

جامعة الجبالي بونعامة- خميس مليانة  
كلية الحقوق و العلوم السياسية  
قسم الحقوق

الموضوع :

**رئيس الجمهورية بين التنظيم و التشريع**

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون دستوري  
ومؤسسات عمومية

تحت إشراف

د. عبد الرحمن بن جيلالي

إعداد الطالبين

- سليم شادولي  
- سفيان خرشوش

أعضاء لجنة المناقشة

- د. مديحة بن ناجي : رئيسا  
- د. عبد الرحمن بن جيلالي ..... مشرفا و مقرا  
- أ. بلال بلعالم ..... عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2017-2018

# إهداء

إلى من أجلسني على مقعد الدراسة ، فغرس في نفسي حبّ العلم ، و أمدّني بما أسعفني على تحصيله ، إلى والدي العزيز ، قدرني الله على طاعته ، حفظك الله و رعاك و بوأك من الجنة مقعدا.

إلى التي كانت و لا زالت تتعب معي ، إلى من غمرتني بدعائها و حنانها، كيف لا و الجنة تحت قدميها ، إلى والدتي العزيزة ، قدرني الله على طاعتها ، حفظك الله و رعاك و بوأك من الجنة مقعدا .

إلى جميع أفراد عائلتي، خاصة الزوجة الكريمة و أخي أسامة، و الكتكوتة ألاء ، إلى جميع الأحباب و الأصدقاء . إلى جميع أصدقائي من طلبة القانون العام ، و خاصة منهم : سفيان خرشوش ، كريم بوحوية ، عباس مناد ، وآخرون و إلى رفيق دربي جيلالي بوزار حفظه الله.

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

**سليم شادولي**

# إهداء

إلى من قال في حقهما المولى عز وجل (( **وقل ربي  
ارحمهما كما ربياني صغيرا** )) إلى الوالدين الكريمين أطال  
الله في عمرهما اللذان انتظرا لحظة نجاحي، إلى كل أفراد  
عائلي، وأخص بالذكر الزوجة الكريمة التي كانت لي سنداً  
في إنجاز هذا العمل، إلى ولداي مصطفى و يوسف.  
إلى كل أصدقاء الدراسة و العمل و أخص بالذكر رفيقي  
في هذا العمل سليم شادولي  
و إلى كل من ساعدنا في إنجاز هذه المذكرة

**سفيان خرشوش**

# شكر و عرفان

بعد الله سبحانه وتعالى نتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ المشرف عبد الرحمن بن جيلالي ، الذي كان نعم الأستاذ المشرف وذلك لتوجيهاته المميزة ونصائحه القيمة والتي كانت عوناً وسنداً لنا في إنجاز هذه المذكرة، كما نتقدم بالشكر والعرفان إلى أساتذتنا أعضاء لجنة المناقشة وهذا على قبولهم مناقشة مذكرتنا المتواضعة، وتكبدتهم عناء قراءتها و إثرائها بملاحظاتهم وانتقاداتهم القيمة.

\* فجازاكم الله كل خير \*

## قائمة المختصرات

-د.ن: دون دار النشر

-ط: الطبعة

-ج. ر. ج: الجريدة الرسمية

-م. ج. ع. ق: المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية و السياسية

# مقدمة

**مقدمة:**

يتطلب قيام أي دولة وجود ثلاث أركان و هي الإقليم و الشعب و السلطة، هاته الأخيرة وفي ظل مبدأ الفصل بين السلطات مكونة من سلطات ثلاث، تشريعية و تنفيذية و قضائية، فالأولى تعنى بتشريع و سن القوانين و الثانية تهتم بتنفيذ القوانين أما الأخيرة تفصل في المنازعات المعروضة عليها بما تقتضيه القواعد القانونية القائمة.

وتعتبر مهمة التشريع التي تختص بها السلطة التشريعية من أهم المهام الدستورية في الدولة، لكونها تعد من أبرز وسائل التعبير عن الإرادة العامة. فاكتمال السلطة التشريعية لهذه الوظيفة الهامة كان وليد تطورات تاريخية جعلها تسمو إلى التعبير عن إرادة الشعب، إلا أنه مع مطلع القرن العشرين و كذا ما طرأ من تطورات على وظيفة الدولة، وكذا تطور الدساتير عبر الزمن نجم عنه تغييرات في الوظيفة التشريعية، وهذا من خلال منح بعض الصلاحيات و الامتيازات للسلطة التنفيذية للقيام بالدور التشريعي، بل وهيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، و ذلك من خلال تضيق سلطة البرلمان في سن القوانين بناء على حصر صلاحيته في حالات محددة في الدستور، مقابل تضخم الدور التشريعي للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية.

وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، فالسلطة التشريعية هي صاحبة الولاية العامة في التشريع، غير أنه نتيجة لصعوبة تحقيق ه ذا المبدأ بشكل مطلق، تحت وطأة الضرورات العملية، ظهرت حاجة ماسة إلى ضرورة التخفيف من شدته، وخلق نوع من التعاون بين رئيس الجمهورية والبرلمان، تجسد ه ذا التعاون دستوريا في تمكين رئيس الجمهورية من المساهمة في التشريع من خلال منحه مساحة أوسع في مجال

التشريع في المسائل غير المخصصة للقانون، عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة من جهة، وتمكينه من مشاركة المؤسسة التشريعية في عملية التشريع بواسطة ممارسته سلطة التشريع بأوامر من جهة أخرى.

ولما كان الاختصاص التنظيمي و التشريعي لرئيس الجمهورية يتعلق بمهمة البرلمان الأساسية ألا وهي التشريع، الذي يعد صاحب الاختصاص الأصيل في وضع القواعد العامة المتعلقة بالدولة، فإن ذلك يقتضي البحث في مدى تأثير الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية على سيادة البرلمان في مجال التشريع.

يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة بالدراسة و هذا من خلال التمعن في دور رئيس الجمهورية في مشاركته للبرلمان في الاختصاص التشريعي. و عليه فإن دراسة هذا الموضوع يعتبر من أهم الدراسات و هذا لتبيان دور كل سلطة في الحفاظ على السير الحسن لمؤسسات الدولة.

من خلال دراستنا للقانون الدستوري، فإن اختيار هذا الموضوع يعتمد على أسباب ذاتية متمثلة في الرغبة في التعمق في عمل أجهزة السلطة في الجزائر، كما أنه يدخل ضمن اختصاص شعبتنا.

أما بالنسبة للجانب الموضوعي نذكر على سبيل المثال لا الحصر، المجال الذي منحه المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية في مجال التشريع و كذا حصر المجال التشريعي للسلطة التشريعية التي هي أصل هذا الاختصاص، كما أنه يقودنا بالدراسة إلى هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية في مجال التشريع.

كما أنه من بين أهداف هذا البحث:

- معرفة دور السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.
- التطرق إلى الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.
- التطرق إلى سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر و كذا الرقابة المفروضة عليها.

### الإشكالية :

ما مدى تأثير اختصاصات رئيس الجمهورية التنظيمية و التشريعية على البرلمان؟

ولقد اندرجت تحت هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية، نطرحها إتباعا كالاتي:

- ما مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية؟
- ما أنواع الرقابة التي تخضع لها السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية؟
- ما هي الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر؟
- ما هي وسائل الرقابة على الأوامر؟

لقد تم الاعتماد في هاته الدراسة على ما يلي

**المنهج التحليلي:** يعتبر هذا المنهج مناسباً لدراستنا حيث أننا اعتمدنا عليه في تحليل مختلف النصوص الدستورية و القانونية المتعلقة بموضوع دراستنا.

**المنهج الوصفي:** لقد تم الاعتماد على هذا المنهج من خلال المكانة التي أولها الدستور في مجال التشريع و التنظيم.

هناك دراسات سابقة تطرقت إلى موضوع سلطة رئيس الجمهورية في التنظيم و التشريع، و من خلال الاعتماد على عدة مراجع في دراستنا هاته نذكر على سبيل المثال كتاب الدكتور أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، والذي

ساعدنا على التعرف على دور السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و كذا كتاب الدكتور عبد الله بوقفة أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، كما اعتمدنا على عدة أطروحات و مذكرات، نذكر منها أطروحة الدكتورة مديحة بن ناجي، استقلالية السلطة القضائية في دول المغرب العربي، و كذا أطروحة الدكتوراه لنور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، و كذا مذكرة التخرج لنيل شهادة الماجستير لعادل نوادي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، كما اعتمدنا على مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر و كذا بعض دساتير الدول الأخرى.

اعتمدنا في بحثنا هذا على خطة متمثلة في مقدمة و فصلين، حيث أننا عنونا الفصل الأول بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، هذا الفصل ينقسم إلى مبحثان كل مبحث يندرج منه مطلبان.

أما بالنسبة للفصل الثاني فعنوانه بسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، هذا الفصل ينقسم إلى مبحثان كل مبحث يندرج منه ثلاث مطالب.

و في الأخير قمنا بإعطاء خاتمة عامة تلخص لنا موضوع الدراسة و النتائج المتوصل إليها من خلال هذا البحث.

# الفصل الأول

السلطة التنظيمية

لرئيس الجمهورية

## الفصل الأول: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

ورد مصطلح التنظيم (Le règlement) لأول مرة في فرنسا في عهد الملك شارل التاسع (1560-1574)، إلا أنه لم يكن مصنفا ضمن الهرم القانوني، حيث كان مجرد وسيلة للتعبير عن الإرادة الملكية، حفاظا على ممتلكات الملك<sup>1</sup>.

و بعد صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 تم التأسيس لنظام سياسي متميز يجعل من سلطة البرلمان في التشريع سلطة مقيدة، بعد ما كانت مطلقة في ظل الأنظمة السياسية السائدة من قبل، من خلال تحديد المجالات و الموضوعات التي بإمكان التشريع فيها على سبيل الحصر، و جعل ما يخرج عنها من اختصاص السلطة التنظيمية<sup>2</sup>.

فقد جاء دستور 1958 بقاعدة جديدة مفادها أتساع مجال التنظيم وتضييق مجال التشريع، حيث أصبح رئيس الجمهورية يستأثر بمجال تنظيمي واسع و غير محدود، و في مقابل ذلك يقتصر دور البرلمان على التشريع في مجالات محدودة و واردة على سبيل الحصر، الشيء الذي أدى إلى تضخم سلطة رئيس الجمهورية في الاضطلاع بالاختصاص التنظيمي و منه توسع الدائرة التشريعية للرئيس، و انقلاب الموازين، فبعدها كان الأصل أن البرلمان هو المشرع تحول البرلمان إلى مشرع استثنائي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أوبكر بلفايد تلمسان 2015/2016، ص 02.

<sup>2</sup> - عادل ذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 2012/2013، ص 08.

<sup>3</sup> - سعاد بن سريية، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسية الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون (08-19)، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة امحمد بوقرة بومرداس 2009/2010، ص 121.

وقد حذى الدستور الجزائري حذو المؤسس الدستوري الفرنسي، حيث أنه بعد استقلال الجزائر واسترجاع السيادة الوطنية، أسندت السلطة التنظيمية و ممارستها لرئيس الجمهورية و يتبين ذلك من خلال المادة 53 من دستور 1963 التي نصت على انه « تمارس السلطة التنظيمية من رئيس الجمهورية».<sup>1</sup>

و نصت المادة 111 الفقرة 10 من دستور 1976 على أنه « يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية».<sup>2</sup>

كما نصت كل من المادة 116 فقرة 01 من دستور 1989<sup>3</sup>، و المادة 125 فقرة 01 من دستور 1996<sup>4</sup>، و التي تقابلها المادة 143 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أنه « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون».<sup>5</sup>

من خلال قراءة هذه المواد و النظر في التأسيس الدستوري للسلطة التنظيمية فإن هذه الأخيرة تثير تساؤل ذو وجهين يتعلق الأول بمفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و مدى امتدادها كمبحث أول و يتعلق الثاني بالرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

<sup>1</sup> - المادة 53 من الدستور الجزائري لسنة 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، مؤرخة في 10 سبتمبر 1963.  
<sup>2</sup> - المادة 111 من الدستور الجزائري لسنة 1976، الصادر بمرسوم رئاسي رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 جريدة رسمية العدد 94 مؤرخة في 22 نوفمبر 1976.  
<sup>3</sup> - المادة 116 من الدستور الجزائري لسنة 1989، المنشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 جريدة رسمية العدد 09 مؤرخة في 01 مارس 1989.  
<sup>4</sup> - المادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل و المتمم جريدة رسمية العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996.  
<sup>5</sup> - المادة 143 من التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون 16-10 المؤرخ في 06 مارس 2016 جريدة رسمية العدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

## المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ومدى تفوقها على القانون:

يعد البرلمان صاحب الاختصاص في تشريع القوانين العامة و المجردة و التي تنظم المجالات العامة للمجتمع، كما اسند أيضا اختصاص تشريع القوانين لرئيس الجمهورية، و هذا عن طريق سلطته التنظيمية التي يمارسها في جميع المجالات غير المخصصة للقانون، فهذه الأخيرة ( السلطة التنظيمية ) كصلاحية مكرسة في الدستور تؤسس تفوق رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية في وضع القواعد العامة، و يعود هذا التفوق نتيجة حصر الدستور المواضيع و المجالات التي يشرع فيها البرلمان في مقابل إطلاق نطاق و مجالات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

و عليه فإذا كانت السلطة التنظيمية صلاحية دستورية قوية تمكن رئيس الجمهورية من إصدار تنظيمات مستقلة و منافسة للقانون و تدعم مركزه في النظام الدستوري الجزائري، فما هو مدلول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية؟ و ما مدى تفوقها على القانون؟

### المطلب الأول: مدلول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

حظي موضوع السلطة التنظيمية بعناية و اهتمام الفقه المقارن الذي تعهد السلطة بالبحث و الدراسة من كل الجوانب انطلاقا من محاولة الوصول إلى تحديد مدلول أو تعريف لها، و هو ما سوف نحاول التطرق إليه من خلال تعريف السلطة التنظيمية بصفة عامة، و من ثم التعرض لتعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بصفتها سلطة مستقلة قائمة بذاتها.

<sup>1</sup> - وحيد خنيش، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2015/2016، ص12.

تعد التنظيمات بصفة عامة معايير قانونية تدرج ضمن هرم تدرج القواعد القانونية<sup>1</sup>، و تحدد الاصطلاحات التي أطلقها الفقه الدستوري عليها، فالبعض يطلق عليها اسم اللوائح و البعض الآخر يطلق عليها اسم القرارات الإدارية التنظيمية أو الأوامر الإدارية التنظيمية<sup>2</sup>، فاللائحة " Le règlement " تمثل تشريعا حكوميا محضا، فهي تشكل عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي و كذا عملا تشريعيا طبقا للمعيار الموضوعي، لأنها تحوي قواعد قانونية عامة و مجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية، و من ثم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني للدولة<sup>3</sup>، و عرفت السلطة التنظيمية كذلك :

«C'est le pouvoir de statuer par voie générale, accordé à des autorités autre que le parlement, soit nationales, soit locales.»<sup>4</sup>

« Le droit de passer des règles générales, impersonnelles et objectives, comme les lois elles – mêmes.»<sup>5</sup>

و عرفها الفقيه " pierre pactet " «أنها قرار إداري صادر بالإرادة المنفردة للسلطة التنفيذية، كما تأتي بأحكام عامة و مجردة و هذه هي الخاصية تمثل القاعدة القانونية.»<sup>6</sup>

<sup>1</sup> - سعاد بن سريية، مرجع سابق، ص126.

<sup>2</sup> - أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013، ص111

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص114.

<sup>4</sup> - Jean rivero, Jean Waline, Droit Administratif, 17ème édition, Dalloz, Paris, 1998, P68

«القدرة على إصدار قواعد عامة التي تتمتع بها سلطات أخرى غير البرلمان سواء كانت هذه السلطات مركزية أم محلية»

<sup>5</sup> - Marcel Prélot, institution politiques et droit constitutionnels, 5eme édition, Dalloz, Paris, 1972, P717.

«الحق في وضع قواعد عامة و غير شخصية و موضوعية مثل القوانين نفسها.»

<sup>6</sup> - سعاد بن سريية، مرجع سابق، ص126.

و من التعريفات التي قيلت بشأن السلطة التنظيمية « أنها قرارات إدارية تتضمن قواعد عامة و مجردة، فلا تتعلق بشخص أو شيء أو حالة على سبيل التعيين بالذات، و إنما بمسائل متجددة تحدد بأوصافها و شروطها».<sup>1</sup>

و أنها «الاختصاص المنوط بهيئات السلطة التنفيذية ( الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة و مجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية و المادية عن القوانين الصادرة عن الهيئة التشريعية، فالاختلاف بين السلطة التنظيمية و السلطة التشريعية إنما يبنى على أساس المعيار الشكلي - الموضوعي».<sup>2</sup>

و إذا كانت التعاريف الواردة تتعلق بالسلطة التنظيمية بمدلولها الواسع فإن ما يهمننا في بحثنا هو السلطة التنظيمية في مدلولها الضيق أي اللوائح المستقلة التي تصدرها السلطة التنفيذية في المجالات الخارجة عن المواد المحجوزة للبرلمان، و عليه فإنها تتميز بكونها متحررة من القانون سواء من ناحية النطاق أو من ناحية التبعية.<sup>3</sup>

إن السلطة التنظيمية المستقلة تعرف على أنها « تولي رئيس الجمهورية تنظيم تلك المجالات غير المسندة دستوريا للبرلمان بواسطة المراسيم الرئاسية. »<sup>4</sup> و تعرف كذلك « تلك الصلاحية القانونية الأصلية التي يختص رئيس الجمهورية بممارستها منفردا في شكل مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة و مجردة و التي يخول له بموجبها تنظيم تلك المسائل غير المخصصة دستوريا للبرلمان».<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 522

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري و التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 77.

<sup>3</sup> - احسن رابحي، مرجع سابق، ص 115.

<sup>4</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 1990، ص 231.

<sup>5</sup> - عادل ذوادي، مرجع سابق، ص 10.

و بالعودة للمادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 143 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تقضي بأن : « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون » نلاحظ أن السلطة التنظيمية هي سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية يصدر بموجبها تنظيمات تنظم المجالات و المسائل غير المخصصة للبرلمان، حيث تعد هذه التنظيمات من الناحية العضوية لائحة تنظيمية صادرة عن رئيس الجمهورية، و من الناحية الموضوعية تعد متضمنة أو محتوية على قواعد عامة و مجردة.<sup>1</sup> فتعرف وفقا للمعيار الموضوعي بأنها اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية على شكل مراسيم رئاسية لا تخضع لأي شرط أو قيد، مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية، و تصدر مستقلة عن أي تشريع، كما أنها تبقى مستقلة عن أي تشريع، كما أنها تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو كتطبيق ما دامت مميزة عن القانون أو التشريع<sup>2</sup>، هذا بالنسبة للجانب العضوي، أما بالنسبة للجانب الموضوعي في تعريف التنظيمات المستقلة فإنه يقوم على اعتبار أنها تتضمن قواعد عامة و مجردة لا تنطبق على أشخاص بذواتهم و إنما تنطبق على جميع الأشخاص الذين تتوفر فيها الشروط و الأوصاف الواردة بها<sup>3</sup>.

و من هنا و على عكس المعيار العضوي يعد المعيار الموضوعي نقطة تلاقي بين التنظيمات و القانون، إذ أن كلاهما يتضمن قواعد عامة و مجردة<sup>4</sup>، و بهذا المفهوم المادي تعد التنظيمات المستقلة تشريعا، إلا أنها تسمى تشريعات فرعية

<sup>1</sup> - سفيان فريجة، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق للملحقة الجامعية مغنية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2016/2015، ص10

<sup>2</sup> - سعاد بن سريفة، مرجع سابق، ص 135

<sup>3</sup> - صهيب زردان، التشريع و التنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016/2017، ص32

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط1، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص81.

لتمييزها عن القانون أو التشريع العادي<sup>1</sup>. و بوضع توليفة قانونية بين هاذين المعيارين يمكن أن تعرف التنظيمات المستقلة على أنها تلك اللوائح العامة و المجردة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية المنصوص عليها في الدستور، تتضمن موضوعا مستقلا عن القانون و تستأثر بمجال واسع غير محدود، على أن يمارسها عن طريق المراسيم الرئاسية<sup>2</sup>.

### الفرع الأول: عناصر و مميزات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

بالرجوع إلى تعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية المذكورة أعلاه، فإنه يمكننا القول أنها تقوم على مجموعة من العناصر (أولا)، كما أنها تتميز بعدة خصائص (ثانيا).

#### أولا: عناصر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تقوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية على أربعة عناصر<sup>3</sup>، هي بالتحديد: عنصر القانونية - عنصر الأصالة - عنصر التنظيم - و أخيرا عنصر الأفراد.

#### أ - سلطة قانونية:

ليس كل ما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطات و صلاحيات يعد من قبيل السلطة التنظيمية، لأنه حتى تعتبر السلطة التي يمارسها سلطة تنظيمية يجب أن تكون قانونية، أي سلطة يمارسها بقصد إحداث اثر قانوني من خلال إنشاء مركز قانوني عام أو تعديل مركز قائم أو إلغائه<sup>4</sup>، بمعنى أن تكون التنظيمات الرئاسية التي

<sup>1</sup> - نور الدين بن دحو ، مرجع سابق، ص23.

