بغياب القانون الذي يعطيه هذا الحق. بصورة عامة السلطة مجسدة عن طريق القضاء<sup>(15)</sup> والناحية العملية وليس بموجب الدستور<sup>(16)</sup> كان من الأفضل أن تكون مرتكزة أو بالأحرى نابعة من الدستور. فهذا الأخير أي الدستور يتناول السلطات التي هي معترف لها بالسلطة التنظيمية والمقصود هنا كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول.

لكن إذا كان تنظيم وزارى له طبيعة سلطة التطبيق في كل أنحاء التراب الوطني، لا يمكن أن تأخذ هذه الحالة إلا في الميادين التي تكون خارج صلاحيات الوزير. مرة أخرى يجب معرفة تصور خاطئ أن قانونا الفكرة غير مدعومة في الدستور ولا منظمة بصفة عامة ممارسة الوزراء للسلطة

التنظيمية، لكن ما هو مرفوض سواء كان مبرر لاعتبار الملاءمة ومؤكد بصفة عامة، كل وزير له سلطة أخذ تنظيمات من أجل الأعمال المتصلة بالمصلحة الإدارية. هذا العمل قد يحدث فوضى، لأنه يولد التداخل والاتصالات بين صلاحيات مختلف الوزراء الذين هم ليسوا منتظرين بصفة عامة لإجراء التصويت على أنه قرار غير وزارى.

فيما يتعلق بمجلس الدولة لم يقبل أبدا الفكرة وبيّن بصورة صريحة رفضه لمبدأ ممارسة السلطة التنظيمية للوزراء. وأخذ بهذا الرفض، في حين ثم التأييد من طرف لجنة الحكومة لتطبيق رأي القضاء. من الطبيعي أن أي وزير يحبذ ممارسة السلطة التنظيمية لا يكون مبدئيا خارج إطار صلاحياته وممارسة هذه السلطة من طرف الوزراء لا تكون بدون امتيازات التي قد تكون موضوعة بشكل جيد من أجل تقدير المعايير المأخوذة والتي تتفادى إلغاء المناشير التنظيمية التي هي غير مشروعة لعدم اختصاص مصدرها.

لكن يمكن تكهن بأن هذه الامتيازات لا تحجب المساوى فيما يتعلق بتقسيم السلطات وإملاء لوائح وتنظيمات تطبق في كافة أنحاء التراب الوطني، من جهة أخرى مبدأ عدم ممارسة السلطة التنظيمية من طرف الوزراء تكمله سلطته لأخذ التعليمات، أيضا هي هامة. والاشترك في تكوين القرارات التنظيمية.

إذا فإن رفض السلطة التنظيمية من الناحية المنطقية غير مطلق.

#### ب - استثناء على المبدأ:

ان القضاء يعطي لرئيس المصلحة السلطة التنظيمية من أجل عمل الإدارة التي هي تحت سلطته. والوزير يمارس السلطة التنظيمية لأن له صفة رئيس المصلحة ولأن السلطة التنظيمية لرئيس المصلحة تمثل كما تمثل السلطة التنظيمية للوزير. والوزير له إذا إصدار اللوائح في الحدود التي يسمح بها القانون. (17)

حسب رأي الأستاذ أندري ديلبادار André Delaubadere فالوزير ليس بحاجة لنص لممارسة نشاط المرفق. ويضيف إلى ذلك بقوله أن «الوزير يمارس السلطة التنظيمية تمس من جهة المواطن ومن جهة أخرى الإدارة و ذلك عن طريق تفويض، إلى جانب التفويض يحدد شروط تنفيذ القانون في إطار السلطة التنظيمية» فالسلطة التنظيمية للوزير تكون بموجب مناشير تنظيمية رغم أن الدستور لم يحدد السلطة التنظيمية للوزير.