<sup>2</sup> - سفيان فريجة، مرجع سابق، ص 11.

<sup>3</sup> - عادل نوادي، مرجع سابق، ص 12.

<sup>4</sup> - المرجع نفسه، ص 13.

يصدرها رئيس الجمهورية ذات طابع تنفيذي " Exécutive " أي بإمكانها إحداث أثر قانوني<sup>1</sup>.

و من بين السلطات و الصلاحيات التي يختص رئيس الجمهورية بممارستها و لا تعد من قبيل السلطة التنظيمية، سلطة التنسيق، حيث يمارسها رئيس الجمهورية بواسطة إصدار أوامر و توجيهات و إرشادات في شكل تعليمات " Directives " أو منشورات " Circulaires " الهدف منها كأصل ليس إحداث أثر قانوني و إنما توضيح أسلوب العمل الذي يراه أكثر اتفاقا مع القانون و الأكثر ملائمة مع مقتضيات الصالح العام، و الذي ينبغي أن يسلكه و يلتزم بالتقيد به أشخاص و أجهزة الإدارة العمومية في الدولة<sup>2</sup>

### ب - سلطة أصلية

إن النظام السياسي الجزائري كرس قاعدة إطلاق سلطات و اختصاصات رئيس الجمهورية التنظيمية إلى كل ما لا يدخل في مجال التشريع معترفا بالتنظيم المستقل بمجال خصوصي، و ما يتميز به هذا المجال أنه مجال أصلي، يعني وجود سلطة أصلية، تلك السلطة التي تجد مصدرها و أصلها في ذاتها، فهي لا تنفرع عن سلطة أخرى و لا تستند إليها في وجودها، فهي تنشأ أحكامها مباشرة من الدستور، لأنه هو الذي يقرر وجودها دون الحاجة إلى الإسناد على أي تشريع قائم، و بالتالي فهي تشكل سلطة قائمة بذاتها و مستقلة و غير مشروطة<sup>3</sup>، و هي بذلك تختلف عن السلطة التنظيمية للوزير الأول المنصوص عليها في المادة 143 فقرة 2 من

<sup>1</sup> - وحيد خنيش، ناصر جودي، مرجع سابق، ص18.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص220.

<sup>3</sup> - إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2010/2011، ص86

الدستور" يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" و التي تعد سلطة تابعة في وجودها و عملها للقانون، حيث يمارسها بغرض تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان و التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية، و هذا عن طريق توقيعه للمراسيم التنفيذية<sup>1</sup>. و طبقا للمادة 99 فقرة 4 من الدستور، فالسلطة التنظيمية للوزير الأول غير مستقلة بل هي مشتقة تمنعه من اتخاذ تدابير في مواضيع لم يسبق تنظيمها سواء من قبل البرلمان أو من طرف رئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

و بالنظر في النصوص الدستورية المنظمة لعمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، نجد أن ممارسة رئيس الجمهورية لها تتم بشكل مستقل فلا يحتاج إلى إذن أو ترخيص مسبق، وأنها تتم بشكل نهائي فلا يحتاج إلى موافقة أو تصديق بعدين و الأهم من ذلك نجد أنها غير مقيدة أو متوقفة في الأصل على توفر حالات و ظروف معينة، و بالتالي فهي تعد في الحقيقة سلطة أصلية و هي بذلك عكس سلطة التشريع بأوامر التي يختص بها رئيس الجمهورية بممارستها<sup>3</sup>، و المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور، حيث تعد سلطة عارضة لأن المجال الزمني المحدد لممارستها هو مجال محدود و مؤقت من جهة، و بما أن رئيس الجمهورية من جهة أخرى ملزم في دستور 1963<sup>4</sup> بتقديم طلب التفويض إلى البرلمان قبل ممارستها و ملزم كذلك فيه و في دستوري<sup>5</sup> 1976 و 1996 و كذا التعديل الدستوري<sup>6</sup> لسنة 2016 بعرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان بغرض المصادقة

<sup>1</sup> - صليحة بن نملة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص19.

<sup>2</sup> - سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007، ص41.

<sup>3</sup> - عادل نوادي، مرجع سابق، ص16

<sup>4</sup> - المادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

<sup>5</sup> - المادة 153 من الدستور الجزائري لسنة 1976، المادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

<sup>6</sup> - المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

و الموافقة عليها، و ذلك على أساس أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي بممارسة السلطة التشريعية<sup>1</sup>.

### ج- سلطة تنظيم:

تنص المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على انه: " يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة .... و هو حامي الدستور .... و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها .... له أن يخاطب الأمة مباشرة "، و عليه فإن مهمة رئيس الجمهورية هي السهر على استمرارية الدولة و الحفاظ على أركانها، و توفير كل الشروط اللازمة للتسيير العادي للمؤسسات و النظام الدستوري و الحفاظ على سلامة التراب الوطني و وحدة الشعب و حماية الحقوق و الحريات، حيث أن هذه المهام لا تتجسد إلا بوجود تنظيم محكم يتم من خلاله ضبط الهيئات و المؤسسات من جهة و الوظائف و المهمات من جهة أخرى<sup>2</sup>، و بما أن سلطة التعيين هي الوسيلة اللازمة للتمكن من توزيع الوظائف و المهمات، فإن ذلك قد جعلها بمثابة الضرورة و النتيجة المنطقية للسلطة التنظيم بمفهومها العام<sup>3</sup>.

### د- سلطة منفردة

إن المقصود بسلطة الانفراد هو كون السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يمارسها بدون أن تشاركه سلطة أخرى هذا الاختصاص و هذا عكس اختصاص رئيس الجمهورية بإبرام معاهدات، حيث أن المؤسس الدستوري جعل سلطة إبرام المعاهدات الدولية و التصديق عليها سلطة أصلية لرئيس الجمهورية<sup>4</sup>، و جعلها كذلك سلطة مشتركة، بما أنه اشترط استشارة و موافقة البرلمان الصريحة بشأن

<sup>1</sup> - عادل نوادي، مرجع سابق، ص 15-16.

<sup>2</sup> - وحيد خنيش، ناصر جودي، مرجع سابق، ص 20.

<sup>3</sup> - سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 238.

<sup>4</sup> - المادة 91 الفقرة 9 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

بعض أو كل المعاهدات التي يريد رئيس الجمهورية إبرامها و التصديق عليها<sup>1</sup>، و عليه فإن سلطة إبرام المعاهدات و التصديق عليها هي سلطة مشتركة سواء كليا أو جزئيا، بينما السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي سلطة منفردة<sup>2</sup>.

### ثانيا : خصائص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تتميز السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بأنها سلطة: رئاسية - عامة - مستقلة وقائمة بذاتها

#### أ - سلطة رئاسية:

تعد السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون وفقا للمادة 143 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 من اختصاص رئيس الجمهورية، و هو ما يستتبع إن أهم خاصية تمتاز بها السلطة التنظيمية المستقلة هو أنها تعد من سلطات و اختصاصات رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، فقد حددت هذه المادة الجهة المختصة بممارسة هذه السلطة و المتمثلة في قائد السلطة التنفيذية، و يعد هذا الاختصاص حكرا عليه و لصيقا بشخصيته<sup>3</sup>، و الغرض من ذلك أن نية المؤسس الدستوري كانت تهدف إلى إبراز مدى أهمية هذه السلطة سواء من حيث أتساع مجالها على حساب مجال التشريع، و كذا فعاليتها في إدارة و تنظيم المرافق العامة وفق ما تقتضيه المصلحة العامة<sup>4</sup>. و يبدو من خلال هذه المادة أن المؤسس الدستوري أولى بعين الاعتبار حق إصدار اللوائح التنظيمية التي تعد بمثابة اختصاص لصيق بشخص رئيس الجمهورية و هذا ما جعلها سلطة ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض و الدليل على ذلك أن المادة 101 من الدستور قد منعت رئيس

1 - المادة 111 والمادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - عادل زوادي، مرجع سابق، ص 20.

3 - دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 25.

4 - إيمان الغربي، مرجع سابق، ص 84

الجمهورية من تفويض سلطته في توقيع المراسيم الرئاسية مهما كانت الأحوال، و لكن المثير للانتباه أن المؤسس الدستوري لم يذكر المادة 1/143 من الدستور و المتعلقة بالسلطة التنظيمية المستقلة ضمن قائمة المواد المشمولة بحضر التفويض، و لكن أحاطها بطريقة غير مباشرة عندما منع تفويض المراسيم الرئاسية المدرجة ضمن المادة 91 من الدستور<sup>1</sup>، و عليه فإن جعل السلطة التنظيمية المستقلة حكرا على شخص رئيس الجمهورية في منافسة البرلمان في مجال التشريع، إذ لا يمكن للبرلمان أن يتدخل في هذا الاختصاص الرئاسي أو إن يشرع في مجاله المستقل، أو إن يشارك في وضع التنظيمات المستقلة الصادرة بمقتضاه، و هذا على عكس القانون الذي يستطيع رئيس الجمهورية مشاركة البرلمان في مراحل صنعه و في الميادين المحصورة له و ذلك عن طريق التشريع بأوامر<sup>2</sup>.

#### ب- سلطة عامة:

تتسم التنظيمات المستقلة بخاصية أنها تتضمن دائما قواعد عامة و مجردة و لذلك كانت المراكز القانونية التي تنشأها أيضا عامة و مجردة، و من سمات القاعدة العامة أنها لا تسري فرد أو أفراد معينين بذواتهم أو على حالة أو حالات محددة بذواتها، بل على كل فرد و كل حالة تتوافر فيها شروط انطباق للقاعدة سواء كانت من تنطبق عليهم القاعدة فرد واحد أم أفراد متعددين<sup>3</sup>، و المقصود بعمومية التنظيم عند نشأته هو اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة و بصفة التعميم و كذلك يتجدد العمل به كلما توافرت الشروط الخاصة به، على أن هذا التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابلية هذه القواعد للتعديل أو الإلغاء، ولكنه يعني بقاؤها و تجديد العمل بها إلى أن تعدل أو تلغى بالطرق القانونية، مع العلم أن عمومية

<sup>1</sup> - إيمان الغربي، مرجع سابق، ص 85

<sup>2</sup> - نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 25

<sup>3</sup> - سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص 126.

النصوص التنظيمية لا تعني انطباقها على كافة الأفراد التي تطبق عليهم جميعا و قد تنطبق على فئة منهم، و لذلك يتميز القرار التنظيمي عن القرار الفردي بصفة العموم و التجريد و من ثم يتسم بطابع الثبوت و الجمود النسبيين فهو لا يستنفذ موضوعه و غرضه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو فرد من الأفراد بل يظل قائما و قابلا للتطبيق، و لا يعني ذلك دوام النص التنظيمي بل هو قابل في أي وقت للتعديل أو الإلغاء و لكن إلى حين صدور نص من السلطة المختصة بإلغائه<sup>1</sup>.

و منه نستنتج أن النصوص التنظيمية هي نصوص تخاطب الجميع، مثلها مثل النصوص العامة، و بالتالي فهي سلطة عامة.

### ج - سلطة قائمة بذاتها و مستقلة:

إن التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية هي تنظيمات مستقلة، و الاستقلال هنا نعني به الاستقلال عن تنفيذ القانون، فهي لا تستند في وجودها للقانون، بل من الدستور الذي يعد مصدر كل السلطات في الدولة<sup>2</sup>، فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لا تنفرع عن سلطة أخرى و لا تخضع لها و لا تستند في وجودها على أي سلطة<sup>3</sup>. فهي سلطة قائمة بذاتها لأنها تملك حق التشريع ابتداء عن طريق إصدار مراسيم رئاسية تنظم مسائل لم يتطرق إليها المشرع من قبل لأنها خارجة عن نطاق اختصاصه الموضوعي، و سلطة مستقلة لأنها غير مقيدة في عملها من جهة مراعاة وجوب وجود قانون في المسألة المراد تنظيمها قبلا، و من

<sup>1</sup> - كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2012، ص 20

<sup>2</sup> - سفيان فريجة، مرجع سابق، ص 16.

<sup>3</sup> - محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، جوان 2012، ص 110.

جهة أخرى بمراعاة احترام قواعد القانون العادي لأنه غائب عن نطاق اختصاصها الموضوعي<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و قوتها القانونية

من المؤكد أن الحياة في الدولة لا تسير على وتيرة واحدة تسودها السلامة و يخيم عليها الهدوء و السكينة، على أساس أنه يمكن أن تتخللها أحيانا ظروف طارئة و غير متوقعة قد ينجم عنها إخلال كبير للنظام العام، أو تهديد خطير للدولة يقوض أركانها و يمنع بقائها.

و باعتبار أن رئيس الجمهورية مكلف حسب الدستور بالسهر على استمرارية الدولة و العمل على توفير الشروط الملائمة للسير الحسن و العادي للمؤسسات و النظام في الدولة<sup>2</sup>، فإن التساؤل الذي يطرح هو حول ماهية أنواع السلطة التنظيمية المخول بها؟ و من جهة أخرى و نظرا لكون التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية تتميز بطابع الأصالة و العمومية و ذات مجال واسع غير محدود، فإن الأمر يتطلب البحث في قوتها القانونية و مكانتها ضمن هرم التدرج القانوني.

### أولا : أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

#### أ - السلطة التنظيمية العادية

هي تلك السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في ضل الظروف العادية للدولة في حالة الهدوء و الاستقرار<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - عادل زوادي، مرجع سابق، ص 32.

<sup>2</sup> - المادة 84 من التعديل الدستوري 2016 " يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة، و هو حامي الدستور .."

<sup>3</sup> - عادل زوادي، مرجع سابق، ص 27.

نجد أن جميع النصوص الدستورية المتعلقة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لم تشر إلى أنواع التنظيمات التي يمكن إصدارها في الظروف العادية، بل اكتفت بالنص على أن مجالها تلك المسائل غير المخصصة للقانون<sup>1</sup>.

إن هذه النصوص الدستورية جاءت غير واضحة مما يشكل الغموض لدى المؤسس الدستوري الجزائري فيما يخص السلطة التنظيمية العادية لرئيس الجمهورية، ولتجاوز هذا الغموض لا بد من الرجوع إلى تلك التنظيمات التي داوم رئيس الجمهورية على إصدارها في الظروف العادية لدولة<sup>2</sup>، و نجد أنها تتخذ شكلين<sup>3</sup>، أحدهما ايجابي و الثاني سلبي، حيث يبدوا المظهر الايجابي في إنشاء المرافق العامة و تنظيمها، بينما يتجلى المظهر السلبي في مراقبة و توجيه النشاط الفردي و كذا تنظيم بعض الحريات العامة، و ذلك بغية الحفاظ على استقرار المجتمع و سلامة أفرادها، و يطلق الفقه<sup>4</sup> على التنظيمات التي تتخذ المظهر الايجابي اللوائح التنظيمية أو لوائح المرافق العامة، في حين أطلق على التي تتخذ المظهر السلبي لوائح الضبط أو اللوائح البوليسية.

#### ب - السلطة التنظيمية الاستثنائية :

السلطة التنظيمية الاستثنائية هي تلك السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في حالة وجود خطر داهم و جسيم و حال قد يمس بالدولة و مؤسساتها<sup>5</sup>، و بعبارة

1 - وحيد خنيش، ناص جودي، مرجع سابق، ص 22.

2 - عادل نوادي، مرجع سابق، ص 28.

3 - وحيد خنيش، ناصر جودي، مرجع سابق، ص 22.

4 - محمدي زاوي فريدة، المدخل للعلوم القانونية نظرية القانون، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1998، ص 59.

5 - حميدة مزياي، عن واقع الازدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 80.

أخرى هي سلطة تخول لرئيس الجمهورية بممارستها في سبيل مواجهة ما قد يطرأ على الدولة في ظروف استثنائية و غير عادية<sup>1</sup>.

و بالعودة إلى الدستور الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري تولى تحديد الحالات التي تسمح لرئيس الجمهورية بممارسة سلطته التنظيمية الاستثنائية في ثلاث حالات متفاوتة فيما بينها من حيث درجة الخطورة وهي كالاتي :

#### أ - حالة الطوارئ و الحصار:

نصت عليها المادة 105 من الدستور الجزائري تعديل 2016، و التي جاء في مضمونها « يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، و استشارة رئيس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و الوزير الأول، و رئيس المجلس الدستوري، و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.»

نلاحظ من خلال نص المادة أن المؤسس الدستوري لا يميز بين حالة الطوارئ و حالة الحصار، بل أخضعهما إلى نفس الشروط و الإجراءات، وذلك عكس ما ذهب إليه معظم الفقهاء الذي يتفقون على اختلاف مفهوم و هدف كل حالة، فحالة الطوارئ أقل خطورة وتضييقا على الحريات من حالة الحصار، فأعلان حالة الطوارئ يترتب عليها تقوية صلاحيات السلطة المركزية، بينما إعلان حالة الحصار

<sup>1</sup> - عادل نوادي، مرجع سابق، ص 31.

التي تعتبر أكثر خطورة من حالة الطوارئ يترتب على إعلانها انتقال الصلاحيات إلى السلطات العسكرية<sup>1</sup>.

و لكن هناك فئة أخرى ترى أن حالة الحصار هي حالة قريبة جدا من حالة الطوارئ، ولذلك نص عليها المؤسس الدستوري في مادة واحدة و لم يميز بينهما<sup>2</sup>.  
و نبين ذلك من خلال ما يلي :

- من حيث السبب:

يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة بفعل حوادث و وقائع من شأنها تهديد أمن الدولة و التي يعود تقرير مدى توافرها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

- من حيث الإجراءات:

- لصحة إعلان حالي الحصار و الطوارئ لا بد من:
- اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية لمناقشة الوضع وإبداء رأي حوله<sup>3</sup>.
  - استشارة رؤساء المؤسسات الدستورية ( غرفتي البرلمان، الوزير الأول، المجلس الدستوري).

<sup>1</sup> - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين المصري و الفرنسي، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014، ص 88.

<sup>2</sup> - عادل زوادي، مرجع سابق، ص 32.

<sup>3</sup> - المادة 197 فقرة 01 من التعديل الدستوري 2016 " يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني".

- من حيث المدة :

نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل تقرير هاتين الحالتين، فإن الدستور جعلها مؤقتتين أي لمدة معينة و محددة، يتم النص عليها في المرسوم الرئاسي المعين لكل منهما<sup>1</sup>، كما لا يمكن تمديد أي من الحالتين إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا حماية لتلك الحريات<sup>2</sup>.

و نظرا لأهمية حالتها الطوارئ و الحصار، نصت المادة 106<sup>3</sup> من الدستور على أنه : « يحدد تنظيم حالة الطوارئ و حالة الحصار بموجب قانون عضوي ».

#### ب - الحالة الاستثنائية

هي حالة يقرها رئيس الجمهورية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها وهذه الحالة من السلطات القوية و الخطيرة التي يخولها الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية<sup>4</sup>، حيث نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري تأثر بجميع ما جاء في المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>5</sup>. وذلك ابتداء من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 2016<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - انظر المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991، يتعلق بحالة الحصار، و المرسوم

الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتعلق بحالة الطوارئ

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 79

<sup>3</sup> - المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>4</sup> - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 98.

<sup>5</sup> - Art 16 de la constitution française de 1958, modifiée et complétée dispose « Lorsque les institutions de la république, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, constitutionnels est interrompu, le président de la république prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du conseil constitutionnel. »

<sup>6</sup> - المواد 59-120-87-93 على التوالي من الدساتير الجزائرية لسنوات : 1963 - 1976 - 1989 - 1996

تنص المادة 107 من الدستوري الجزائري تعديل 2016 « يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

و لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلى بعد استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية. و يجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.»

من خلال هذه المادة نجد أن الحالة الاستثنائية تعتبر أشد تهديدا و خطورة من حالتها الطوارئ و الحصار، لذلك خول لرئيس الجمهورية أن يتخذ إجراءات استثنائية من أجل المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية.

### ج - حالة التعبئة العامة:

نصت عليها المادة 108 من التعديل الدستوري 2016<sup>1</sup>، و يقصد بحالة التعبئة الحالة التي يدعو رئيس الجمهورية في ظلها إلى تجنيد كل قدرات الدولة<sup>2</sup>، و ذلك سواء على المستوى الداخلي أو الخارج، فعلى المستوى الداخلي يكون عن طريق

<sup>1</sup> - المادة 108 من التعديل الدستوري 2016 « يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، و استشارة مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني»

<sup>2</sup> - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 3، الطبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 138.

تحول القوات المسلحة للجمهورية من حالة السلام إلى حالة التأهب و الاستعداد و تجنيد كل من يستطيع حمل السلاح و تدريبهم، أم على المستوى الخارجي يكون من خلال تفعيل السياسة الخارجية للدولة و علاقتها بالدول و حشد الدعم الدولي<sup>1</sup>.

#### د - حالة الحرب:

يتم إعلان حالة الحرب من طرف رئيس الجمهورية في حالة وقوع عدون فعلي مسلح أو وشيك الوقوع، مثلا كالتحضيرات العسكرية، و حشد الجيش و ممارسة بعض الأعمال التخريبية من قوة خارجية<sup>2</sup>، و هذا ما نصت عليه المادة 51 من ميثاق هيئة الأمم المتحدة « ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينقص الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة، إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم و الأمن الدوليين.» و هذا ما كرسه أيضا الدستور الجزائري بناء على ما نصت عليه ميثاق الأمم المتحدة و ذلك في المادة 109 من التعديل الدستوري 2016 التي نصت « إذا وقع عدوان فعلي أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم، يعلن رئيس الجمهورية الحرب .....»<sup>3</sup>

من خلال المادة نستنتج أن رئيس الجمهورية لا يعلن حالة الحرب إلا بعد :

\*اجتماع مجلس الوزراء.

\*الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.

\*اجتماع البرلمان وجوبا.

<sup>1</sup> - عادل ذواوي ، مرجع سابق، ص 41.

<sup>2</sup> - فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 137.

<sup>3</sup> - ميثاق الأمم المتحدة الموقع في 26 جويلية 1945، دخل حيز التنفيذ بتاريخ 24 أكتوبر 1945.

\*توجيه خطاب للأمة يعلمها بحالة الحرب

و من خلال حالة الحرب يوقف العمل بالدستور و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات طبقا للفقرة 01 من المادة 110 من الدستور<sup>1</sup>، حيث يتمتع بكل الضمانات وتعدى الصلاحيات للسلطات العسكرية و المحاكم العسكرية، و بموجب ذلك يمكننا القول أنه إذا كان الأصل في الحالة الاستثنائية أن يكون داخليا فإن الأصل في حالة الحرب أن يكون مصدرها خارجيا<sup>2</sup>.

### ثانيا: قوة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن البحث في مفهوم السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، يقتضي البحث في القوة الدستورية و القانونية لهذه السلطة، وعلى اعتبار أن المؤسس الدستوري هو الذي أعطى لها المكانة القوية التي تحتلها اليوم مقارنة مع إنتاج البرلمان، و هذا بإطلاق مجالها و حصر مجال القانون، ما يجعل في الأخير وجود السلطة التنظيمية في الدساتير الحديثة ضرورة حتمي.

و عليه فإن الإشكال المطروح يتمثل في إذا كان المؤسس الدستوري هو الذي منح هذه المهمة للسلطة التنظيمية الممارسة من طرف رئيس الجمهورية فما هي القوة الدستورية و القانونية لها؟

<sup>1</sup> - الفقرة الأولى من المادة 110 من التعديل الدستوري 2016 « يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات».

<sup>2</sup> - عادل زوادي، مرجع سابق، ص 42.

## أ - أساس قوة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية:

أقر الدستور الجزائري بصلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار لوائح تنظيمية من خلال المادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 و التي تقابلها الفقرة 01 من المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وبالتالي و بالتالي فإن السلطة التنظيمية لها أساس دستوري قوي مستمد من هذه المادة التي نصت صراحة على أن يمارسها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، فهي ذات طابع خاص، إذ تعد منفصلة و مستقلة عن القانون على عكس السلطة التنظيمية غير المستقلة التي يمارسها الوزير الأول، و التي يتحدد مجالها تبعا لتخل القانون.<sup>1</sup>

و عليه فإن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تستمد وجودها و قوتها و قيمتها من الدستور و ليس من القانون، وذلك نظرا لطابع الاستقلال التي تكتسبه مما يجعلها تحمل مظهرا سياديا له قيمة ثانوية أساسية مستمدة من الدستور و منفصلة عن التشريع.

## ب - القوة القانونية للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية :

إذا كان رئيس الجمهورية يمارس سلطته التنظيمية عن طريق إصدار تنظيمات مستقلة عن القانون، فما هي مرتبتها داخل الهرم القانوني؟ و هل هي مرتبة أعلى درجة من القانون أو أقل منه؟ أم متساوية معه في المرتبة؟

على الرغم من أهمية التنظيمات و قيمتها الدستورية، و على الرغم من اتفاقها ماديا مع القانون، و على الرغم من مجالها غير المنتهي، إلا أنها تبقى من الناحية القانونية أقل درجة من القانون<sup>2</sup>، لهذا يصنف هذا النوع من التنظيمات على أنه

<sup>1</sup> - سفيان فريجة ، مرجع سابق، ص 18

<sup>2</sup> - فاطمة الزهراء رمضان، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامع أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2004/2005، ص 84

تشريع فرعي أو ثانوي بعد القانون الذي يعد تشريعا عاديا دون أن ننسى التشريع العضوي<sup>1</sup>.

لكن يبقى هذا التصنيف نظريا لا يمد للواقع الدستوري بصلة، إذ تكتسح المراسيم الرئاسية الحياة القانونية في الجزائر، هاته الأخيرة تعد الأداة الأولى المستعملة في التأثير و الاحتكاك بالمجتمع الجزائري في مختلف مجالات النشاطات التي تتدخل فيها الدولة<sup>2</sup>.

كما أن الشيء المعروف أن التشريعات تختلف في قوتها بحسب السلطة التي تصدرها<sup>3</sup>، و هو ما يطرح التساؤل هل البرلمان أقوى من رئيس الجمهورية من حيث المركز و الصلاحيات الدستورية؟

وفقا للمنطق الدستوري ستكون الإجابة بالنفي<sup>4</sup>، لأن رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري و من ما يتمتع به من صلاحيات يعد محور النظام، كما أنه منتخب و بشكل مباشر من المواطنين الشيء الذي يجعله يتمتع بشرعية قوية تجعله لا يقل قيمة أو أهمية من البرلمان هذا من جانب، و من جانب آخر لو بحثنا في مضمون التنظيمات لوجدنا أنها تحوز على اختصاص النظام العام و الشامل في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد، ما يجعلها متفوقة على القانون، بعدما منحه الدستور اختصاصا مقيدا و مجالا محصورا، لذلك لنا أن نتساءل لماذا هذا التناقض بين مضمون هذا التطبيق ( أي القانون أعلى مرتبة من التنظيمات) و بين واقعه الذي يحتم على الأقل أن تكون التنظيمات في درجة

1 - نور الدين دحو، مرجع سابق، ص 40

2 - محمد بورايو، مرجع سابق، ص 125.

3 - محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2006، ص 37.

4 - سفيان فريجة، مرجع سابق، ص 20

متساوية للقانون ما دام أنها الأداة المفضلة في تسيير و إدارة شؤون الدولة و الشعب الجزائري.

### المطلب الثاني: نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية:

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة و غير محددة و مستقلة، أي تم تحديدها بطريقة سلبية، مم جعل مجالها واسعا يطال كافة الميادين و الشؤون، و يمارسها بموجب مراسيم رئاسية<sup>1</sup>، في حين يشرع البرلمان في مواضيع واردة على سبيل الحصر في المادتين 122 و 123 من دستور 1996 و التي تقابلها المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، و كل ما يخرج من نطاق التقيد يرتد بالأساس إلى مجال التنظيم، وبالنتيجة هناك تضيق لنطاق السلطة التشريعية من جهة، و من جهة أخرى توسيع دائرة الاختصاص التنظيمي في مجال التشريع<sup>2</sup>، و عليه فإن مجال التنظيم الخاص برئيس الجمهورية فتح صدره على كل المواضيع التي لم تأتي على سبيل الحصر في المجال المخصص للقانون، و نلمس ذلك من أن المبدأ الدستوري يقوم على فكرة مفادها أن المسائل التي لها طابعا تقنيا يجب أن تخرج عن مجال القانون، لأنها تتطلب المعالجة السريعة، حيث يجوز أن تترتب عنها آثار جسيمة تطال الحياة الوطنية، أما الأمور الكبرى فمردها بالضرورة المجال القانوني<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 و أثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014، ص 171

<sup>2</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الهيئة التنفيذية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 249.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 250.

**الفرع الأول: ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية:**

تنص المادة 143 الفقرة الأولى من الدستور « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ». وعليه فان السلطة التنظيمية اختصاص يعود لرئيس الجمهورية (أولاً)، والذي يمارسه بواسطة المراسيم الرئاسية (ثانياً)

**أولاً: السلطة التنظيمية اختصاص يعود لرئيس الجمهورية :**

بالعودة لنص المادة 125 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 في فقرتها الأولى، فإن رئيس الجمهورية هو المختص في ممارسة السلطة التنظيمية، و عليه فإن النظام الدستوري الجزائري أسند سلطة إصدار التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية، مع إسناد سلطة ضبط السياسة الحكومية و تنفيذها للوزير الأول<sup>1</sup>، الذي يمارس السلطة التنظيمية غير المستقلة في إطار تنفيذ و تطبيق القوانين عن طريق إصداره للمراسيم التنفيذية حيث نصت الفقرة 02 من المادة 143 من الدستور أنه « يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»، ومنه فإن المجال التنظيمي في الجزائر ينقسم إلى قسمين:

-الأول يسمى المجال التنظيمي المستقل الذي يختص به رئيس الجمهورية.

-و الثاني يتمثل في المجال التنظيمي المشتق الذي يختص به الوزير الأول.

ومن الوهلة الأول يعتقد أنه يوجد تقسيم فعلي بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول في المجال التنظيمي، و لكن تم وصف هذا التقسيم بالازدواجية الصورية<sup>2</sup>، خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، أين تم استحداث شرط التأشير الرئاسية

<sup>1</sup> - كيوني قديم، مرجع سابق، ص 24

<sup>2</sup> - سعاد بن سريية ، مرجع سابق، ص134

المسبقة و المفروضة على المرسوم التنفيذي وفق ما نصت عليه الفقرة 03 من المادة 85 من دستور 1996 تعديل 2008 « يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية » و عليه بعدما كان رئيس الحكومة سابقا قبل تعديل 2008 يوقع المراسيم التنفيذية بمفرده، أصبح بعد هذا التعديل مقيدا بموافقة رئيس الجمهورية المبدئية على ذلك التوقيع<sup>1</sup>، مما أدى إلى تدهور الاختصاص التنظيمي للقبط الثنائي للسلطة التنفيذية لصالح رئيس الجمهورية<sup>2</sup>، غير أن المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري 2016<sup>3</sup>، ألغى شرط الموافقة الرئاسية على المراسيم التنفيذية التي تعد الأداة القانونية الأساسية التي يركز عليها الوزير الأول في ممارسة صلاحيته التنظيمية، إلا أن ذلك لم يكن كافيا ما دام أن التعديل استثنى المراسيم التنفيذية الفردية التي يوقعها الوزير الأول بصدد ممارسة التعيين بدليل المادة 99 الفقرة 05 التي تنص « ... يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ... »، علما أن سلطة التعيين هي نتيجة و ضرورة منطقية لسلطته التنظيمية، و زيادة على ما سبق فإن إعفاء الوزير الأول من شرط الموافقة الرئاسية عند توقيع المراسيم التنفيذية التنظيمية ليس اعترافا له بسلطة اتخاذ القرار ما دام أن هذه المراسيم تعرض كلها على مجلس الوزراء الذي يعتبر محطة مراقبة مدى التزام الوزير بالتوجيهات الرئاسية<sup>4</sup>، وعليه فإن الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري لا ينفرد بممارسة السلطة التنظيمية بصفة فعلية، في حين أن الدستور الفرنسي<sup>5</sup> نص على ممارسة الوزير الأول السلطة التنظيمية بموجب المادة 21 منه، و لكن رغم أن المؤسس الدستوري الفرنسي منح السلطة التنظيمية للوزير الأول بصفة منفردة

1 - سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص 134

2 - ياسمين وعلي، " عدم حصانة المجال التنظيمي للوزير الأول في مراجعة رئيس الجمهورية "، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود، تيزي وزو، 2017، ب ع، ص 346

3 - المادة 99 فقرة 04 من التعديل الدستوري 2016 « ... يوقع المراسيم التنفيذية ... »

4 - ياسمين وعلي، مرجع سابق، ص 347 - 349.

5 - La constitution française du 04 octobre 1958 avec son dernière mis a jour du 20 aout 2008.

بموجب هاته المادة، إلا أن رئيس الجمهورية يشاركه هذا الاختصاص، و ذلك عن طريق النصوص التي تتم مداولتها في مجلس الوزراء، إذ يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم و الأوامر التي يتم مداولتها في مجلس الوزراء<sup>1</sup>.

أما في النظام الدستوري المغربي و التونسي، فإنه بخلاف المؤسس الدستوري الجزائري الذي منح رئيس الجمهورية صلاحية ممارسة التنظيم، فإن كلا من الدستور المغربي و التونسي أسند هذه السلطة لرئيس الحكومة.

فبالنسبة للدستور المغربي، أعطى لرئيس الحكومة صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية في الفصل 90 من الدستور المغربي لسنة 2011<sup>2</sup> و الذي نص على « يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، و يمكن أن يفوض بعض سلطته إلى الوزراء.» و يفهم من هذا الفصل منح رئيس الحكومة الاختصاص التنظيمي برمته كاختصاص عام و لا سنده صراحة للملك، غير أن هذا لا يعني فقدان الملك صلاحية الإشراف على السلطة التنظيمية، فكون الملك يرأس المجلس الوزاري الذي يعرض عليه وجوبا المراسيم التنظيمية، حيث أن الملك هو سلطة فوق دستورية<sup>3</sup> بحسب ما نصص عليه الفصل 41 من الدستور المغربي « الملك هو أمير المؤمنين و حامي حمى الدين، و الساهر على احترام الدستور... »

أما بالنسبة للنظام الدستوري التونسي فقد أسند دستور تونس لسنة 2014 مهمة ممارسة السلطة الترتيبية (التنظيمية) لرئيس الحكومة بعدما كان يمارسها رئيس

<sup>1</sup> - حسين بزوي، شاذلي بشير، مكانة رئيس الجمهورية في دستوري الجزائر و فرنس، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق بودواو، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2017/2016، ص 43

<sup>2</sup> - الدستور المغربي الصادر بموجب ظهير شريف رقم 1.11.91، الصادر في 29 جويلية 2011، جريدة رسمية رقم 6964.

<sup>3</sup> - عبد النور حباش، عليق عبد الرؤوف، علاقة رئيس الدولة بالبرلمان في المجال التشريعي دراسة مقارنة (الجزائر و المغرب) مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بومرداس، 2017/2016، ص 36.

الجمهورية قبل التعديل الدستوري لسنة 2014 بحيث نص الفصل 94 فقرة 01 على: «يمارس رئيس الحكومة السلطة الترتيبية العامة، و يصدر الأوامر الفردية التي يمضيها بعد مداولة مجلس الوزراء.»

حيث أصبحت هذه السلطة مع دستور 2014<sup>1</sup> من اختصاص رئيس الحكومة يمارسها و يصدر الأوامر الفردية التي يمضيها بعد مداولة مجلس الوزراء، هذا المجلس بدوره انتقلت رئاسته من رئيس الدولة إلى رئيس الحكومة، ما عدا إذا تعلق الأمر بأحد المجالات المحفوظة لرئيس الجمهورية كالدفاع و العلاقات الخارجية و الأمن القومي<sup>2</sup>.

و بالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري الذي أسند السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية بموجب الفقرة 01 من المادة 143 من التعديل الدستوري 2016، فإن هذا الأمر يؤسس للاحتكار الرئاسي للسلطة التنظيمية المستقلة، بحيث يعد هذا الاحتكار وسيلة تسمح للرئيس باحتلال مركز سام داخل السلطة التنفيذية، نظرا لعدم تمتع الوزير الأول بهذا الاختصاص و يترتب على هذا الاحتكار الرئاسي للتنظيم المستقل كذلك آثار في مواجهة البرلمان المشرع الأصيل، و من هنا يعتبر التنظيم المستقل ذو النطاق الواسع وسيلة في يد الرئيس لتقوية مركزه نظرا لاضطلاحه بتشريعات عدة<sup>3</sup>.

### ثانيا : المرسوم الرئاسي كأداة لممارسة السلطة التنظيمية:

يمارس رئيس الجمهورية ذو المركز القوي السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق المراسيم الرئاسية، و تعد المراسيم الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس

<sup>1</sup> - دستور الجمهورية التونسية الصادر سنة 2014.

<sup>2</sup> - نريمان مكناش، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية الجزائر - المغرب - تونس، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق سعيد حمدن، جامعة الجزائر 1، 2015/2014، ص 135.

<sup>3</sup> - سعاد بن سريفة، مرجع سابق، ص 138

الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، مراسيم رئاسية تنظيمية مستقلة، و هي قرارات إدارية تنظيمية عامة تصدر عن رئيس السلطة التنفيذية، و تحتوي على قواعد عامة و موضوعية و مجردة<sup>1</sup>.

و بالتالي فإن المؤسس الدستوري الجزائري أبرز و بوضوح من خلال الدستور أداة رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصه التنظيمي المستقل ألا و هو المرسوم الرئاسي، هذا الأخير و انطلاقا من نص المادة 91 فقرة 06 نلاحظ أن رئيس الجمهورية يستعمله في كل اختصاصاته التنظيمية و هذا لأن المعنى جاء عاما في هذه المادة، أي أنه يشمل كل التنظيمات الصادرة عنه<sup>2</sup>. فلو أراد المؤسس الدستوري استثناء فئة من هذه التنظيمات لجعل لها أداة دستورية أخرى غير المرسوم الرئاسي، و هذا على غرار اختصاص رئيس الجمهورية التشريعي الذي يمارسه عن طريق الأوامر<sup>3</sup> وفق المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، و من خلال كل هذا فإن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق في ممارسة التنظيم المستقل عن طريق المراسيم الرئاسية و التي تمكنه من التعبير عن إرادته و توجهه السياسي<sup>4</sup>.

### الفرع الثاني: مجال كل من اللائحة التنظيمية و القانون

إن الأسس العامة التي تحكم علاقة القانون بالقرارات الإدارية التنظيمية هي بشكل عام علاقة خضوع القرارات الإدارية للقانون باعتبارها صادرة عن سلطة تنظيمية تنفيذية، و علو القانون باعتباره عملا صادرا من سلطة تشريعية ممثلا للإدارة العامة للأمة<sup>5</sup>، و الأخذ بهذا المعيار يعد تطبيقا لمبدأ تدرج القاعدة القانونية العامة،

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي،

مصر 1988، ص 111-112

<sup>2</sup> - نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 70

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 71

<sup>4</sup> - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 25.

<sup>5</sup> - المرجع نفسه، ص 25

و الذي تأخذ به مختلف دساتير الدول و الذي يعني خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى، ليصبح القانون الذي يصدر عن السلطة التشريعية أسمى و أعلى من القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية، و المقصود بتحديد مجال و نطاق السلطة التنظيمية وإحكامها بتنظيمها و تحديد كذلك المسائل و الموضوعات التي يستقل القانون بتنظيمها و التي سنعالجها فيما يلي:

**أولاً: المحاولات الفقهية لتحديد نطاق و مجال مستقل لكل من اللائحة التنظيمية و القانون :**

تعددت المحاولات الفقهية لتحديد نطاق و مجال كل من اللائحة و القانون، فقد حاول الفقه الدستوري و القانون الإداري<sup>1</sup> إيجاد أسس و معايير موضوعية و أحيانا أخرى على أسس و معايير شكلية، و هذا من أجل حماية الأفراد و كبح تعسف الهيئة الحاكمة، و من أهم المحاولات و الاجتهادات في هذا المجال نعرض ما يلي:

**أ - النظام القانوني للحقوق و الحريات الفردية:**

حول أنصار هذه النظرية الفل بين مجال كل من القانون و السلطة التنظيمية، بحيث لا يجوز لكل منهما الاعتداء على المجال المخصص الآخر، و تقوم محاولتهم على مبدأ الفصل بين السلطات، و هذا من أجل حماية الأفراد من طغيان الهيئة الحاكمة، و وضع سلطة التشريع بيد البرلمان من أجل تحقيق هذا الغرض و إقصاء الإدارة منه<sup>2</sup>، و من أبرز أنصار هذه النظرية الفقيه " موريس هوريو" الذي يرى<sup>3</sup>، أن مجال القانون هو الحقوق الفردية و الحقوق المدنية، بينما

<sup>1</sup> - وحيد خنيش ، ناصر جودي، مرجع سابق، ص 35

<sup>2</sup> - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 26

<sup>3</sup> - وحيد خنيش ، ناصر جودي، مرجع سابق، ص 36

اللوائح التنظيمية فمجالها الحقوق الإدارية الأقل ثباتا لسهولة تغييرها، أي أن مجال اللوائح التنظيمية خارج عن نطاق القواعد القانونية، فهو منصب بصفة خاصة على إدارة المرافق العامة و تنظيم سيرها الداخلي.

بالرغم من المحاولة الفقهية المنطقية لأصحاب هذه النظرية و التطبيق المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات، إلى أنها لم تسلم من النقد و خاصة من الفقيه " DUGUIT " و تتمثل هذه الانتقادات<sup>1</sup> فيما يلي:

- يعاب على هذه النظرية أنها قيدت السلطة التنفيذية، أي منع اللائحة التنفيذية من الاعتداء على مجال القانون كما حدد أنصار هذه النظرية و لكنه لم يمنع المشرع من الاعتداء على مجال اللائحة التنظيمية.

-الانتقاد الثاني الموجه لهذه النظرية متعلق فيما يخص اللوائح المتعلقة بتنظيم و إدارة المرافق العامة، فإنها لوائح في بعض الأحيان تمس حقوق و حريات الأفراد مثل اللوائح التنظيمية المتعلقة بالضبط الإداري " اللوائح البوليسية " .