إذا فالوزير لا يتمتع بصلاحيات ممارسة السلطة التنظيمية (18) إلا بتفويض من القانون إذا كانت الأمور المتعلقة بالتنظيم ذات علاقة بالأفراد كأنظمة الضبط، أما إذا كانت

تتعلق بتنظيم المرافق الداخلية فإنّ ممارستها هذا الحق هو مطلق لا يحتاج لنص (19) فالوزير أساس ممارسته للسلطة التنظيمية إمّا القانون، مرسوم، أو باعتباره رئيس مصلحة. (20)

لهذا فالوزير يشارك في إعداد مراسيم تنظيمية التي يتخذها رئيس الجمهورية، فكل مرسوم يحضر أولاً بناءً على مبادرة أحد الوزراء ثم يقدم المشروع لرئيس الجمهورية الذي يقوم بتثبيته، وبالتالي نقول أن المراسيم هي في الواقع من أعمال الوزراء و لكنها قانونا من عمل رئيس الجمهورية الذي يعتبر الوحيد القادر على إعطائها القوة التنفيذية بعد توقيعه عليها.

كما يعود للوزير تنظيم شروط تطبيق القوانين المكلف بتنفيذها وفي الحالة التي لا يعطيه القانون مثل هذه السلطة يعترف له بالحق بصفته رئيس الإدارة أن يتخذ كل قرار تنظيمي داخلي متعلق بحسن سير العمل في الإدارة الموضوعة تحت سلطاته.

إلى جانب ذلك فالقانون يسمح للوزير ممارسة السلطة التنظيمية عن طريق التفويض إما عن طريق قرار أو منشور. فالدستور لا ينص على صلاحيات الوزير، لكن التفويض يسمح له اتخاذ قرارات أو إصدار مناشير لتنفيذ المراسيم التنفيذية. والتفويض من رئيس الحكومة قد يكون صريح أو ضمني بمجرد تعيينه في التشكيلة الإدارية. كما أن الوزير يمكنه لممارسة السلطة التنظيمية الحصول على تفويض من رئيس الجمهورية. (21)

كما هو معروف فالتفويض في علم الإدارة العامة هو إجراء يمكن الالتجاء إليه للتخفيف من أعباء العمل عن كاهل القادة الإداريين كما يساعد التفويض على تدريب المرؤوسين على مباشرة الأعمال الأصعب والأكثر مسؤولية.

وعليه فالمقصود من مبدأ تفويض السلطات في مجال الإدارة العامة أن يوكل الرئيس ببعض مسؤولياته لمرؤوسه دون التنازل عن السلطة، فتفويض مسؤولية العمل لا يعني التنازل عن السلطة، بل يعني أن ثقة الرئيس فيمن فوضه في الأمر هي ثقة عالية تجعله يوكل إليه القيام بنشاط إداري معين على مسؤولية الرئيس التي يتحملها في نهاية الأمر. وينبغي أن يتم التفويض كتابة في وثيقة تحدد الموضوعات التي يتقرر التفويض فيها والأشخاص الذين يوضعوا في السلطة والتفويض عناصره ثلاث: الواجبات، السلطة، المسؤولية. (22)

ما يجب لفت النظر إليه هو أن الوزراء ليس لهم حق ممارسة الضبط الإداري العام إلا إذا أجاز لهم ذلك القانون بنص صريح فهم يقومون بمهام أنواع الضبط الإداري الخاص، فيتخذ وزير الثقافة الأنظمة الضرورية لحماية الآثار والمناظر، كما يختص وزير الزراعة والصيد البحري بضبط الصيد ويختص وزير النقل بضبط السكة الحديدية. (23) أما وزير الداخلية فلا يستطيع اتخاذ إجراءات الضبط العام إلا بتفويض من رئيس الجمهورية، إلا أنه يمكن له ذلك عن طريق سلطته الرئاسية اتجاه المرؤوسين فيأمرهم باتخاذ إجراءات معينة كل في حدود إقليم الولاية.

من الناحية العلمية تدعمت السلطة التنظيمية للوزير بموجب التعليمات الصادرة سنة 1994 تحمل رقم 842/3 عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري حول موضوع امتياز المرافق العمومية المحلية و تأجيرها (24) طبيعتها ما هي لا تفسيرية و لا تنظيمية و إنما Préformelle معناه سابق للقانون كيف ذلك؟

فإنه بإمكان الجماعات المحلية أن تعهد بتسيير مرافقها العامة إلى المتعاملين الخواص سواء كانوا أفراد أو شركات عن طريق الامتياز إذا عجزت عن تسييرها عن طريق الاستغلال المباشر أو بواسطة مؤسسات عمومية محلية بلدية، ولأئمة. أما التعليمات فالجديد الذي جاءت به هو اللجوء إلى أساليب مغايرة لتلك المعتمدة الى حد الآن في تسيير المرافق العمومية تكون أكثر فعالية كأسلوب امتياز المرافق العامة أو تأجيرها حيث أن التعليمات تبين بأن هذا الأسلوب هو الأنجع و الأول بعدما كان الاستغلال المباشر.

بما أن امتياز المرافق العامة يعتبر عملاً قانونياً مركباً يتضمن نصوص تعاقدية وأخرى تنظيمية وهاته الأخيرة التي تغلب حيث تعتبر الأصل والأولى ثانوية وبهذا فإن السلطة الإدارية مانحة الامتياز لها حقوق في مواجهة صاحب حق الامتياز يمكن حصرها في أمور ثلاثة:

أ - حق الرقابة على إنشاء وإعداد المرفق العام وسيره ويحدد دفتر الشروط تنظيم الرقابة. وأن الأحكام التي يحتويها بهذا الخصوص، تعتبر تنظيمية.

ب - حق تعديل النصوص التنظيمية الواردة في العقد وهذا الحق هو الآخر ينص عليه دفتر الشروط.

ج - حق استرداد المرفق قبل نهاية المدة.

إذا الوزير هو أعلى هيئة إدارية داخل وزارته وبحكم هذا المركز القانوني يمارس الوزير نشاط إداري واسع نسبياً يشمل الصلاحيات التالية:

- الإشراف على تنظيم وزارته.
- تمثيل الدولة.
- اتخاذ قرارات إدارية.

من الهيئات المركزية التي تمارس السلطة التنظيمية والتي يجب التنويه إليها رغم أنها تخرج عن الجهاز التنفيذي. نجد مثلا محافظ البنك المركزي، فالبنك المركزي مؤسسة وطنية لها شخصية معنوية واستقلال مالي. فالمحافظ يقوم بكل الأعمال المخوَّلة له من قانون النقد والقرض الصادر 14 أفريل 1990 الذي يتحكم في مختلف الهيئات المصرفية والنقدية والعمليات والقروض والتمويل بصفة عامة طبقا لنص المادة 06 الفقرة الثانية التي تتناول السلطة التنظيمية للمحافظ. (24)

المعطيات السالفة الذكر دلالة واضحة على أهمية دور الوزير في توسيع مجال السلطة التنظيمية خاصة وأن الأساس الذي تستند إليه يتمثل في متطلبات السير الحسن للمرفق.

#### الخاتمة:

تناولنا فكرة الجهات المكتملة في توسيع مجال التنظيم، تبيّن لنا أنّ العمل التنظيمي يمكن أن يمارس رغم عدم وجود نص أي بموجب فرض كالوزير. إذ لم يقتصر الأمر على المعيار العضوي وإنما مرونة المعيار المادي تعتبر تحفيزا لتوسيع مجال التنظيم لا سيما الاجتهاد القضائي الفرنسي الذي عمل كثيرا بالمعيار المادي، وقد حدى حدوه القضاء الجزائري وهذا ما أضفى صفة النسبية على المعيار العضوي. لهذا وضعنا التوصيات التالية:

\* ان فكرة تضخم مجال التدابير الداخلية، نرى بأنّها ذات طبيعة خاصة و متميزة وذلك بالرجوع إلى مضمونها والأثر المترتب عليها، بحيث إذا توفرت لها مقومات القرارات الإدارية اعتبرت كذلك وكانت قابلة للطعن فيها بالإلغاء.