#### ب - نظرية أولوية و سمو القانون على اللوائح التنظيمية:

ذهب أنصار هذه النظرية التي يمثلها الفقيه " كاري هاليرغ " إلى القول<sup>2</sup> بهدم كل حد يفصل بين مجال القانون و اللائحة التنظيمية، معتمدين في ذلك على نظريو أولوية و سمو القانون على اللائحة (السلطة التنظيمية) وذلك أن القانون مصدره البرلمان، هذا الأخير يمثل الأمة، لذلك يعتبر الوسيلة الوحيدة التي تستطيع الأمة أن تتال عن طريقها ما تريد، ومن ثم فإنه يرى أن مجال القانون غير محدد و ليس هناك مجال لللائحة لا يمكن أن يتناوله القانون، بل يستطيع كل منها أن يتناول

<sup>1</sup> - كيواني قديم، مرجع ساب، ص 27

<sup>2</sup> - وحيد خنيش، ناصر جودي، مرجع سابق، ص 37

جميع الموضوعات، لأن الفارق بينهما ليس فارقاً موضوعياً بل في القوة فحسب، فاللائحة هي في موضع تبعية بالنسبة للقانون و مهمتها تكمن في تنفيذه.

بالرغم من الاجتهادات التي قدمها أنصار هذه النظرية لهدم الحواجز ووضع فواصل بين مجال كل من القانون و اللائحة و أهمية أساسها القانوني إلا أنها لم تسلم من النقد<sup>1</sup> و التي يمكن إجمالها فيما يلي:

عجز هذه النظرية عن تبرير وجود اللائحة المستقلة بذاتها و التي تصدر دون الحاجة إلى قانون سابق، و هي تشريع مبتدئ على الرغم من أن غالبية الفقه يرى أن وظيفة السلطة التنفيذية لا يمكن أن يقتصر دورها على مجرد تنفيذ القوانين، لأن ضغط الواقع الاقتصادي و السياسي و الاجتماعي يؤدي حتماً إلى تدخل السلطة التنفيذية (السلطة التنظيمية) لتكمل و تساعد القانون في مجالات لم يتطرق إليها القانون مثل لوائح التفويض و لوائح الضرورة<sup>2</sup>.

من خلال هذه النظرية و بناء على هذه الاجتهادات نلاحظ وجود خاصيتين يتمتع بهما مجال القانون:

- **الخاصية الأولى :** إن مجال القانون غير محدد يجوز أن يتناول بالتنظيم

كافة المسائل و الموضوعات أي مجاله غير محدد.

- **الخاصية الثانية :** أنه مجال محتجز، أي أن هناك بعض الموضوعات

القانونية لا يجوز لغير القانون التدخل فيها.

هذه المبادئ كانت محل اعتناق من غالبية فقهاء القانون العام، حيث بني اجتهاده على قاعدة أن القانون يأتي في مكان أسمى و اللائحة في مكان أدنى، و

<sup>1</sup> - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 28.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 501.

منه مجال القانون لا يخضع لأي قيود، و مجال اللائحة مقيد، لكن بصدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 أحدث ثورة على موازين هذه العلاقة، فلقد استحدثت<sup>1</sup> هذا الدستور تجديدا يعتبر خروجاً مؤكداً على جميع المبادئ التقليدية المستقرة سابقاً، فجعل مجال القانون محدد و ترك ما عداه من اختصاص مجال اللائحة التنظيمية، وهكذا صار اختصاص المشرع في فرنسا اختصاصاً مقيداً و اختصاص السلطة التنظيمية عاماً، فمجال القانون حصر في المادة 34 من الدستور الفرنسي، و مجال التنظيم حددته المادة 37 منه و التي نصت « تعد المواضيع الأخرى التي لا تدخل ضمن مجال القانون من اختصاص التنظيم... »

### ج - تحديد مجال السلطة التنظيمية و القانون في القانون الوضعي:

تدخل القانون الوضعي لتحديد مجال السلطة التنظيمية و القانون و ذلك بواسطة العرف و الأحكام و القواعد الدستورية، بحيث اتجه غالبية الفقه الدستوري و القانون الإداري إلى إقرار أن هناك مسائل و موضوعات معينة لا يجوز تنظيمها إلا بقانون، بمعنى لا يجوز إصدار قرارات تنظيمية بشأنها و بالتالي إن هذه الموضوعات محجوزة للسلطة التشريعية، وهي تخرج من نطاق مجال السلطة التنظيمية<sup>2</sup>.

و على أساس أن الدستور هو الوثيقة الأساسية التي تتولى تنظيم السلطات في الدولة و هو من هذه الزاوية يمثل صاحب التوزيع السياسي الفني، و لعل من أهم المهام المسندة إليه هي توزيع الاختصاصات المعيارية بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، و الملاحظ في هذا السياق أن غالبية الدساتير المعاصرة كيرا ما تتدخل

<sup>1</sup> - سعاد بن سريية، مرجع سابق، ص 125

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 162.

لتحديد مجال تطبيق كل من القانون و اللائحة المستقلة و هي في سبيل ذلك تتبنى أحد الأسلوبين<sup>1</sup> التاليين:

### الأسلوب الأول:

و هي الطريقة التقليدية و تتجسد عن طريق تعداد وحصص و تحديد موضوعات السلطة اللائحية المستقلة على سبيل الحصر و ترك موضوعات و مسائل القانون بدون حصر أو تحديد عملا بالقاعدة الدستورية القائمة على أساس أن القانون يمثل الإرادة العامة التي تسود و تسمو على كافة الأعمال و السلطات العامة في الدولة، و من بين الوثائق الأساسية التي تثبت هذا الأسلوب في توزيع و اقتسام الاختصاص نذكر الدستور المصري لعام 1971 و كذا الدساتير السابقة عن الدستور الفرنسي لعام 1958<sup>2</sup>.

### الأسلوب الثاني:

و هي الطريقة الحديثة و تتمحور في تحديد السلطة التنظيمية المستقلة و علاقتها القانون عن طريق تحديد و حصر الموضوعات و المسائل الداخلة في مجال القانون على سبيل التعداد و الحصر، و خارج هذا المجال يندرج في إطار السلطة التنظيمية المستقلة، وهكذا تكون أمام " اختصاص مغلق " من زاوية المجال التشريعي و " اختصاص مفتوح " إلا ما لا نهاية من زاوية المجال المقابل.

و لعل الدستور الفرنسي لسنة 1958 هو أول من اتبع هذا النهج قبل أن يتم تعميم تطبيقه بشكل واسع في صنف كبير من الدساتير المعاصرة، وذلك بحصره

<sup>1</sup> - كيوني قديم، مرجع سابق، ص 29  
<sup>2</sup> - احسن راجي، مرجع سابق، ص 117.

للموضوعات التي تدخل في مجال القانون في المادة 34 و جعل بموجب المادة 37 منه كل ما يندرج عن هذه الموضوعات يدخل ضمن مجال التنظيم المستقل.

### -موقف الدستور الجزائري من عملية تحديد مجالي القانون و التنظيم:

إن معظم الدساتير الجزائرية قد تبنت هذا النهج، أي الفصل بين المجالين التشريعي و التنظيمي عن طريق تحديد المواد المحجوزة للقانون و ترك البقية للتنظيم<sup>1</sup>، ما عدا دستور 1963 الذي ترك المجال مفتوحا من الجهتين التشريعية و التنظيمية، فقد أكد دستور 1963 في عدة مواضع على دور المجلس الوطني باعتباره ممثلا للإرادة العامة و صاحب السيادة في التشريع<sup>2</sup>، و هو ما وهو ما يستخلص من المادة 27 منه التي نصت « السيادة الوطنية للشعب، يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ... » و المادة 28 التي نصت « يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية و يتولى التصويت على القوانين و يراقب النشاط الحكومي. »، وذلك يوحي بميله لتبني النظرية التقليدية<sup>3</sup> في توزيع الاختصاص بين المجالين التشريعي و التنظيمي، وذلك ما حدث فعلا، حيث توخي تحرير المشرع من القيود الدستورية فاسحا المجال أمامه للتشريع بمنتهى الحرية، وبذلك لم تعد أمامه قيود دستورية تحد اختصاصه التشريعي، و من هذه الزاوية فقد أصبح المجلس الوطني يمثل صاحب الاختصاص القانوني العام " Le législateur de droit commun"<sup>4</sup>.

إذن دستور 1963 لم يحدد لنا مجال كل من التشريع و التنظيم في حين نجد أن نص المادة 58 منه نصت على حق رئيس الجمهورية في طلب تفويض من

1 - احسن رابحي، مرجع سابق، ص 118.

2 - سعاد بن سرية، مرجع سابق، ص 136.

3 - احسن رابحي، مرجع سابق، ص 119.

4 - سعاد بن سرية، مرجع سابق، ص 136.

المجلس الوطني لإصدار تدابير ذات صبغة تشريعية تسمى الأوامر التشريعية، إذن كيف لرئيس الجمهورية أن يطلب هذا التفويض طالما أنه مجهل مجال التفويض ذاته؟ أي لا يوجد ما يميز اختصاصه التنظيمي الأصيل عن الاختصاص التشريعي للبرلمان، وذلك قد شكل تداخلا وظيفيا حقيقيا<sup>1</sup>.

أما في ظل الدساتير الجزائرية 1976 - 1989 و دستور 1996 المعدل سنة 2016 تم الفصل بين المجالين التشريعي و التنظيمي عن طريق تحديد المواد المدرجة ضمن مجال القانون في المواد 151 و 115 على التوالي من دستوري 1976 و 1989، أما بالنسبة لدستور 1996 فإنه في المادة 122 على المواضيع التي تدخل في مجال التشريع البرلماني، و يميزه عن سابقه هو توسيعه للمجال المخصص للبرلمان من خلال إدراج بعض المواد الجديدة ضمن قائمة المواضيع التشريعية مثل نظام السجون - نظام الملكية الفكرية - نظام إصدار النقود و كذلك استحداثه لفئة جديدة من القوانين تدخل ضمن مجال القانون يطلق عليها القوانين العضوية بموجب المادة 123 منه<sup>2</sup>.

إذن المجال القانوني حددته المادتان 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بحيث حددت المادة 140 29 مجالا للقانون نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: حقوق الأشخاص و واجباتهم الأساسية - القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية و حق الأسرة - شروط استقرار الأشخاص... إلخ.

كما حددت المادة 141 ستة ( 6 ) مجالات للقانون العضوي هي : تنظيم السلطات العمومية - نظام الانتخابات - القانون المتعلق بالأحزاب السياسية -

<sup>1</sup> - احسن رابحي ، مرجع سابق، ص 120.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 123.

القانون المتعلق بالإعلام - القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي - القانون المتعلق بقوانين المالية.

و علاوة على التعداد الذي أورده كل من المادة 140 و 141 من الدستور نصت مواد أخرى على مسائل يتعين صدورها بقانون و نجد من ذلك:  
بالنسبة للقوانين العادية :

المادة 06 الفقرة الأخيرة « يحدد القانون ختم الدولة»

المادة 21 فقرة 02 « يحدد القانون شروط الممارسة التجارية الخارجية و مراقبتها»

المادة 20 « الأملاك الوطنية يحددها القانون»

بالنسبة للقوانين العضوية :

المادة 176 « يحدد قانون عضوي تشكيل المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحيته الأخرى»

المادة 177 « يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا للدولة و تنظيمها و سيرها، وكذلك الإجراءات المطبقة»

و يقابل هذا التحديد على سبيل الحصر الذي اتبعه المؤسس الدستوري الجزائري بخصوص مجال القانون المشار إليه في المادتان 140 و 141 من الدستور إطلاق مجال اللائحة التنظيمية المستقلة إلى كل المجالات التي لا يختص القانون بتنظيمها، هو ما نصت عليه المادة 143 فقرة 01 من الدستور، بحيث يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون و هكذا بلغ الأمر إلى درجة تأسيس سلطة تنفيذية ذات طابع تشريعي منفصل عن سلطة

البرلمان، و من المؤكد أن رئيس الجمهورية غدا هيئة مشرعة بمعنى العبارة<sup>1</sup>، و ذلك ليس لتمتعه فقط بمجال تشريعي خاص و مستقل في الميادين التي لا يطالها القانون، بل كذلك لاتساع هذا المجال، وهو ما يستتبط من اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري الذي أخطر من طرف رئيس الجمهورية، هذا الأخير طلب من المجلس الدستوري تفسير بعض الأحكام الدستورية المتعلقة بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة المعينين أو استخلافهم، حيث اعتبر المجلس الدستوري في المذكرة التفسيرية<sup>2</sup>، أن الاستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة عملية تخرج من إطار الحكم الخاص بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة و تخضع وجوبا لحكم المادة 112 من الدستور ( تقابلها المادة 129 من التعديل الدستوري 2016) التي تتحدث عن شغور مقعد و استخلافه.

" يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده"، فالدستور يحيل صراحة على القانون ليحدد كليات استخلاف المقاعد الشاغرة، وبالرجوع للقانون المنظم لهذه الحالة (قانون الانتخابات الصادر بالأمر 97-13 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات) تناول في المواد 150-151-152 منه، كيفية استخلاف المقاعد الشاغرة لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين فقط دون المعينين، مما يؤدي حسب تفسير المجلس الدستوري إلى أن تخضع عملية استخلاف المقاعد الشاغرة التي تخص أعضاء مجلس الأمة المعينين وجوبا إلى السلطة التنظيمية بمفردها التي تعود لرئيس الجمهورية ويتعلق الأمر بالذات بالسلطة التنظيمية المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 125 فقرة 01 من الدستور ( تقابلها 143 فقرة 01 من تعديل )، ويضيف أن المقاعد

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 258

<sup>2</sup> - المذكرة التفسيرية للمجلس الدستوري، المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، المؤرخة في 25 ديسمبر سنة 2000.

المتعلقة بالاستخلاف المتضمنة في قانون الانتخابات المواد ( 150-151-152 ) السالفة الذكر تطبق فقط فيما يخص الأعضاء المنتخبين، دون أن تطال أحكامها الأعضاء المعينين الذي تحكمهم الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور وذلك تماشيا مع أحكام الدستور نصا و روحا و مع مبدأ الفصل بين السلطات المستتب من أحكام الدستور<sup>1</sup>.

و على ما يبدو فإن اجتهاد المجلس الدستوري من شأنه توسيع اختصاص السلطة التنظيمية، خاصة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يبدو حسب رأي المجلس الدستوري أن السلطة التشريعية ذاتها استندت إليه للإحجام عن إصدار قانون يتعلق بالأعضاء المعينين، هكذا ينقلب الوضع في ضل هذا الاجتهاد للمجلس الدستوري، حيث يؤدي احترام مبدأ الفصل بين السلطات إلى تقوية السلطة التنظيمية في حين أن هيمنة القانون تاريخيا تابعة بالذات من نفس المبدأ<sup>2</sup>.

### ثانيا: سلطة التنظيم و التنفيذ:

إن سلطة التنظيم تنند إلى رئيس الجمهورية و الوزير الأول حيث يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون، بواسطة مراسيم رئاسية، أما تطبيق القوانين في المجال التنظيمي يعود للوزير الأول يمارسه بواسطة مراسيم تنفيذية.

إن اللوائح التنظيمية المستقلة تسمى باللوائح القائمة بذاتها أي لا تستند إلى قانون لإصدارها<sup>3</sup>. حيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدارها طبقا للمادة 143 الفقرة

<sup>1</sup> - عبد المجيد زعلاني، "سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزء 37، 1999 ، عدد02، ص12.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 14.

<sup>3</sup> - كيواني قديم، مرجع سابق، ص33.

الأولى من الدستور التي تنص « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون »، لقد فوض المؤسس الدستوري مجالاً خاصاً بالتشريع بموجب المادتين 140 و 141 من الدستور الجزائري، و ما يخرج عن هذا المجال يتولى رئيس الجمهورية تنظيمه في إطار اللوائح المستقلة و هذه اللوائح هي :

### اللوائح المستقلة العامة :

تهدف إلى إنشاء المرافق العامة و تنظيمها<sup>1</sup>، و تصدر هذه اللوائح دون الحاجة إلى قانون تستند عليه، ويقوم رئيس الجمهورية بإصدارها دون إشراك الوزير الأول، و تأخذ شكل مراسيم رئاسية طبقاً للمادة 91 فقرة 06 من الدستور الجزائري "يوقع المراسيم الرئاسية" و في إطار المادة 143 فقرة 01 من الدستور، يصدر رئيس الجمهورية هذه اللوائح، لإنشاء وخلق الأجهزة و المؤسسات و المرافق و الوحدات الإدارية المركزية في الدولة و تحديد اختصاصها و نظامها القانوني، وتحديد علاقاتها القانونية المختلفة سواء فيما أو بينها أو بين المواطنين في الدولة<sup>2</sup>.

و من أمثلة اللوائح المستقلة العامة، المرسوم الرئاسي رقم 99-203 مرخ في 09 جمادى الأولى عام 1420 الموافق لـ 21 غشت 1999 يتضمن تحويل معهد الطيران إلى مدرسة تحضيرية لدراسة الطيران<sup>3</sup>.

المرسوم الرئاسي رقم 14-382 المؤرخ في 08 ربيع الأول عام 1436 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2014 يتضمن تحويل اعتماد إلى ميزانية تسيير وزارة العدل<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - صليحة بن ملة ، مرجع سابق، ص 92

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري الجزء الأول النظام الإداري مرجع سابق، ص 218.

<sup>3</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 57، مؤرخة في 22 غشت 1999، ص 3.

<sup>4</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الأول، مؤرخة في 07 يناير 2015، ص

## لوائح الضبط الإداري:

إن مختلف دساتير الجزائر لم تنص على هذا النوع من اللوائح التنظيمية المستقلة كاختصاص مخول للسلطة التنفيذية، إلا أن الفقه الإداري يعطي السلطة التنفيذية الحق في إصدار لوائح الضبط الإداري وذلك على اعتبار أن السلطة التنفيذية أقدر على السلطة التشريعية في المواجهة و التصدي لأمر الضبط و النظام العام حفاظا على أمن المجتمع و سلامته<sup>1</sup>، نعن طريق هذه اللوائح تضع هيئات الضبط الإداري قواعد عامة مجردة و غير شخصية تقيد بها بعض أوجه النشاط الفردي حفاظا للنظام العام، و بالتالي منها أهداف مخصصة ليس للإدارة الخروج عليها أو تتخذ منها ستائر للتوصل إلى أهداف أخرى مشروعة أو غير مشروعة و إلا كان تصرفها مشوبا بعيب الانحراف، و من ثم فإن لوائح الضبط مخصصة من حيث الغرض و تعمل داخل إطاره المحدد، لكن هذا الأصل لا يحرم سلطات الضبط الإداري أن تتصرف في بعض الأحوال باستقلال عن القوانين و هو ما أدى إلى إدخال لوائح الضبط في إطار اللوائح المستقلة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 33.

<sup>2</sup> - صليحة بن نملة، مرجع سابق، ص 96.

## المبحث الثاني: الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن الدولة القانونية هي التي تخضع للقوانين في جميع جوانب نشاطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلى هذا فهي كما يصفها بعض الفقهاء تلك التي تخضع نفسها للقانون، و ليست تلك التي تضع نفسها فوق القانون.<sup>1</sup>

وبما أن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة، فبطبيعة الحال يستوجب هذا السمو أن تتقيد بأحكامه السلطات العامة في الدولة، وأن تكون جميع القواعد القانونية غير متعارضة مع القوانين الدستورية<sup>2</sup>. وحيث أن التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية تدخل ضمن هرم تدرج القواعد القانونية، و تستمد قوتها و أساسها من الدستور وليس من القانون، ما يجعلها ذات قيمة كبيرة و متميزة، إلا أن هذه القيمة وهذه المرتبة لا تحول دون خضوعها للرقابة، فهي كباقي النصوص القانونية تخضع لرقابة المطابقة مع أحكام الدستور، و هو ما يعرف بالرقابة الدستورية على التنظيمات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ، وعلى اعتبار أن التنظيمات المستقلة تعد وفق المعيار العضوي قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية ألا وهي رئيس الجمهورية، الذي يشكل قمة هرم التدرج الإداري، فإن هذه الفرضية تؤسس لإشكالية خضوع التنظيمات المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية والتي يمارسها بواسطة مراسيم رئاسية للرقابة القضائية من عدمها.

وللإحاطة بعنصر الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، فالمطلب الأول تناولنا فيه الرقابة الدستورية على التنظيمات

<sup>1</sup> - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم الدستورية و القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1999، ص182

<sup>2</sup> - حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري " النظرية العامة "، د د ن، سورية، 2009، ص229

المستقلة، بحيث تطرقنا إلى مفهوم الرقابة على دستورية القوانين ( فرع أول )، عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات و مظاهرها ( فرع ثاني )، وإجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات و أثارها ( فرع ثالث ) .

وتناولنا في المطلب الثاني الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة، من خلال التطرق إلى الرقابة الممارسة بواسطة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ( فرع أول )، والرقابة الممارسة من طرف القضاء الإداري ( فرع ثاني ) .

### المطلب الأول: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تقتضي منهجية الدراسة التعرض إلى الرقابة الدستورية على القوانين بصفة عامة، قبل الخوض في تفاصيل رقابة دستورية التنظيمات المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية.

#### الفرع الأول: مفهوم الرقابة الدستورية

يقصد بالرقابة الدستورية، التحقق من مخالفة القوانين للدستور تمهيدا لعدم إصدارها إذا لم تصدر، أو إلغائها، أو الامتناع عن تطبيقها إذا كان قد تم إصدارها.<sup>1</sup> فهي وسيلة يكفل بها المؤسس الدستوري ضمان أن تكون القوانين الصادرة من السلطة التشريعية و التنفيذية غير مخالفة للدستور<sup>2</sup>. هذه الرقابة يمكن أن تكون رقابة سياسية عندما يعهد بها إلى هيئة سياسية أو رقابة قضائية عندما تتولاها هيئة ذات طابع قضائي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - ماجد راغب الحلوم، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 438

<sup>2</sup> - شهرزاد بوسطلة، جميلة مدور، " مبدأ الرقابة على دستورية القوانين و تطبيقاته في التشريع الجزائري " ، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2008، العدد 04 ، ص345

<sup>3</sup> - عمر العبد الله ، " الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة " ، مجلة جامعة دمشق، المعهد العالي للعلوم السياسية ، المجلد السابع، سورية، 2001، العدد 02 ، ص01

وتعتبر فرنسا من أهم الدول التي يسود فيها أسلوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين، حيث أن أولى المحاولات لتطبيق الرقابة السياسية كانت أثناء إعداد دستور السنة الثالثة لإعلان الجمهورية سنة 1791، الذي نص في المادة الثالثة منه على أنه " يحظر على المحاكم أن تتدخل في ممارسة السلطة التشريعية، أو أن توقف نفاذ القانون " كما نص دستور 27 أكتوبر 1946 على إنشاء هيئة سياسية تسمى باللجنة السياسية مهمتها تكمن في رقابة دستورية القوانين، و بصدر دستور الجمهورية الخامسة عام 1958، عهد بمهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية أطلق عليها اسم المجلس الدستوري، حيث تكون مهمته رقابة دستورية القوانين قبل إصدارها<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري، نلاحظ أنه اتبع المنهج الذي أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي، بحيث أخذ بالرقابة السياسية على دستورية القوانين، ونص عليها في دساتير 1963، 1989، 1996، و الملاحظ أنه لم يأخذ بها في ظل دستور 1976، على أساس أن هذا الأخير أغفل و أهمل فكرة الرقابة على دستورية القوانين، متأثرا بالتوجه الاشتراكي، فأسند مهمة الرقابة للأجهزة القيادية للحزب و الدولة<sup>2</sup>. كما اكتفى في دستور 1963 بالنص على رقابة دستورية القوانين و الأوامر التشريعية، مستثنيا خضوع التنظيمات للرقابة الدستورية، و ابتداء من دستور 1989 تم النص على رقابة المجلس الدستوري للتنظيمات، وذلك في المادة 155 منه، وكرس دستور 1996 هذه الرقابة بموجب المادة 165، التي تقابلها المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016. ويتشكل المجلس الدستوري من تسعة أعضاء طبقا للمادة 164 من دستور 1996، من بينهم رئيس المجلس و عضوين

<sup>1</sup> - عمر العبد الله، مرجع سابق، ص 07

<sup>2</sup> - حورية لشهب، " الرقابة السياسية على دستورية القوانين"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008، العدد 04، ص 154

يعينهم رئيس الجمهورية، عضوين ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، و عضوين ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد آخر ينتخبه مجلس الدولة، و ارتفع عدد أعضاء المجلس الدستوري مع التعديل الدستوري لسنة 2016، بحيث أصبحت تشكيلته تضم اثني عشر عضواً، وذلك بإضافة ثلاثة أعضاء، وهم نائب رئيس المجلس يعين من طرف رئيس الجمهورية، وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو ينتخبه مجلس الدولة.

وما يلاحظ على تشكيلة المجلس الدستوري أنه يطغى عليها الطابع السياسي، وهو ما يدل على أن المؤسس الدستوري الجزائري يأخذ بالرقابة السياسية على دستورية القوانين، كذلك فإن مسألة إخطار المجلس الدستوري يقوم بها رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى رئيسي غرفتي البرلمان طبقاً للمادة 166 من دستور 1996، وبالتالي فإن الأفراد لا يمكنهم القيام بعملية الطعن في دستورية قانون ما، الأمر الذي يؤسس للحكم على هيئة المجلس الدستوري بكونها هيئة سياسية من جهة، ومن جهة أخرى، التقليل من شأن الرقابة السياسية كضامنة لاحترام نصوص الدستور و خصوصاً تلك المتعلقة بحقوق الأفراد و حرياتهم<sup>1</sup>.

لكن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، وسع من سلطة الإخطار، وأصبح من حق كل من الوزير الأول، وخمسين نائباً في المجلس الشعبي الوطني، و ثلاثين عضواً في مجلس الأمة، إخطار المجلس الدستوري حول مدى دستورية القوانين، كما أصبح للأفراد حق الطعن في دستورية القوانين، وهو الحكم الذي جاءت به المادة 188 من الدستور، وهذا عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق و الحريات التي يضمنها الدستور، وذلك بناء على إخطار المجلس الدستوري

<sup>1</sup> - حورية لشهب، مرجع سابق، ص 162

بالدفع بعدم الدستورية، بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة حول مدى دستورية قانون، وعليه فإنه من خلال هذا الحكم نلاحظ أن اخذ المؤسس الدستوري بهذا الإجراء في تحريك الرقابة الدستورية على القوانين ، مع العلم أنه إجراء تأخذ به الأنظمة الدستورية التي تتبنى الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، لا يعني أنه اخذ بالرقابة القضائية في هذا المجال، ما دام لم يعهد هذا الاختصاص إلى هيئة قضائية من جهة، ومن جهة أخرى، حافظ المؤسس الدستوري على خصائص الرقابة السياسية من خلال تشكيلة المجلس الدستوري التي تعتبر هيئة سياسية، ومن خلال سلطة الإخطار التي تتميز بالطابع السياسي و ليس بالطابع القضائي.

بعدما تطرقنا إلى الرقابة الدستورية على القوانين بصفة عامة، سوف نتعرض لرقابة دستورية التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية المنصوص عنها في المادة 143 من الدستور، وذلك من خلال التطرق إلى:

- عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات و مظاهرها

- إجراءات الرقابة الدستورية على التنظيمات و أثارها

### الفرع الثاني: عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات و مظاهرها

تنص المادة 165 فقرة 01 من دستور 1996 على أنه: "يفصل المجلس

الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة النفاذ، أو بقرار في الحالة العكسية" . وتقابلها المادة 186 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016 : "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها

إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات ."

إذن فإن التنظيمات على غرار القانون تخضع للرقابة من طرف المجلس الدستوري وهذا لضمان عدم مخالفتها للدستور، وعدم تعديها على المجال المخصص للبرلمان المحدد في المادتين 140 و 141 و مواد أخرى في الدستور.

#### أولاً: عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات

تتميز عملية الرقابة على التنظيمات في حالة مخالفتها للدستور بشكل عام، وفي حالة تعديها على مجال القانون بشكل خاص، بمجموعة من العناصر<sup>1</sup>، تتمثل في ما يلي:

#### أ - المصدر الدستوري للرقابة على التنظيمات

امتدادا لاستقلالية التنظيمات عن القانون، فإن عملية الرقابة على أي تعد منها على مجال القانون، لن تكون مستمدة من هذا الأخير، بل من الدستور مباشرة، هذا الدستور الذي يقرر عملية الرقابة هاته من خلال تحديد الهيئة المكلفة بممارستها، ألا وهو المجلس الدستوري<sup>2</sup>.

كما يحدد طريقة عمل هذه الرقابة بواسطة سلطة الإخطار التي يمارسها رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان في ظل دستور 1996، لتمدد ممارستها بعد تعديل الدستور سنة 2016 إلى الوزير الأول، و خمسين نائبا في المجلس الشعبي الوطني، و ثلاثين عضوا في مجلس الأمة، طبقا للمادة 187 من الدستور،

<sup>1</sup> - بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1999، ص 228

<sup>2</sup> - نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 239

وتضيف المادة 188 حكم جديد يتعلق بالدفع بعدم الدستورية الذي يمارسه الأفراد أمام جهة قضائية بمناسبة نظرها في الدعوى، و الذي يتم بناء على إحالة من الجهات القضائية المختصة ( المحكمة العليا-مجلس الدولة ) التي تخطر المجلس الدستوري بهذا الدفع، بالإضافة لذلك يظهر المصدر الدستوري للرقابة الدستورية على التنظيمات من خلال تحديد الدستور لموضوع هذه الرقابة و أثارها و شكلها، في المواد 182 إلى 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016.<sup>1</sup>

### ب - الطابع الموضوعي للرقابة على التنظيمات المستقلة:

إن الرقابة على التنظيمات المستقلة من أي تعد محتمل منها على مجال القانون هي رقابة موضوعية، بمعنى أنها تستهدف التنظيمات المستقلة في حد ذاتها، ولا تستهدف الجهة المصدرة لها<sup>2</sup>، وعليه فإن المجلس الدستوري إذا فصل بعدم دستورية أي تنظيم مستقل فإن ذلك لا يترد أبداً إلى رئيس الجمهورية المخول دستوريا بممارسة هذا الاختصاص.<sup>3</sup>

### ج - مشروعية ومحدودية الرقابة على التنظيمات المستقلة:

تعد الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة مشروطة من جهة ، ومحدودة من جهة أخرى، فهي مشروطة بإخطار المجلس الدستوري حول أي تعد محتمل من التنظيمات المستقلة على مجال القانون، كون المجلس الدستوري ليس بإمكانه ممارسة هذه الرقابة من تلقاء نفسه.<sup>4</sup>

كما أن هذه الرقابة كانت قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 محدودة بجهات معينة تحتكر عملية الإخطار، تمثلت في رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان حسب المادة

<sup>1</sup> - سفيان فريجة، مرجع سابق، ص55

<sup>2</sup> - بشير بن مالك، مرجع سابق، ص229

<sup>3</sup> - نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص24

<sup>4</sup> - سفيان فريجة، مرجع سابق، ص56

166 من دستور 1996، إلا أن عنصر محدودية الرقابة الدستورية على التنظيمات لم يعد يميز هذه الرقابة، لان المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري 2016، وبموجب المادة 187 من الدستور وسع من سلطة الإخطار، فبعدما كان الإخطار حكرا على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، توسع ليشمل كذلك الوزير الأول وخمسين نائبا في المجلس الشعبي الوطني، وثلاثين عضوا في مجلس الأمة، كما أصبح بإمكان السلطة القضائية إخطار المجلس الدستوري بناء على إحالة من طرف مجلس الدولة أو المحكمة العليا بواسطة الدفع بعدم الدستورية الذي يقوم به الأفراد عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أن القانون الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

#### د - جوازية و ازدواجية الرقابة على التنظيمات المستقلة:

إن الرقابة على التنظيمات المستقلة تعد جوازية، بمعنى أن إخطار المجلس الدستوري بشأن تعدي أي مرسوم مستقل على مجال القانون هو مسألة جوازية بالإمكان ممارستها أو الإحجام عنها<sup>1</sup>، وهذا على عكس الرقابة على دستورية القوانين العضوية المتجاوزة لمجالها والمتعدية على مجال السلطة التنظيمية المستقلة، بحيث تعد في هذه الحالة إلزامية، وكذلك الأمر بالنسبة للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان فالرقابة فيه وجوبية<sup>2</sup>.

وتعد هذه الرقابة كذلك مزدوجة، أي أن المرسوم المستقل يخضع لنوعين من الرقابة، إما رقابة سابقة يصدر من خلالها المجلس الدستوري رأيا، وإما رقابة لاحقة يصدر من خلالها قرارا بشأن التنظيم المستقل موضوع الإخطار<sup>3</sup>، وذلك من خلال الدفع بعدم الدستورية عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مال النزاع ينتهك الحقوق و الحريات التي يضمنها الدستور، وذلك

<sup>1</sup> - نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص240

<sup>2</sup> - شهرزاد بوسطلة، جميلة مدور، مرجع سابق، ص360

<sup>3</sup> - عمار عباس، " دور المجلس الدستوري في ضمان مبدأ سمو الدستور"، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر من المجلس الدستوري، الجزائر، 2013، العدد 01، ص83

بناءً على إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية، بناءً على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة حول مدى دستورية قانون، طبقاً للمادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

### ثانياً: مظاهر الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة

تأخذ عملية الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية مظهرين: مظهر شكلي و مظهر موضوعي وذلك على الشكل التالي:

#### أ - الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات المستقلة

تكون الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات المستقلة خاصة بسبب عدم احترام قواعد الاختصاص، وبسبب عدم احترام الإجراءات المحددة دستورياً وذلك كما يلي:

##### 1- عدم احترام قواعد الاختصاص

تطبيقاً لنص المادة 143 فقرة 01 من الدستور، فإن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون، ومن هنا نستنتج أن التنظيمات المستقلة الصادرة بموجب هذه السلطة تعد حكراً على رئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية، وفي حالة صدور هذه التنظيمات من جهة أخرى غير رئيس الجمهورية، فلجهات الإخطار الطعن فيها أمام المجلس الدستوري على أساس عدم احترام قواعد الاختصاص<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 241

كما أن رئيس الجمهورية عند ممارسته للسلطة التنظيمية المستقلة عليه احترام اختصاصه المحدد بشكل سلبي وفقا للفقرة 01 من المادة 143 من الدستور، وبالتالي عدم الاعتداء عن طريق تنظيماته المستقلة على مجال القانون المحدد في المادتين 140 و 141 ومواد أخرى متفرقة في الدستور، وأي تعد من رئيس الجمهوري يعد مخالفة لقواعد الاختصاص يستتبع إخطار المجلس الدستوري من طرف جهات الإخطار<sup>1</sup>.

هذا وقد قام المجلس الدستوري من خلال مراقبته لمدى دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، بتفسير مجال السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية بشكل سلبي، بعدم اختصاصه بإنشاء المحاكم ضمن المجالس القضائية، وهذا بعدما قام المجلس بتفسيرها بكون أنها تدخل في مجال و اختصاص القانون<sup>2</sup>، وذلك من خلال رأيه رقم 04 المؤرخ في 19/02/1997، والمتعلق بمدى دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 يناير 1997، والذي نص من خلاله على أن: "..... واعتبارا أن البند 06 من المادة 122 من الدستور، ولذات الأثر، يقضي بأن البرلمان يشرع في مجال القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية، مما ينتج عنه أن إنشاء المحاكم ضمن المجالس القضائية يعتبر اختصاصا ينفرد به البرلمان.....".

وفسر هذا الرأي أن ميدان " تحديد عدد و مقر و دائرة اختصاص هذه المحاكم" لا يدخل في اختصاص رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 01/125 من الدستور، وذلك بنصه:

<sup>1</sup> - المرجع نفسه، ص242

<sup>2</sup> - فاطمة الزهراء رمطاني، مرجع سابق، ص139

..... اعتبارا ومن جهة أخرى، أن المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، موضوع الإخطار، عندما أحالت أمر تحديد عدد و مقر و دائرة اختصاص المحاكم على التنظيم بموجب مرسوم رئاسي، قد أخلت بأحكام المادة 125 الفقرة الأولى من الدستور، التي تحدد مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون ..... لهذه الأسباب يبدي المجلس الدستوري الرأي<sup>1</sup> التالي:

\* القول أن جزء المادة 02 من الأمر المتعلق بالتنظيم القضائي، موضوع الإخطار و المحرر كالآتي " تحدث في دائرة اختصاص كل مجلس محاكم.... " يعد دستوريا.

\* القول أن جزء المادة 02 من الأمر المتعلق بالتنظيم القضائي موضوع الإخطار و المحرر كالتالي " يحدد عددها و مقرها و دائرة اختصاص كل منها بموجب مرسوم رئاسي " يعد غير دستوري.

ومنه فإن رأي المجلس الدستوري واجه المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي التي أحالت موضوع تحديد و مقر ودائرة اختصاص المحاكم على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وهو ما اعتبره المجلس الدستوري مخالف لأحكام الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور التي نصت على مجال السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون، وبالتالي حتى ولو كان هذا الرأي متعلقا بأمر وليس مرسوم رئاسي مستقل إلا أنه من خلاله قد فسر اختصاص رئيس الجمهورية بعدم تنظيم موضوع تحديد عدد و مقر ودائرة اختصاص المحاكم، وهو ما

<sup>1</sup> - رأي رقم 04، المؤرخ في 12 شوال عام 1417 الموافق 19 فبراير 1997، حول دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 يناير سنة 1997 تاريخ الدخول: مارس 2018  
[www.conseil-constitutionnel.dz](http://www.conseil-constitutionnel.dz)

يجعل أي تنظيمات مستقلة تصدر مستقبلا تنظم هذا الموضوع تكون غير دستورية تواجه رقابة المجلس الدستوري على أساس عدم احترام قواعد الاختصاص<sup>1</sup>.

وعليه تعد الرقابة على الحدود بين المجالين المحددين دستوريا للتنظيم المستقل و القانون، مندرجة ضمن الرقابة الشكلية على دستورية التنظيمات المستقلة، تحت باب عدم احترام قواعد الاختصاص<sup>2</sup>

في الأخير نشير إلى أن التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقا للمادة 01/125 من دستور 1996، التي تقابلها المادة 01/143 من التعديل الدستوري سنة 2016 ملزمة باحترام وعدم مخالفة التدرج القانوني واحترام سمو الدستور<sup>3</sup>.

## 2- عدم احترام الإجراءات و الأشكال التي يقرها الدستور

عند قراءة الفقرة الأولى من المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد أنها حددت الجهة المصدرة للتنظيمات المستقلة، ألا وهي رئيس الجمهورية، كما حددت مجال هذه التنظيمات بواسطة تحديد سلبي واسع، كما حددت الوسيلة الدستورية التي يمارس بها هذا الاختصاص وهو المرسوم الرئاسي (المادة 06/91 من الدستور)، وعليه لم يحدد الدستور إجراءات أو مراحل معينة على رئيس الجمهورية إتباعها من أجل إصدار المرسوم التنظيمي المستقل<sup>4</sup>، وهذا على عكس القانون الذي اشترط المؤسس الدستوري أن تتم عملية وضعه من خلال إجراءات و أشكال محددة و مراحل معينة حددها من خلال مواد الدستور، وهو ما يجعل المرسوم الرئاسي يدخل حيز التنفيذ مباشرة بعد توقيعه و إصداره من طرف رئيس

<sup>1</sup> - نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص244

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص245

<sup>3</sup> - سفيان فريجة، مرجع سابق، ص58

<sup>4</sup> - بشير بن مالك، مرجع سابق، ص231

الجمهورية<sup>1</sup>. بالإضافة إلى ذلك، لم يلزم الدستور عرض أو اتخاذ المراسيم الرئاسية المستقلة في مجلس الوزراء على الرغم من ترأسه من طرف رئيس الجمهورية، كما لم يوجب عرضها كمشروع على مجلس الدولة لإبداء الرأي في شأنها على غرار مشاريع القوانين<sup>2</sup>.

ويترتب على عدم تحديد الإجراءات و المراحل للتنظيمات المستقلة، عدم تمكن الجهة المخطرة من أن تضمن رسالة الإخطار بأوجه مخالفة التنظيم لهذه المراحل و الإجراءات، لأنه لا يوجد أصلاً أحكام دستورية في هذا المجال، وهو ما يعطي هامشاً كبيراً من الحرية و التقدير لرئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة، على عكس البرلمان المقيد بمجموعة من الإجراءات و المراحل المحددة دستورياً لوضع القانون<sup>3</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن قاعدة عدم تحديد الدستور الإجراءات و المراحل المتعلقة بالتنظيمات المستقلة، ليست قاعدة مطلقة، لأنه توجد مراسيم رئاسية مستقلة تخضع في صدورهم لإجراءات و مراحل معينة، وهي التي يصدرها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، فهي تخضع لإجراءات شكلية محددة في المواد ( 105-107-108-109 ) من الدستور، كاستشارة رؤساء المؤسسات الدستورية و اجتماع المجلس الأعلى للأمن قبل اتخاذ و إصدار المرسوم الرئاسي، ويترتب على مخالفة هذه الإجراءات عدم دستورية المرسوم الرئاسي المستقل<sup>4</sup>.

1 - محمد بورايو، مرجع سابق، ص 125

2 - فاطمة الزهراء رمطاني، مرجع سابق، ص 81

3 - نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص 249

4 - المرجع نفسه، ص 242

**ب- الرقابة الموضوعية على دستورية التنظيمات المستقلة**

مثما يجب أن تكون التنظيمات المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية بواسطة مراسيم رئاسية متطابقة مع الدستور من الناحية الشكلية، فكذاك يجب أن يكون مضمونها مراعيًا و محترمًا لأحكام الدستور من الناحية الموضوعية، بمعنى أنه ينبغي على هذه المراسيم أن لا تخالف الضوابط والحدود الموضوعية، ويحصر دورها في احترام و تجسيد هذه الضوابط و المبادئ<sup>1</sup>.

إن الدساتير عادة ما تتضمن مبادئ وقواعد يرى المؤسس الدستوري أنها جديرة بالحماية الدستورية، نظرا لأهميتها الكبيرة في تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، ولذلك يحظر على رئيس الجمهورية انتهاكها أو مخالفتها<sup>2</sup>، وأي مخالفة أو خروج عن روح أو مقتضى الدستور، قد يترتب عليه إخطار المجلس الدستوري بدعوى عدم دستورية التنظيمات المستقلة من الناحية الموضوعية، و المجلس الدستوري في إطار مراقبته لعدم اعتداء رئيس الجمهورية بتنظيمه المستقل على اختصاص البرلمان يستند على مبدأ الفصل بين السلطات ، ما يجعل المجلس الدستوري يعتمد على روح الدستور<sup>3</sup>.