\* إذا قمنا بحصرها من ناحية الكم نجد نسبتها تفوق بكثير عدد القوانين، وبالتالي تحتل الصدارة لمسايرتها التطورات، وهذا كان له انعكاس إيجابي إذ تولد عنه نموذج جديد للمناشير سابق للقانون إلى جانب المناشير التفسيرية والتنظيمية.

\* كما لا يخفى علينا في هذا السياق أنّ تدهور المعايير القانونية خاصة في ميدان التشريع هو لصالح السلطة التنظيمية.

\* أيضا لا يفوتنا هنا التنويه إلى أنّ هذا له تأثير على الهرم القانوني في الدولة. فالمكانة الحالية للتنظيم بفضل امتداده للتشريع يمكن القول أنّ له مرتبة القانون مادام أنّ التنظيم أصبح يتدخل في مجال التشريع، هذا معناه أنّ التوسع سوف يؤدي شيئا فشيئا إلى تلاشي السلطة التشريعية لعدم وجود حماية مباشرة للمجال التشريعي، و إن كان هذا مبالغ فيه إلا أنّه يمكن التعبير عنه بصورة أخرى و هو سمو السلطة التنظيمية على السلطة التشريعية، إنّما السلطة التنظيمية لم تكثفي بالتوسع المعترف به من طرف الدستور و إنّما تطمح دائما للتوسّع أكثر فأكثر هذا ما أعطاه مرتبة أرقى.

\* المنشورات التي يصدرها الوزير هي حقيقة تمثل السلطة التنظيمية وهي نوع من السلطة الرابعة بجانب السلطات الثلاثة المعروفة، حيث أنّ التدابير الداخلية تشكل مضمونها القانوني.

## الهوامش

- 1 عمار عوابدي، " القانون الإداري "، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ديوان المطوعات الجامعية بن عكنون، 1990، ص 225.
- 2 سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري. دراسة مقارنة، الكتاب الأول، مصر دار الفكر العربي، القاهرة 1977، ص 205.
- 3 محمد فتوح محمد عثمان، " الأنظمة الدستورية الجزائرية – دراسة تأصيلية – "، مجلة العلوم الإدارية الصادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الرابعة والعشرون. المطبعة العالمية، القاهرة، 1982، ص 132.
- 4 Jean Rivero – " droit administratif " , 3ème édition, DALLOZ, Paris, 1968, p 306.
- 5 سليمان محمد الطماوي، " مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 204.
- 6 عمار عوابدي، " القانون الإداري "، مرجع سابق، ص 225.
- 7 Jean Michel Deforges, droit Administratif, 2ème édition, presses universitaires de France, Paris, Février 1993, p 45 et 120.
- 8 André Delaubadère. " Traité de droit administratif8 ", éme édition. 1970. L.G.D.J paris, p 85.
- 9 صالح فؤاد، " مبادئ القانون الإداري "، دار الكتاب اللبناني – مكتبة المدرسة بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1983، ص 78.
- 10 Charles Debbasch, « l'institution et droit administratif », Tom II, l'action et le contrôle de l'administration, P 78.
- 111 المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري " تنظر الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ابتدائيا ونهائيا: -الطعون بالبطان في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية.

- الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الأعلى".

12 Mohamed Brahimi, « les circulaires et l'instruction comme source de droit en Algérie pour le diplôme d'études supérieures de droit public, mémoire Octobre 1975, p 90 .