**الفرع الثالث : إجراءات الرقابة على دستورية التنظيمات و أثارها**

بعدما تطرقنا إلى خصائص و مظاهر الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة الصادرة بمقتضى السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، سنتعرض إلى إجراءات هذه الرقابة (أولاً)، من خلال تبيان المراحل المتبعة أمام المجلس الدستوري في حالة الطعن ضد مرسوم رئاسي مستقل معتدي على مجال القانون المحدد

<sup>1</sup> - فاطمة الزهراء رمطاني، مرجع سابق، ص 139

<sup>2</sup> - عادل نوادي، مرجع سابق، ص 98

<sup>3</sup> - نور الدين بن دحو ، مرجع سابق، ص 251

دستوريا، وبعد التطرق للإجراءات المتعلقة بهذه الرقابة، لا بد من التعرف على الآثار المترتبة عنها (ثانياً)، وذلك بإبراز قوة و حجية آراء وقرارات المجلس الدستوري الصادرة بمقتضى هذه الرقابة.

### أولاً: إجراءات الرقابة على دستورية التنظيمات

تستمد إجراءات الرقابة على دستورية التنظيمات مصدرها مباشرة من الدستور، ثم المجلس الدستوري الذي يحدد بنفسه قواعد عمله حسب المادة 189 الفقرة الأخيرة من الدستور، تعديل 2016 " يحدد المجلس الدستوري قواعد عمله"، بحيث تتمثل هذه الإجراءات حسب النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري<sup>1</sup> في:

#### أ - توجيه رسالة الإخطار المتعلقة بالمرسوم الرئاسي

يخطر المجلس الدستوري بواسطة رسالة توجه إلى رئيسه من طرف جهات الإخطار المحددة في الدستور في إطار أحكام المادتين 165 و 166 التي تقابلهما المادتين 186 و 187 من تعديل 2016 متى تعلق الأمر بالرقابة على دستورية مرسوم رئاسي متعدي على مجال القانون، بحيث يحدد بدقة الحكم أو الأحكام التي تحال على المجلس الدستوري للرقابة<sup>2</sup> وهذا حسب المادة 08 فقرة 01 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، هذا وترفق رسالة الإخطار بالنص ( المرسوم الرئاسي ) الذي يعرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه أو اتخاذ قرار بشأنه

<sup>1</sup> - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 16 أفريل 2012، ج. ر. ج. ج. العدد 26 مؤرخة في 03 ماي 2012

<sup>2</sup> - سعاد حافظي، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية و الدولية بين النص و الواقع، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2016، ص406

طبقا للفقرة الثانية من نفس المادة المذكورة سابقا من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري<sup>1</sup>.

### ب- تسجيل رسالة الإخطار

تسجل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار، ويسلم وصل باستلامها، يشكل التاريخ المبين في وصل الاستلام بداية سريان الأجل المحدد في المادة 167 من الدستور والمادة 09 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري<sup>2</sup>، وقد حددت المدة لإصدار رأي أو قرار المجلس الدستوري بعشرين يوما، مع إمكانية تقديم طلب لتقليص هذه المدة في حالات يراها الطرف المخاطر انه مستعجلة لا يمكن أن تنتظر كل هذه المدة الزمنية المحددة قانونا.

والملاحظ أن هذه المدة تعد غير كافية مقارنة بالعمل المهم و الحساس الذي يقوم به المجلس الدستوري بشأن حماية المجالين ( القانون و التنظيم )، وذلك على أساس أن هذه المدة تشكل ثقلا كبيرا يقع على كاهل المجلس الدستوري، خاصة إذا كان العديد من الإخطارات التي تقع في نفس الفترة الزمنية أو تم إخطاره بمشاريع و اقتراحات قوانين هامة تتطلب التحقيق للوقوف على مدى دستوريته<sup>3</sup>.

ومن جهة أخرى فان واقع عمل المجلس الدستوري اثبت انه لا يتم تسبيب رسائل الإخطار الوجهة إليه من جهات الإخطار، إذ يتم طلب النظر في مدى دستوري النص القانوني دون تحديد أسباب عدم الدستورية، الشيء الذي جعل المجلس الدستوري في كل

<sup>1</sup> - المادة 08 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " يخطر المجلس الدستوري برسالة توجه إلى رئيسه، وذلك في إطار أحكام المادتين 165 و 166 من الدستور.

ترفق رسالة الإخطار بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه أو اتخاذ قرار بشأنه." <sup>2</sup> - المادة 09 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " تسجل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطار، ويسلم وصل باستلامها.

يشكل التاريخ المبين في الإشعار بالاستلام، بداية سريان الأجل المحدد في المادة 167 من الدستور." <sup>3</sup> - سعاد حافزي، مرجع سابق، ص403

مرة يقوم ببحث مضني حول أسباب دستورية النص المعروض عليه، وهذا ما يؤكد عدم كفاية مدة عشرين يوما وهو ما ينعكس سلبيا على عملية إصدار آراء و قرارات المجلس الدستوري، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 استبدل المدة السابقة ( 20 يوما )، بمدة الثلاثين يوما الموالية لتاريخ الإخطار للفصل في دستورية التنظيمات المستقلة وفقا للمادة 189 من الدستور، هذه المدة التي تعد مناسبة للمجلس الدستوري من اجل إصدار آراء و قرارات سليمة حول دستورية القانونية وحول حماية مجالي القانون و التنظيم<sup>1</sup>.

### ج- التحقيق في المرسوم الرئاسي

خلال هذه المرحلة يشرع المجلس الدستوري بمجرد إخطاره في رقابة المطابقة أو دستورية النص ( المرسوم الرئاسي ) المعروض عليه، ويتابع ذلك حتى النهاية، وهذا حسب المادة 10 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري<sup>2</sup>، كما انه يتم تعيين مقررا من بين أعضاء المجلس الدستوري يتولى التحقيق في الملف ويتولى تحضير مشروع الرأي أو القرار وفق المادة 11 من النظام المذكور سابقا<sup>3</sup>، كما يخول المقرر أن يجمع المعلومات و الوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه، ويمكن أن يستشير أي خبير يختاره طبقا للمادة 12 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري<sup>4</sup>، وبعد أن ينتهي المقرر من أشغاله يسلم إلى رئيس المجلس الدستوري و إلى كل عضو في

1 - سفيان فريجة، مرجع سابق، ص62

2 - المادة 10 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " يشرع المجلس الدستوري، بمجرد إخطاره، في مراقبة مطابقة النص المعروض عليه للدستور أو مراقبة دستوريته، ويتابع ذلك حتى النهاية."

3 - المادة 11 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " يعين رئيس المجلس الدستوري، بمجرد تسجيل رسالة الإخطار، مقررا أو أكثر من بين أعضاء المجلس يتكفل بالتحقيق في الملف، وتحضير مشروع الرأي أو القرار."

4 - المادة 12 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " يخول المقرر أن يجمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه، ويمكنه أن يستشير أي خبير يختاره."

المجلس نسخة من الملف موضوع القضية مرفقة بتقريره ومشروع الرأي أو القرار حسب المادة 13 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري<sup>1</sup>.

#### د- الاجتماعات حول المرسوم الرئاسي

بعد الإجراءات السابقة، ينعقد اجتماع تحت رئاسة رئيس المجلس الدستوري من أجل دراسة و مناقشة ملف الإخطار المقدم من طرف العضو المقرر، وفي حالة وجود مانع للرئيس بإمكانه اختيار عضو ينوب عنه طبقاً للمادة 14 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري<sup>2</sup>.

وتنتهي أشغال هذا الاجتماع بصدور رأي أو قرار ( حسب الحالة ) بشأن المرسوم الرئاسي موضوع الإخطار، مع العلم أن الاجتماع لا يصح انعقاده إلا بحضور سبعة (07) أعضاء من المجلس على الأقل<sup>3</sup>، ولا تكون مداولاته صحيحة سليمة إلا إذا كانت في جلسة مغلقة، و يصدر الرأي أو القرار بأغلبية الأعضاء و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة في حالة الإنابة مرجحاً<sup>4</sup>.

من هنا نلاحظ أن الطابع المرجح لصوت الرئيس هو مظهر إيجابي يدل على أهمية المستوى التمثيلي لرئيس الجمهورية صاحب السلطة التنظيمية داخل المجلس

<sup>1</sup> - المادة 13 من " النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري يسلم المقرر، بعد الانتهاء من عمله، إلى رئيس المجلس الدستوري و إلى كل عضو في المجلس نسخة من الملف، موضوع الإخطار، مرفقة بالتقرير وشروع الرأي أو القرار."

<sup>2</sup> - المادة 14 من " النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري يجتمع المجلس الدستوري بناء على استدعاء من رئيسه.

يمكن رئيس المجلس الدستوري أن يختار عضو يخلفه في حالة حصول مانع له " <sup>3</sup> - المادة 15 من " النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لا يصح أن يفصل المجلس الدستوري في أي قضية، إلا بحضور سبعة (7) من أعضائه على الأقل. "

<sup>4</sup> - المادة 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، يبدي آراءه ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه، دون المساس بأحكام المادة 77 من الدستور، وفي حالة تساوي الأصوات، يرجح صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة."

الدستوري، على اعتبار أن رئيس المجلس الدستوري هو من ضمن الأعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية ، هذا التعيين الذي يقوم على الاعتبار ات الشخصية و السياسية<sup>1</sup>.

و بعد اتخاذ الرأي أو القرار، يقوم الأمين العام للمجلس الدستوري باعتباره قلم جلسات المجلس مع الأعضاء الحاضرين بتوقيع محاضر جلسات المجلس الدستوري، و يقوم رئيس الجلسة و الأعضاء الحاضرون بتوقيع آراء و قرارات المجلس الدستوري، هذه الآراء و القرارات لا بد و أن تصدر معللة و باللغة العربية خلال المدة المحددة الموالية لتاريخ رسالة الإخطار<sup>2</sup>.

وبعد ذلك يقوم الأمين العام للمجلس بتسجيل هذه الآراء و القرارات، و يقوم بإدراجها في الأرشيف، ويتم تبليغها إلى رئيس الجمهورية، كما تبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس مجل الأمة إذا كان الإخطار صادرا منهما<sup>3</sup>، كما يتم تبليغها كذلك إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية<sup>4</sup>.

### ثانيا: آثار الرقابة على دستورية التنظيمات

ما يميز نوعي الرقابة المقررة على دستورية التنظيمات - سابقة و لاحقة - كونها تتوج بنتائج مختلفة، إذ تنتهي الرقابة السابقة برأي، في حين اللاحقة بقرار<sup>5</sup>،

<sup>1</sup> - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص113  
<sup>2</sup> - المادتين 17 و 18 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " يتولى الأمين العام قلم جلسات المجلس الدستوري" - " يوقع الأعضاء الحاضرون و كاتب الجلسة، محاضر جلسات المجلس الدستوري. لا يجوز أن يطلع عليها إلا أعضاء المجلس الدستوري."  
<sup>3</sup> - المادة 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " يبلغ الرأي أو القرار إلى رئيس الجمهورية، كما يبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار قد صدر من أحدهما "  
<sup>4</sup> - المادة 22 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " ترسل آراء المجلس الدستوري و قراراته إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. "  
<sup>5</sup> - فاطمة الزهراء رمضان، مرجع سابق، ص142

فالقرار يصدره المجلس الدستوري على النصوص القانونية التي أصبحت سارية المفعول، أما الآراء فإنها تكون حول النصوص التي لم تعد نافذة بعد<sup>1</sup>.

تتجلى أهمية الرقابة على دستورية التنظيمات في ضمان مبدأ سمو الدستور وحماية المجالين ( القانون و التنظيم ) من خلال النتائج المترتبة على عملية الرقابة، سواء تعلق الأمر بحجية قرارات و آراء المجلس الدستوري في مواجهة جميع السلطات أو في تداعيات القرار أو الرأي على النص موضوع الرقابة<sup>2</sup>.

على خلاف الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>3</sup>، اغفل الدستور الجزائري النص صراحة على حجية قرارات و آراء المجلس الدستوري ( قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 )، الأمر الذي كان من شأنه فتح المجال أمام الطعون عليها، وهو ما حدث بالفعل بمناسبة رفض المجلس الدستوري رفض ترشح الشيخ محفوظ نحناح للانتخابات الرئاسية لسنة 1999، حيث تقدم بطعن أمام مجلس الدولة على هذا القرار، غير أن مجلس الدولة يومها أقر بعدم اختصاصه بالنظر في هذا النوع من الدعاوى<sup>4</sup>، هذا الفراغ دفع المجلس الدستوري إلى سده بنصه صراحة في النظام المحدد لقواعد عمله في المادة 49 منه التي نصت على أن قراراته "..... ملزمة لكافة السلطات العمومية و القضائية و الإدارية، وغير قابلة لأي طعن"<sup>5</sup>. كما تدارك المؤسس الدستوري هذا الفراغ بمناسبة تعديل الدستور سنة 2016 بنصه في المادة 191 الفقرة الأخيرة من الدستور على أن " تكون آراء المجلس الدستوري و قراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية و السلطات الإدارية و القضائية." "

1 - سعاد حافظي، مرجع سابق، ص498

2 - عمار عباس، مرجع سابق، ص81

3 - الفقرة الأخيرة من المادة 62 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 " قرارات المجلس الدستوري غير قابلة لأي طعن، فهي ملزمة للسلطات العامة و لجميع السلطات الإدارية و القضائية "

4 - عمار عباس، مرجع سابق، ص82

5 - النظام السابق المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المصادق عليه بتاريخ 28 يونيو 2000، المنشور في ج.ر.ج. رقم 48، مؤرخة في 06 غشت سنة 2000

## أ - الآثار المترتبة على الرقابة السابقة

تكون الرقابة السابقة من المجلس الدستوري على المرسوم الرئاسي قبل صدوره، أي أن هذا المرسوم محل الإخطار لم يدخل حيز التنفيذ بعد، ويصدر المجلس الدستوري في هذه الحالة رأياً بدستورية أو بعدم دستورية هذا المرسوم.

لقد ذهب جانب من الفقه إلى القول أن آراء المجلس الدستوري هي ذات طبيعة استشارية، وبالتالي غير ملزمة من الناحية القانونية في معظم الحالات، و لكنها من الناحية المعنوية واجبة الاحترام و الإلتباع، إذ لا يعقل أن سلطة من سلطات الدولة تقبل على إصدار نص ما تعلم مسبقاً أنه غير دستوري<sup>1</sup>.

هذا وقد فصل النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري<sup>2</sup>، والمؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير سنة 2016، في مسألة القوة القانونية لآراء المجلس الدستوري بنصه على أنها نهائية و ملزمة لجميع السلطات العمومية في الفقرة الأخيرة من المادة 191 من الدستور، وعليه فإن المؤسس الدستوري لم يميز بين الرأي و القرار في إطار عمل المجلس الدستوري من حيث الحجية، وإنما من حيث توقيت الرقابة، إذ يكون الرأي مرتبطاً بالرقابة السابقة، أما القرار فيرتبط بالرقابة اللاحقة<sup>3</sup>.

لهذا يمكن القول أن آراء المجلس الدستوري بالإضافة إلى أنها ملزمة من الناحية المعنوية لاقتربانها بجزء معنوي مستمد من المهمة التي تمنحها أي ( المجلس الدستوري ) سلطة حماية إرادة المؤسس الدستوري من أي مخالفة أو اعتداء، حتى ولو كان من طرف رئيس الجمهورية الذي يبقى مؤسسة من المؤسسات الدستورية

<sup>1</sup> - عمار عباس، مرجع سابق، ص82

<sup>2</sup> - المادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " آراء و قرارات المجلس الدستوري نهائية و ملزمة للكافة. "

<sup>3</sup> - عمار عباس، مرجع سابق، ص82

التي لا يمكن في أي حال من الأحوال أن تعلق على الدستور باعتبارها تستمد وجودها وصلاحياتها منه، فهي كذلك لم تعد مقترنة بجزء ضمني معنوي فقط، بل تم التأكيد على قوتها الملزمة من الناحية القانونية بصحيح العبارة من خلال كل من المادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، والمادة 191 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2016، وعليه تكون أراء المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات في الدولة بما فيها رئيس الجمهورية، الذي يلتزم بها في حالة تعدي مرسومه المستقل على مجال القانون وتم إخطار المجلس الدستوري بشأنه قبل أن يدخل حيز التنفيذ<sup>1</sup>.

#### ب- الآثار المترتبة على الرقابة اللاحقة

إن مهمة المجلس الدستوري الأساسية هي حماية الدستور، وذلك باستهداف كل النصوص القانونية المخالفة لمبادئه ومواده، فإذا صدر مرسوم رئاسي و دخل حيز التنفيذ وكان مخالفا لقواعد الاختصاص بتعديده على المجال الخصب المخصص للقانون، يتدخل المجلس الدستوري في هذه الحالة عن طريق رقابة لاحقة بقرار، وهو ما نصت عليه المادة 165 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 186 من التعديل الدستوري، إذن في حالة صدور قرار من المجلس الدستوري يقضي بعدم دستورية مرسوم رئاسي مستقل متعدي على اختصاص و مجال القانون، يكون هذا القرار نهائي غير قابل للطعن، كما يعد ملزما لكافة السلطات العمومية و القضائية و الإدارية.

وعلى اعتبار أن الرقابة اللاحقة تستهدف المرسوم المستقل بعد دخوله حيز التنفيذ، فمن الطبيعي أن يكون هذا المرسوم قد رتب أثارا قانونية، لهذا واحتراما لقاعدة الحقوق المكتسبة، أكد الدستور في المادة 191 فقرة 01 و 02 على أن قرار المجلس الدستوري

<sup>1</sup> - نور الدين بن دحو، مرجع سابق، ص265

يسري بأثر فوري منذ تاريخ صدوره<sup>1</sup>، وبالتالي تبقى الحقوق و الآثار السابقة على صدور هذا القرار صحيحة، ومنه فان قرار المجلس الدستوري لا يسري بأثر رجعي بل بأثر فوري<sup>2</sup>.

### ج- نتائج آراء المجلس الدستوري وقراراته على المرسوم الرئاسي موضوع الرقابة

إذا اخطر المجلس الدستوري من طرف الجهات المختصة بواسطة رسالة إخطار مرفقة بالنص ( المرسوم الرئاسي ) المطلوب مراقبته، عليه أن يجتمع و يتداول في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف ثلاثين يوماً الموالية لتاريخ الإخطار<sup>3</sup>، ويترتب على رأيه أو قراره النتائج التالية:

\* إذا صرح المجلس الدستوري أن النص ( المرسوم الرئاسي ) المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا النص، يعاد النص إلى الجهة التي قامت بالإخطار ولا يتم إصداره<sup>4</sup>.

\* إذا تطلب الأمر الحكم في دستورية نص من مرسوم تنظيمي التصدي إلى نصوص أخرى لها علاقة بالمرسوم محل الأخطار، أو الأحكام التي تصدى لها، ولم تقم جهات الإخطار بإخطار المجلس الدستوري بشأنها، وكانت عملية فصلها عن النص من شأنها أن تمس ببنيته كاملة، في هذه الحالة يتم إعادة النص إلى الجهة التي قامت بالإخطار<sup>5</sup>

1 - عمار عباس، مرجع سابق، ص 85

2 - سفيان فريجة، مرجع سابق، ص 68

3 - أنظر المادة 189 من التعديل الدستوري لسنة 2016

4 - المادة 06 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " إذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم اخطر بشأنه وكان هذا الحكم في نفس الوقت، غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المخطر بشأنه، فان النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى الجهة المخطرة. "

5 - المادة 07 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري " إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم التصدي لأحكام لم يخطر المجلس الدستوري بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، فان التصريح بعدم دستورية الأحكام التي اخطر بها أو تصدى لهل وترتب عن فصلها عن بقية النص المساس ببنيته كاملة، يؤدي في هذه الحالة إلى إعادة النص إلى الجهة المخطرة "

\* إذا صرح المجلس الدستوري أن النص المعروض عليه، يتضمن حكما غير مطابق للدستور، ولاحظ في ذات الوقت بان الحكم المعني يمكن فصله عن باقي أحكام هذا النص، يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر هذا النص باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص، وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل مرة أخرى على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

إن نظام القضاء المزدوج يتميز عن نظام القضاء الموحد بميزتين رئيسيتين فالميزة الأولى تتمثل في استقلال الجهاز القضائي و المحاكم الإدارية عن المحاكم العادية عضويا وموضوعيا، أي وجود قضاء إداري مستقل ومنفصل عن القضاء العادي، أما الميزة الثانية فتتلخص في لجوء القضاء الإداري، وعند تصديه للمنازعات الإدارية بتطبيق قواعد مختلفة عن تلك القواعد المطبقة في القانون الخاص، ويعتبر النظام الفرنسي النموذج الأمثل للازدواجية القضائية بوجود قضاء عادي وعلى رأسه محكمة النقض، وقضاء إداري على رأسه مجلس الدولة. هذا وقد تبنت الجزائر الازدواجية القضائية بموجب دستور 1996 الذي نص على استحداث مجلس الدولة كهيئة قضائية مقومة لأعمال جهات القضاء الإداري بمقتضى المادة 152 التي تقابلها المادة 171 من التعديل الدستوري 2016<sup>2</sup>، وتبعا لذلك تم إصدار القوانين العضوية المتعلقة بمجلس الدولة و المحاكم الإدارية عام 1998.

ولما كانت التنظيمات المستقلة تشريعا فرعيا من الناحية الموضوعية، فهي

كذلك من الناحية العضوية تتمتع بنفس خصائص القرار الإداري، وعليه فالسلطة

<sup>1</sup> - عمار عباس، مرجع سابق، ص84

<sup>2</sup> - المادة 2/171 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية "

التنظيمية لرئيس الجمهورية تخضع للرقابة عن طريق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ( فرع أول )، و بواسطة رقابة القضاء الإداري ( فرع ثاني ).

### الفرع الأول: عن طرق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

عرفت المادة 02 من القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، مجلس الدولة على أنه : ( هيئة مقومة لأعمال الجهات الإدارية و هو تابع للسلطة القضائية و يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد و يسهر على احترام القانون و يتمتع حين ممارسة اختصاصه بالاستقلالية )<sup>1</sup>، و باعتباره هيئة تابعة للسلطة القضائية ، كان الأصل أن تكون له وظيفة قضائية فقط، كما كان عليه الحال سابقا مع الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، إلا أن الواقع يدل على خلاف ذلك، لان مجلس الدولة يتمتع إضافة إلى وظيفته القضائية بوظيفة ثانية لا تقل عنها أهمية، هي الوظيفة الاستشارية<sup>2</sup> التي ورد النص عليها في المادة 119 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 كما يلي : ( تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ).

### أولا: نطاق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية أساسا من نص المادة 119 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 - السابقة ذكرها - و من نص كل من المادة 04 من القانون العضوي 98 - 01 التي

<sup>1</sup> - القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، (ج. ر. ج. رقم 37 المؤرخة في 01 جوان 1998) المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ( ج. ر. ج. ج. العدد 43 الصادر بتاريخ 03 أوت 2011 )  
<sup>2</sup> - عادل نوادي، مرجع سابق، ص 113

جاء فيها : ( يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة بنظامه الداخلي ) و المادة 12 من ذات القانون الوارد بها أنه : ( يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه و يقترح التعديلات التي يراها ضرورية )

و إن ما يستنتج من هذه النصوص هو أن مجلس الدولة يشكل بالنسبة إلى الحكومة في مجال التشريع غرفة مشورة، أي إذا أرادت هذه الأخيرة تقديم مشروع معين، فإنه يتعين عليها أولاً اللجوء إلى مجلس الدولة لأخذ رأيه بخصوص هذا المشروع، فللدور الاستشاري لمجلس الدولة ينصب على التأكد أساساً مما إذا كان مشروع القانون المختر به قد راعى مبدأ التوزيع الدستوري للاختصاصات، لاسيما ما يتعلق منه بالمجال المخصص للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و راعى مبدأ تدرج القوانين أم لا.<sup>1</sup>

وللإشارة فقد ذهب بعض الفقه إلى أنه تطبيقاً للمبدأ القانوني المعروف: من يملك الأكثر يملك الأقل يمكن لمن هو مخول بالقيام بدور استشاري على نصوص قانونية أعلى أن يقوم بذات الدور على نصوص قانونية أقل منها درجة<sup>2</sup>.

ولقد وسعت بالفعل المادة 04 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، قبل عرضها على المجلس الدستوري من نطاق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، إذ جاء فيها " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، الطبعة الأولى، دار ربحانة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2003، ص129

<sup>2</sup> - عادل ذواوي، مرجع سابق، ص115

المحددة ضمن نظامه الداخلي، كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة. "

لكن المجلس الدستوري ارتأى- عند عرض القانون العضوي 98-01 عليه، بان هذا النطاق الموسع للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة فيه تجاوز لنص المادة 119 من الدستور ( التي تقابلها المادة 136 بعد تعديل الدستور سنة 2016 )، ولذلك قام بإلغاء جزئي لنص المادة 04 بموجب رأيه<sup>1</sup> رقم 98/06 المؤرخ في 19 ماي 1998 حيث صرح:

( اعتبارا أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 من الدستور. و اعتبارا أن المشرع بإقراره عرض مشاريع الأوامر و مشاريع المراسيم الرئاسية و التنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها كما ورد في المادة 04 من القانون العضوي موضوع الإخطار، لم يتقيد بالنص الدستوري، بل أضاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري، و التالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقض به أحكام المادة 119 الفقرة الأخيرة من الدستور، مما يفضي إلى الإخلال بمقتضياتها )

و الحقيقة أن المجلس الدستوري باعتباره جهاز مكلف بضمان احترام الدستور، قد أصاب فيما توصل في رأيه هذا، وذلك لأنه بالرجوع إلى المادة 119 من الدستور نجد أنها بعدما نصت بصريح العبارة على مشاريع القوانين لم تنص بعدها إطلاقا على الأوامر أو المراسيم الرئاسية و التنفيذية<sup>2</sup>، لذا فان المادة 04 من

<sup>1</sup> - رأي رقم 98/06 مؤرخ في 19 ماي 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 01/98 للدستور، الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ( ج.ج.ج.ج. العدد 37 مؤرخة في 01 جوان 1998، ص 11 )

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 303

القانون العضوي 01/98 في شكلها النهائي، أي بعد خضوعها للرقابة الدستورية لم  
تقم بالنص على الأوامر والنصوص التنظيمية.

**ثانيا: ضوابط الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة**

تتمثل ضوابط الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في المسائل التالية<sup>1</sup>:

**أ - شكل مجلس الدولة عندما يتداول في المجال الاستشاري**

نصت المادة 14 من القانون العضوي 98 - 01 على أنه: ( ينظم مجلس  
الدولة لممارسة اختصاصاته ذات الطابع القضائي في شكل غرف، و يمكن تقسيم  
هذه الغرف إلى أقسام.

و لممارسة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري ينظم في شكل جمعية عامة و  
لجنة دائمة )

ونصت المادة 35 من ذات القانون على أنه : ( يتداول مجلس الدولة في  
المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة و لجنة دائمة )

**ب- الإجراءات الواجبة الإتباع في المجال الاستشاري**

نصت المادة 41 من القانون العضوي 98 - 01 على أنه : ( تحدد أشكال و  
كيفية الإجراءات في المجال الاستشاري عن طريق التنظيم )

و لقد قام بالفعل المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998<sup>2</sup>  
بتحديد الأشكال و الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة  
كما يلي<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> - عادل نوادي، مرجع سابق، ص 117-118

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد الأشكال و الإجراءات و كفاءاتها في  
المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ( ج.ر.ج. ج.الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر سنة 1998 عدد 64 )

<sup>3</sup> - العيفا أويحيى، النظام لدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، الدار العثمانية، الجزائر، 2004، ص 382

**1-الإخطار:** يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة و ذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها، حيث يرسل كل مشروع قانون و جميع عناصر ملفه المحتملة من طرف الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة، و يسجل ذلك في السجل الزمني الخاص بالإخطار.

## 2-استلام مجلس الدولة لمشروع القانون وعرضه على الجهة المختصة:

بعد استلام الملف المتكون منه مشروع القانون يقوم رئيس مجلس الدولة -حسب الحالة- إما:

\*بتعيين أحد مستشاري الدولة كمقر، وذلك في الحالة العادية لتتم بعدها دراسة ومناقشة مشروع القانون من طرف فوج عمل من المستشارين في جلسات، ويبقى للوزير المعني أو ممثله حق الحضور.

\*أو بإحالة مشروع القانون في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها إلى رئيس اللجنة الدائمة، الذي يعين في الحال مستشار الدولة المقرر. و في كلا الحالتين ترسل نسخة من عناصر الملف إلى محافظ الدولة، الذي يعين أحد مساعديه ويكلفه بمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظاته المكتوبة.

**3-تحديد جدول الأعمال:** عندما تنتهي الأشغال التحضيرية - لإعداد مشروع التقرير النهائي- يحدد رئيس مجلس الدولة تاريخ الجلسة وجدول الأعمال، ويقوم بعد ذلك بإخطار الوزير المعني- أو الوزراء المعنيين- به.

**4-عقد الجلسة<sup>1</sup>:** تتعدّد الجلسة التي يمارس فيها مجلس الدولة وظيفته الاستشارية - بحسب الحالة- في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة، يتم خلالها تلاوة التقرير المعد

<sup>1</sup> - عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 385 وما بعدها.

من قبل مستشار الدولة المقرر، و تقديم المذكرات المعدة من محافظ الدولة أو أحد مساعديه، لتتخللها مناقشة عامة حول مضمون مشروع التقرير النهائي، تختتم بإجراء مداولة يشارك فيها وجوبا محافظ الدولة أو أحد مساعديه، وتتخذ بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، وبعد المداولة و المصادقة على التقرير النهائي يكون مجلس الدولة قد أبدى رأيه.

**5-تبلغ رأي مجلس الدولة إلى الحكومة :** يرسل رأي مجلس الدولة -المدون في شكل تقرير نهائي- إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة.

### ج- الطبيعة القانونية لرأي مجلس الدولة

إن الرأي الذي أبداه مجلس الدولة حول مشروع قانون ما قد تضمن اقتراحات ترمي إما<sup>1</sup>: إلى إثراء النص، أو تعديله، أو سحبه عندما يحتوي على مقتضيات قد يصرح بعدم دستورتيتها.

فهل الحكومة ملزمة بما خلص إليه رأي مجلس الدولة، أم أنه يحق لها التمسك

بمشروعها كما قدمته للمجلس، وبالتالي تطرح رأي مجلس الدولة جانبا؟

ذهب معظم الفقه الجزائري<sup>2</sup> - إن لم نقل كله - إلى أن إخطار مجلس الدولة

بمشاريع القوانين، وطلب رأيها حولها من طرف الحكومة يعد أمرا إلزاميا و وجوبيا، كما

صرحت بذلك المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 عندما نصت على انه: (

يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين).

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2005، ص119  
<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 119

وهناك من الفقه من ذهب إلى أنه لا يمكن للحكومة إصدار نص مختلف عن مشروعها الأصلي الذي أحالته لاستشارة مجلس الدولة<sup>1</sup>.

أما الرأي الذي ذهب إلى أن<sup>2</sup> عبارة: «أخذ رأي» الواردة في النص الدستوري لا تحمل أكثر من تفسير فمجلس الدولة في المجال التشريعي يمارس دور الهيئة الاستشارية و لا تكون لآرائه القوة الإلزامية « فإنه ليس دائما صحيحا، ولنا في نص المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 أكبر دليل، فقد صرح هذا الأخير بأنه: ( تعد المواضيع الأخرى التي لا تدخل ضمن مجال القانون من اختصاص التنظيم . يمكن تعديل النصوص ذات الشكل التشريعي التي تناولت هذه المواضيع بمراسيم تتخذ بعد أخذ رأي مجلس الدولة..).

### الفرع الثاني: بواسطة رقابة القضاء الإداري والقضاء العادي

السمة البارزة في الدولة الحديثة أنها دولة قانون، تسعى إلى فرض حكمها على جميع الأفراد في سلوكهم و أعمالهم، و كذا فرضه على نشاط و تصرفات هيئات الدولة، المركزية منها و اللامركزية<sup>3</sup>.

و هو ما تبنته النصوص الدستورية الجزائرية المتعاقبة، و فتنت تؤكد و تصر عليه، فالمادة 74 من دستور 1976 نصت أن: ( على كل شخص احترام الدستور، و الامتثال لقوانين الجمهورية و تنظيماتها. لا يعذر أحد بجهل القانون ) و المواد 57 من دستور 1989 و 60 من دستور 1996 و 74 من التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 على أنه: ( لا يعذر بجهل القانون ، يجب على كل

<sup>1</sup> - عبد الرزاق زوينة، " الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة و مهمة مبتورة"، مجلة مجلس الدولة،

الجزائر، 2001، العدد 01

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 313

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 314

شخص أن يحترم الدستور و قوانين الجمهورية ) . و إن كان نص الدساتير الجزائرية على أن أحكام القضاء تصدر وفقا للقانون بمفهومه الواسع، فإن نص المادة 152 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 171 من التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 نصت على تبني الازدواجية القضائية، تحديدا بواسطة رقابة كل من القضاء الإداري و القضاء العادي

### أولا: بواسطة رقابة القضاء الإداري

تمثل التنظيمات المستقلة من حيث المعيار الشكلي قرارات إدارية، ومن ثم فإنها تكون محلا لرقابة القا ضي الإداري في الإطار الموضوعي لاختصاص " مجلس الدولة " باعتبارها صادرة عن سلطة إدارية مركزية، كما تمتد الرقابة القضائية إلى التنظيمات غير المستقلة باعتبارها قرارات إدارية. و لقد اجتهد الفقه الدستوري في مسألة تحديد صور منازعة التنظيمات أمام القضاء، وذلك بمحاولة إظهار الأشكال أو الصور التنازعية للتنظيمات المستقلة، أمثال الفقيه " PIERRE PACTET " الذي لخصها في ما يلي<sup>1</sup>:

\*الصورة الأولى تتمثل في أن التنظيمات المستقلة يمكن أن تكون محال لدعوى " تجاوز السلطة "، والتي ترفع من طرف كل إداري صاحب مصلحة، كما يمكن أن تحرك دعوى أمام القاضي العادي إذا ما تضمنت شروط غير عادية تمس الإداريين المخاطبين بها ومتعلقة بأضرار مادية حتى ولو كانت مرفوعة أمام القاضي الإداري.

\*أما الصورة الثانية تتمثل في منازعة التنظيمات المستقلة أمام القضاء الإداري بدعوى اعتدائها على المجالات المحفوظة للبرلمان ليشرع فيها بقوانين، وهذه الصورة التنازعية للتنظيمات المستقلة يقتضيها المعيار الشكلي الذي يصنفها على أنها قرارات

<sup>1</sup> - سعاد بن سريية، مرجع سابق، ص137

إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية، ومن هذا المنطلق تندرج ضمن نطاق الاختصاص الموضوعي لمجلس الدولة.

لقد اجمع الفقه المقارن في مسألة خضوع المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية بمناسبة ممارسته لسلطته التنظيمية لرقابة القاضي الإداري على ضرورة تحديد التكيف القانوني لهذه المراسيم، ففي فرنسا و مصر ميز الفقه<sup>1</sup> بين نوعين من المراسيم الرئاسية، الأولى هي المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية بوصفه سلطة سياسية وليس سلطة إدارية، وبالتالي لا يمكن إخضاعها للرقابة القضائية لأنها تعتبر عمل من أعمال السيادة، هذه النظرية التي أوجدها مجلس الدولة الفرنسي الذي استند في إخراج هذه الطائفة من القرارات من نطاق اختصاصه بحجة اتصالها بسيادة الدولة الداخلية و الخارجية، ومن ثم فإن طبيعتها تتعارض مع جعلها محلا لدعوى قضائية لما يحيط بها من اعتبارات سياسية تبرر تحويل السلطة التنفيذية سلطة تقديرية أوسع مدى وابعد نطاقا تحقيقا لصالح الوطن و أمنه وسلامته، دون تحويل القضاء سلطة التعقيب على ما تتخذه من إجراءات في هذا الصدد، لان ذلك يتطلب توافر معلومات و عناصر و موازين تقدير مختلفة لا تتاح للقضاء<sup>2</sup>، أما الطائفة الثانية من المراسيم الرئاسية، هي القرارات التي تدخل في النطاق اللاتحي، ذلك أن هذه القرارات تعتبر قرارات إدارية أصدرها مصدرها باعتباره جهازا تنفيذيا وليس باعتباره جهازا تشريعيا، ومن ثم يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري، وبالتالي فإن قرارات رئيس الجمهورية التي هي حكم اللوائح يجري عليها ما يجري على قرارات السلطة التنفيذية من جواز الطعن فيها أما القضاء الإداري.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - حفيظة موساوي، الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية : الجزائرية و الفرنسية و المصرية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017/2016، ص246

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص247

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص257

بالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري، فقد نصت المادة 143 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 161 من التعديل الدستوري 2016 على أنه " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية." ونصت المادة 09 فقرة 01 من القانون العضوي 98-01 الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 على أنه "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

تأسيسا على هذه المواد، تمت رقابة مجلس الدولة على التنظيمات المستقلة طبقا للمعيار الشكلي، وذلك عن طريق رقابة مدى مراعاة الشروط الشكلية للقرار الإداري، وكذا الشروط الموضوعية الداخلية المرتبطة بمجال الاختصاص الوظيفي على حد تعبير الدكتورة "سعاد بن سريّة" " بحيث تدرج المراسيم الرئاسية ضمن نطاق الاختصاص القضائي لمجلس الدولة الذي يقوم برقابة المشروعية عن طريق البت في مدى مشروعية المرسوم الرئاسي بعد تلقيه طعنا بشأنه، وتتصب رقابة المشروعية هنا على الجانب الشكلي للمرسوم الرئاسي باعتباره قرارا إداريا، حيث يراقب فيما إذا كان محترما للدستور و القانون، أو من الجانب الموضوعي في حالة اعتدائه على المجال المخصص للقانون . لكن بعض المراسيم الرئاسية تخرج عن نطاق الرقابة القضائية باعتبارها " قرارات إدارية محصنة من هذه الرقابة"، ومن هذا المنظور تصنف على أنها " أعمال السيادة"، والتي بحكم طبيعتها تفلت من رقابة المشروعية نظرا لكونها تتخذ في ظروف استثنائية وفقا لنظرية أعمال السيادة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص138

ومن جهة أخرى لا تعد التنظيمات المستقلة من المواضيع التي تدخل ضمن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة طبقا للمعيار الموضوعي، وبالتالي لا تصلح لتكون محلا للدعوى المنصوص عليها في المادة 09 فقرة 01 من القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة على حد تعبير الدكتورة " مديحه بن ناجي" التي رأت أنه "..... لا يمكن أن نتخيل إمكانية الطعن بدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية في المراسيم الرئاسية على اعتبار أنها تشبه القانون بالمعيار الموضوعي، بمعنى أن المرسوم الرئاسي يعالج مبادئ أساسية تحكم المجتمع على أساس العمومية و التجريد، وهي الخاصية ذاتها التي يتصف بها القانون. وما دام انه لا يمكننا الطعن في قانون بدعوى قضائية باعتبار أن هناك مؤسسة دستورية مخولة بنظر مدى دستورية القوانين والتمثلة في هيئة المجلس الدستوري، فانه كذلك لا يمكن الطعن في المراسيم الرئاسية، إلا إذا تم تطبيق هذه الأخيرة تطبيقا فرديا بإصدار قرارات إدارية فردية على ضوء المراسيم الرئاسية، فتلک القرارات الإدارية الفردية هي التي تقبل الطعن بالدعوى الإدارية....."<sup>1</sup> . وهذا الرأي هو الأقرب للصواب، لان موقف القضاء بخصوص الرقابة على المراسيم الرئاسية يمكننا القول بان هذه الرقابة منعدمة، فلا وجود لأي حكم قضائي في هذا الشأن، أي انه لم يسبق للقضاء الإداري أن تصدى لقرارات رئيس الجمهورية.

### ثانيا: بواسطة رقابة القضاء العادي

خلافا للقضاء الإداري (مجلس الدولة) الذي يملك سلطة إلغاء التنظيمات المستقلة بوصفها قرارات إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية، يقتصر حق القضاء العادي على مجرد الامتناع عن تطبيق هذه النصوص دون إلغائه، ويرى البعض أن هذا الامتناع واجب

<sup>1</sup> - مديحه بن ناجي، استقلالية السلطة القضائية في دول المغرب العربي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1- بن يوسف بن خدة - 2016-2017، ص 197

على عاتق القضاء نظرا لتعلق مبدأ المشروعية بالنظام العام<sup>1</sup>، إذن فإن رقابة القضاء العادي للسلطة التنظيمية تتجسد في لجوء القضاء المدني عند فصله في القضايا المعروضة أمامه إلى استبعاد تطبيق النص التنظيمي (التشريع الفرعي) في حالة تعارضه مع نص قانوني (تشريع عادي).

وقد أكدت المحكمة العليا هذا الحل في قرارها الصادر في 2002/10/09 والذي جاء في حيثياته<sup>2</sup>:

« حيث أن إجراء شهر العريضة الافتتاحية للدعوى، قد استحدثه مرسوم 63-76 المؤرخ في 25 مارس 1976 الذي يتعلق بتأسيس السجل العقاري ولم ينص عليه كل من قانون الإجراءات المدنية والقانون المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري . وبذلك يكون المرسوم المنوه إليه قد استحدث شرطا جديدا لصحة العريضة الافتتاحية لم يرد لا في قانون الإجراءات المدنية ولا القانون المتضمن إعداد مسح الأراضي العام ومن ثمة يوجد التعارض بين القانون والمرسوم المشار إليه.

وحيث أنه وطبقا لمبدأ تدرج القوانين الذي يقضي بأنه في حالة ما إذا وقع التعارض بين التشريع والتشريع الفرعي، فإنه يطبق التشريع الأعلى ويترجح التشريع الأدنى.

وحيث أن قضاة الموضوع عندما طبقوا التشريع الفرعي وطرحوا التشريع الأعلى يكونون قد طبقوا ذلك المبدأ بالمفهوم العكسي.