13 إن المناشير التفسيرية غير قابلة للطعن لتجاوز السلطة، بالمقابل المناشير التنظيمية التي هي قرارات إدارية يمكن أن تكون محل طعن لتجاوز السلطة. ما دام أنّ المنشور الصادر بتاريخ 3 فيفري 1976 رقم 650/20 عن المدير العامة لشركة سامباك قد تضمن قواعد جديدة و غير من المراكز القانونية فهي قرار إداري تنفيذي يجوز الطعن فيه بالإلغاء.

14 حيث أن المدير العامة لشركة سامباك قرر بموجب المنشور رقم 650/20 تحرير نسبة استخراج السميد و ذلك تطبيقا و تحقيقا للأهداف المسطرة من طرف السلطة الثورية في إطار ربح معركة الإنتاج. حيث أنّ المدير العام للشركة لم يكتف بتفسير النصوص السارية المفعول. بل أضاف قاعدة جديدة. ولما كان المنشور المذكور يكتسي طابعا تنظيميا فإنه يكون بالنتيجة قابلا للطعن فيه أمام الغرفة الإدارية. (المنشور 650/20 مؤرخ في 3 فيفري 1976.

15 René Chapus. " droit administratif général", Tome I. 13ème édition, 199., p 648.

16 Charles Debbasch. " institutions et droit administratif ".Tome I : les structures administratives presses universitaires de France, Paris, 1976, p 146 .

ملاحظة: في فرنسا الوزير يمارس السلطة التنظيمية على أساس انه رئيس مصلحة.

17 سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري. دراسة مقارنة الكتاب الأول، مصر دار الفكر العربي، القاهرة 1977، ص 206.

18 Michel Rousset. " Droit administratif l'action administrative ", Tome I, presse universitaire de Grenoble, Paris, 1994, page 44.

19 زهدي يكن، التنظيم الإداري – تنظيم الإدارة المركزية والمحلية- نشر وتوزيع دار الثقافة بيروت لبنان، " بدون تاريخ "، ص 43.

20 Michel Rousset. " Droit administratif l'action administrative". page 44.

21 سامي جمال الدين، "أصول القانون الإداري – نظرية العمل الإداري"، لبنان – شركة مطابع الطوبجي التجارية، 1993، ص 136 .

21 خميس السيد إسماعيل، " الإدارة العامة والتنظيم الإداري الجمهورية الجزائرية "، الطبعة الأولى، 1975، ص 52.

22 سكينه عزوز، «عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري و الحريات العامة»، بحث لنيل شهادة ماجستير فرع الإدارة و المالية، مارس 1990، ص 27 .

23 تعليمة الصادرة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري لسنة 1994. رقم 842/3.

24 بالرجوع للمادة 05 من قانون النقد و القرض 14 أبريل 1990 جريدة رسمية رقم 16 نجدها تنص: " يحدد البنك المركزي عن طريق التنظيم ما يأتي: - إصدار الأوراق النقدية و القطع النقدية المعدنية.

- إشارات تعريف الأوراق النقدية والقطع النقدية لا سيما قيمتها وحجمها وشكلها وسائر مواصفاتها.

- شروط وكيفية مراقبة صنع وإتلاف الأوراق النقدية والقطع النقدية المعدنية "

أيضا المادة 06 في الفقرة الثانية " يحدد البنك المركزي عن طريق التنظيم، الحدود التي تقبل ضمنها لزوما القطع النقدية كوسيلة للدفع من قبل الأشخاص غير الصناديق العامة والبنك المركزي ومؤسسات القرض "

أيضا المادة 28 الفقرة الأولى والثانية: " يدير المحافظ أعمال البنك المركزي "

يتخذ جميع الإجراءات التنفيذية ويقوم بجميع الأعمال في إطار القانون. يوقع المحافظ باسم البنك المركزي جميع الاتفاقيات والمحاضر المتعلقة بالسنوات المالية ونتائج نهاية السنة و حسابات الربح و الخسارة ".