<sup>1</sup> - نسيمه بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية رسالة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، 2006/2007، ص 270

<sup>2</sup> - المحكمة العليا، قضية رقم 264463 بتاريخ 2002/10/09، بين (ن-س) ض (ن-ش)، المجلة القضائية، العدد الثاني، لسنة 2002، ص 232

وبذلك وقع قضاة الموضوع في خطأ في تطبيق القانون عندما طبقوا التشريع الفرعي وطرحوا التشريع الأعلى، واعتبروا ذلك الإجراء متعلقاً بالنظام العام، مما عرض قضاءهم للنقض.»

وعليه إذا كانت الغرفة المدنية للمحكمة العليا، ودون أن تتعرض مباشرة لفحص المشروعية، تتمسك بمبدأ تدرج القوانين لاستبعاد التنظيمات التنفيذية وإهمالها إذا ما خالفت تشريعاً أعلى، فإنه من الممكن جداً أن نتصور أنها ستطبق نفس الحل القانوني في الحالة التي يكون فيها التنظيم الرئاسي الصادر عن رئيس الجمهورية بموجب سلطته التنظيمية مكان المرسوم التنفيذي.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - عادل ذواوي، مرجع سابق، ص 145

**ملخص الفصل:**

من خلال دراستنا لهذا الفصل و المتمثل في السلطة التنظيمية ل رئيس الجمهورية، يمكن القول أن سلطة تشريع و سن القوانين التي هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، لم تعد حكرا على هاته السلطة، بل أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية بعض المسائل غير المخصصة للقانون و هذا من خلال السلطة التنظيمية ل رئيس الجمهورية التي جاء بها في نص المادة 143 من الدستور.

كل هذا اتضح لنا من خلال تطرقنا إلى :

- مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و التي تطرقنا فيها إلى مدلول هاته السلطة من عناصر و مميزات و كذا إلى أنواع السلطة التنظيمية و قوتها القانونية. كما تطرقنا إلى نطاق ممارسة السلطة التنظيمية ل رئيس الجمهورية من خلال الممارسة التي يقوم بها و كذا إلى مجال هاته الأخيرة
- أما في المبحث الثاني فتطرقنا إلى الرقابة على السلطة التنظيمية من خلال الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وكذا إلى الرقابة القضائية عليها عن طريق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة و رقابة القضاء الإداري و القضاء العادي.

# الفصل الثاني

سلطة رئيس الجمهورية  
في التشريع بأوامر

## الفصل الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

نصت المادة 98 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

عهد للسلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري على غرار الأنظمة الدستورية المقارنة، القيام بمهمة وضع القوانين التي تحكم المجتمع. وتعتبر هذه المهمة من أهم المهام الدستورية في الدولة، لكو نها من أبرز وسائل التعبير عن الإرادة الشعبية، ما دام أن البرلمان وهو الجهاز الذي يقوم بوضع القوانين يضم ممثلي الشعب.<sup>1</sup>

إلا أنه في ظل مبدأ الفصل بين السلطات و اعتماد سياسة التعاون و التكامل بين السلطات العامة في الدولة لاسيما التشريعية و التنفيذية، لم تعد هذه المهمة اختصاصا احتكاريا منوطا بالبرلمان وحده دون سواه، بل أصبحت مهمة يتقاسمها ويتشارك فيها كل من البرلمان و رئيس الجمهورية بصفة استثنائية، ونظرا لأن رئيس المؤسسة التنفيذية منتخب في أغلب الأنظمة، ساهمت في تمكين هذا الأخير من مشاركة المؤسسة التشريعية في عملية سن القوانين بواسطة الأوامر، حيث أصبح يزاحم السلطة التشريعية في اختصاصاتها الأصلية في التشريع، من خلال ممارسته لسلطة التشريع بالأوامر في حالات معينة، والمخولة له بموجب الدستور، هذه الأوامر التشريعية لها قوة القانون، سواء كان ذلك بتفويض من البرلمان أو بناء على أحكام الدستور، الأمر الذي أدى إلى تعاضد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية

<sup>1</sup> - أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2008، ص02

وتقليل دور السلطة التشريعية في مجال التشريع، فأحدث خلافاً في توازن العلاقة بين السلطين التشريعية و التنفيذية<sup>1</sup>.

إن جل الدساتير الجزائرية منحت لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق أوامر باستثناء دستور 1989. الذي لم يتضمن هذه الصلاحية رغبة في إحداث توازن مؤسساتي عن طريق إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية ابتداء من حماية اختصاصاتها التشريعية من اعتداء السلطة التنفيذية بواسطة الأوامر، وكذلك تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>2</sup>، ولكن هذا الوضع لم يعمر طويلاً بإصدار دستور 1996 الذي نص على اختصاص رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر ونظمه في المادة 124 منه، التي تقابلها المادة 142 من التعديل الدستوري 2016. هذه الأخيرة حددت حالات معينة يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس خلالها هذا الاختصاص، بالإضافة إلى ذلك فقد وضعت ضوابط وشروطاً أي قيوداً في محاولة منه لوضع حد لهذا الاختصاص حتى لا يعتدي من خلاله رئيس الجمهورية على الاختصاص الطبيعي للبرلمان (المبحث الأول)، كما أنه ونتيجة لخطورة وأهمية هذا الاختصاص الاستثنائي المخول لرئيس الجمهورية، لابد علينا من الوقوف على الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، وهذا مهم جداً لتحديد نوع الرقابة المفروضة عليها (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: حالات التشريع بأوامر والقيود المفروضة عليها

المقصود بالأوامر تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلاً للبرلمان وفي نفس المجالات المحددة له دستورياً،

<sup>1</sup> - ندير جبراني، التشريع بأوامر في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2015/2016، ص10

<sup>2</sup> - خديجة خلوفي، " التشريع عن طرق الأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 " ، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، مجلة دولية دورية محكمة تصدر عن جامعة عباس لغرور، خنشلة، 2016، العدد06، ص139

أي انه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بأتم معنى الكلمة مع البرلمان، و الثابت أن هذه السلطة إما تكون مفوضة من البرلمان مثل ما هو عليه الحال في معظم دساتير العالم و خاصة الأنظمة الغربية، وإما تكون سلطة أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض مثل النظام الدستوري الجزائري<sup>1</sup>.

لقد حدد الدستور الجزائري الحالي حالات التشريع بأوامر انطلاقاً من المادتين 138 و 142 من الدستور الجزائري المعدل في سنة 2016، وهي التشريع بأوامر في غياب البرلمان نتيجة شغوره أو وجوده في عطلة، وكذا إصدار قانون المالية بموجب أمر، وأخيراً اتخاذ الأوامر في الحالة الاستثنائية (المطلب الأول)، كما انه قيد رئيس الجمهورية بشروط معينة موضوعية أو شكلية لا بد من توافرها حتى يستطيع هذا الأخير ممارسة هذه السلطة، تختلف باختلاف الحالات التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأوامر، أي باختلاف الأوامر الصادرة عن الرئيس (المطلب الثاني)، كما أن مباشرة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في هذه الحالات يترتب عنه آثار متعددة في مواجهة البرلمان صاحب الاختصاص بالتشريع (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: حالات التشريع بأوامر

إذا كان الأصل أن التشريع من اختصاص البرلمان، فإنه يحق لرئيس الجمهورية استثناء وطبقاً لدستور 1996 المعدل سنة 2016 التدخل في اختصاص السلطة التشريعية في ثلاثة حالات، وهي حالة التشريع بأوامر في غياب البرلمان (الفرع الأول)، حالة إصدار قانون المالية بأمر (الفرع الثاني)، وأخيراً التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: التشريع بأوامر في غياب البرلمان

<sup>1</sup> - نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2005-2006، ص 07

من الأمور المتعارف عليها أن كل سلطة في الدولة عليها أن تقوم بوظيفتها المخولة لها في الدستور إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث تختص السلطة التشريعية كما هو معروف بسن القوانين، إلا أن هذه السلطة لا تكون قائمة طوال الوقت، و في هذه الحالة قد تحدث ظروف طارئة تشكل خطراً على كيان الدولة تتطلب سرعة التدخل للتصدي لها<sup>1</sup>.

لذلك كان المؤسس الدستوري الجزائري قبل تعديل 2016 يضمن المادة 124 منه عبارة "...شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان..." ، ليتغير جزء من العبارة خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 باستبدال بين دورتي البرلمان ب: " خلال العطل البرلمانية "، هذا التغيير الذي وقع في المادة 124 والتي أضحت المادة 142، كان تماشياً مع التعديل الذي وقع لنص المادة 118 من دستور 1996 والتي يقابلها نص المادة 135 بعد تعديل سنة 2016، التي اختزلت دورات البرلمان العادية في دورة واحدة مدتها عشر أشهر على الأقل، بعد أن كان يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين في السنة مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل.

### أولاً: التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء حياته قبل انقضاء العهدة التشريعية المحددة دستورياً، ويكون ذلك عادة بمقتضى إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية. و يقصد بالفصل التشريعي الفترة الفاصلة بين انتخابات وأخرى للمجلس الشعبي الوطني<sup>2</sup>، وقد حددتها الفقرة الأولى من المادة 119 من دستور 1996 بخمس سنوات، فاستحداث المؤسس الدستوري في ظل دستور 1996، حالة شغور المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، راجع إلى استخلاص العبر، لتفادي حالات الفلأغ الدستوري الذي عاشته الجزائر سنة 1991، أين تزامنت استقالة رئيس

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية و رقابتها في الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2016، ص119

<sup>2</sup> - صبرينة بوخنان، الوظيفة الإدارية لرئيس الجمهورية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، جامعة باجي مختار، عنابه، كلية الحقوق، 2007، ص86

الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني، وما ترتب عنه من أزمات سياسية حادة، كما أنه يدخل في إطار ضمان التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والذي يتطلبه مبدأ الفصل بين السلطات<sup>1</sup>، والمساهمة في استعادة استقرار مؤسسات الدولة، وتحسين التشريع، وتعزيزا لذلك فقد منح المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، لمجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 136 منه، وبالرغم من حصر هذه السلطة في مجالات محددة على سبيل الحصر في نص المادة 137 المضافة من الدستور، إلا أن هذا التعديل يعتبر بداية نحو خلق نوع من التوازن الوظيفي بين الغرفتين البرلمانيتين، وإعطاء مجلس الأمة المكانة التي يستحقها في مجال التشريع، والتي نصت عليها المادة 112 من الدستور، إضافة إلى دوره في المجال الرقابي.

و بناءا عليه تمثّل سلطة التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني المخولة لرئيس الجمهورية، الوسيلة الوحيدة لتنظيم جميع المجالات التي تعود طبقا للدستور إلى السلطة التشريعية.

### ثانيا: التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية

يعتبر تحديد مدة الدورات التشريعية عاملا أساسيا لتفوق المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية، وإن كان ذلك يعود إلى أسباب موضوعية تتمثل في استحالة استمرار دورة البرلمان طيلة السنة<sup>2</sup>، فطبقا لنص المادة 124 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير، يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في الفترات التي تتخلل دورات انعقاد البرلمان، والتي تعرف بفترات العطل البرلمانية الممنوحة للنواب، والمقصود بالعطلة البرلمانية، أن البرلمان لا يضل منعقدا طوال أيام السنة و إنما يجتمع خلال فترة زمنية معينة، وقد حددت 118 المادة من نفس الدستور دورات

<sup>1</sup> - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، 2010، ص301  
<sup>2</sup> - سعيد بو شعير، " التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، 1988، العدد 01، ص350

البرلمان بدورتين عاديتين كل سنة، حيث تكون مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل وهما دورة الربيع، وتبدأ في يوم العمل الثاني من شهر مارس، ودورة الخريف وتبدأ في اليوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، وهذا ما نصت عليه أيضا المادة (05) من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08/03/1999 الخاص بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما، وبين الحكومة، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع أيضا بين دورتي انعقاد البرلمان الغير عادية، و الواقع أنه إذا كان اختصاص البرلمان لوظيفته التشريعية هي مدة ثمانية أشهر في السنة على الأقل، فإن لرئيس الجمهورية نفس هذا الاختصاص خلال أربعة أشهر كاملة في الانعقاد خلال السنة.

و بالمقارنة مع التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، نجد بأن المشرع الجزائري قد أحدث تغييرا على مستوى تنظيم السلطة التشريعية لاسيما في نص المادة 135 من دستور 1996 بعد التعديل، حيث قلص في عدد دورات البرلمان، من دورتين إلى دورة واحد فقط في السنة، ورفع في مدة انعقادها إلى عشرة أشهر، بعدما كانت أربعة أشهر لكل دورة في النص القديم، وبالتالي لم يعد رئيس الجمهورية يشرع بين دورتي البرلمان بل خلال العطل البرلمانية طبقا للفقرة الأولى من نص المادة 142 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والمقدرة بشهرين على الأكثر من الناحية النظرية، و التي تبدأ من نهاية مدة العمل التشريعي المقدرة بعشرة أشهر، إلى غاية بداية فترة تشريعية جديدة.

و بناءا عليه فإن تقليص دورتي البرلمان إلى دورة واحدة فقط في السنة، ورفع من انعقاده إلى عشرة أشهر، فهو أمر محسوب لصالحه، لأن ذلك من شأنه أن يفتح المجال واسعا أمام نواب الشعب لترقية وتحسين العمل التشريعي المنوط بهم بشكل واسع، بالنظر إلى تضيق آجال العطل البرلمانية وحصرها في مدة أقصاها شهرين على الأكثر، و التي من خلالها يتدخل رئيس الجمهورية في صلاحيات البرلمان عن طريق استخدامه لآلية الأوامر بحجة الضرورة الملحة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 61

تبعاً لما ذكر أعلاه، فإن ما تم النص عليه في المادة 142 بعد تعديل 2016، بأنه يحق لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني تطبيقاً للمادتين 96 و 147 من ذات الدستور، أو بين دورتي البرلمان التي كان يتم عقدهما استناداً للمادة 118 من الدستور قبل تعديله في 2016، أو خلال العطل البرلمانية التي أصبحت واحدة على اعتبار أن الدورة العادية أصبحت واحدة هي الأخرى طبقاً للمادة 135 من الدستور بعد هذا التعديل، كان الغرض منه سد الفراغ الذي قد ينتج عن غياب البرلمان، وعن عدم استطاعة القوانين السارية المفعول في أثناء الغياب و كذا المراسيم الرئاسية تغطيته<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: حالة إصدار قانون المالية بموجب أمر

خلافاً لما كان عليه الحال في ظل الدساتير الجزائرية السابقة، والتي كانت تخول صلاحية سن قانون المالية إلى البرلمان دون غيره، منح دستور سنة 1996 المعدل و المتمم لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حال تخلف البرلمان عن المصادقة على مشروع قانون المالية خلال الآجال القانونية المحددة في الدستور<sup>2</sup>، و بالرجوع إلى المادة 138 من الدستور ( المادة 120 سابقاً قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ) و تحديداً الفقرتين 9 و 10 نجدها تنص على ما يلي: "...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه طبقاً للفقرات السابقة، وفي حال عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة سابقاً يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر... ". فإذا لم يوافق البرلمان على قانون المالية في ظرف شهرين ونصف ابتداءً من يوم إيداعه لدى

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 120

<sup>2</sup> - سفيان ماضي، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر و اتساع مجال اختصاصاته التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015، ص 119

مكتب الغرفة الأولى، يصدر قانون المالية بأمر رئاسي، ولعل ذلك راجع إلى ما للميزانية من أهمية، إذ لا بد من توافرها قبل حلول السنة الجديدة وقبل أن تصبح الدولة من الناحية المالية في ريبة، أو بالأحرى قبل أن يؤدي الأمر إلى الشلل الكلي للدولة<sup>1</sup>.

ونظرا للخصوصية التي تتميز بها الأوامر المتخذة في المجال المالي، فإنه يمكن استخلاص النقاط التالية<sup>2</sup>:

- يستخلص من صياغة الفقرة 10 من المادة 138 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، أن رئيس الجمهورية مجبر على إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية بموجب أمر وغير مخير في ذلك، ولو كان العكس صحيحا لتضمنت الفقرة ما يفيد بأنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع الحكومة بأمر، في حين أنها وردت بها جملة « يصدر مشروع الحكومة بأمر»، لذلك فليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، إذا لم يصادق عليه البرلمان في أجل خمسة وسبعين (75) يوما، وإنما هو واجب و التزام دستوري يقع عليه.

- لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، وإنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقا لنص دستوري صريح وهو نص المادة 138 من الدستور المعدل والمتمم، ومن ثم ليس لأبي سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه، إذا ما تحقق سبب اتخاذها.

- لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية، فالبرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع بمرور خمسة

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 120

<sup>2</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 67

وسبعين (75) يوما التي يمنحها له الدستور للمصادقة على قانون المالية، بالإضافة إلى ذلك فهذه الأوامر تكون لها قوة قانون المالية

و الملاحظ في هذا الشأن كذلك، أن الحكومة هي التي تملك المبادرة في إعداد مشاريع قوانين المالية، بينما المجالس المنتخبة ليس لها الحق في تقديم اقتراح معاكس أو حتى أن تشارك أثناء مرحلة التحضير، و تقتصر مهمتها على المصادقة عليها، ولذلك يرى جانب كبير من الفقه بأن الغاية الأساسية لهذه الأوامر لا تتعلق بالمشاركة في النشاط التشريعي بقدر ما هي وسيلة لإضعاف مركز ومكانة البرلمان في المواد المالية، و بمعنى آخر وضع المؤسسة التشريعية تحت وصاية السلطة التنفيذية.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: حالة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

تعترف جل الأنظمة المقارنة لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحية التشريع في ظل الظروف الاستثنائية و هو ما يسمى بتشريعات الضرورة. وذلك باعتباره المعنى الأول بالمحافظة على كيان الدولة وسلامة ترابها ومؤسساتها.

و بالرجوع للدستور الجزائري لسنة 1996 وحتى بعد تعديله في 2016، نجده قد سمح لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 142 منه أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، لكونه الجهة الأقدر على ملء الفراغ في مثل هذه الحالات. ذلك انه كثيرا ما يتطلب الأمر تدخلا سريعا لإصدار تشريعات تواجه بها الأمور الطارئة التي لا يستطيع البرلمان بحكم طبيعة وإجراءات عمله أن يقوم بنفس الطريقة السريعة والحازمة التي تعمل بها السلطة التنفيذية، لذلك فإن السماح للرئيس بالتشريع بأوامر

<sup>1</sup> - أحسن رابحي، مرجع سابق، ص51

في الحالة الاستثنائية، له تبرير مقنع وهو الخطر الداهم والجسيم الذي قد يصيب الدولة في ظل هذا الظرف الاستثنائي.

إلا أن إمكانية رئيس الجمهورية سابقا طبقا للفقرة الأولى من المادة 124 من الدستور قبل تعديلها في 2016 إصدار الأوامر بمجرد غياب البرلمان و دون النص على وجوب توافق حالة الضرورة، بالرغم من أن هذه الحالة تعتبر فقها وقضاء السند و التبرير الوحيد للتشريع بأوامر، جعل من رئيس الجمهورية يشرع حتى في الظروف العادية و هذا جلي من خلال العديد من الأمثلة الواقعية، الأمر الذي يؤدي إلى اعتبار التشريع بأوامر في هذه الحالة اعتداء كان يمارسه رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية الطبيعية للبرلمان<sup>1</sup>. هذا ما دفع بالمؤسس الدستوري الجزائري على إثر تعديل 2016 إلى إضافة شرط الضرورة لنص المادة 142 منه أو ما تمت تسميته بالمسائل العاجلة لشروط الأوامر الصادرة في غياب البرلمان . هذه الشروط بالإضافة إلى شروط أو قيود أخرى خاصة بباقي أنواع الأوامر سنقوم دراستها وبأكثر تفصيل في المطلب الموالي.

### المطلب الثاني: القيود المفروضة على التشريع بأوامر

تعتبر الأوامر التشريعية الوسيلة القانونية الوحيدة التي يمكن من خلالها لرئيس الجمهورية أن يساهم مباشرة في صنع القانون، ومن ثم ا لتشريع في المجالات التي تختص بها أصلا السلطة التشريعية، وعليه و نظرا لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على مبدأ سيادة الشعب القائم على منح سلطة التشريع لم تلي الشعب دون سواهم، عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى تقييده بجملة من القيود و الشروط حتى لا يتحول رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريع أصلية<sup>2</sup>. وعليه سنتطرق للشروط

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 123

<sup>2</sup> - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 19

الموضوعية و كذا الشكلية لكل حالة من حالات التشريع بأوامر، وهي الأوامر الصادرة في غياب البرلمان، و الأوامر المالية، و الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.

### الفرع الأول: القيود المفروضة على التشريع بأوامر في غياب البرلمان

إن قيام رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في غياب البرلمان يتطلب توافر جملة من الشروط الموضوعية وأخرى شكلية. و من ثم، فإن الإشكالية التي تفرض نفسها في هذا الفرع خاصة بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016. ما هي الشروط الجديدة التي أضافها هذا التعديل فيما يتعلق بالأوامر المتخذة في غياب البرلمان؟ وهل كانت كفيلة بتنظيم هذه الرخصة، لجعلها مجرد رخصة استثنائية يلجأ إليها رئيس الجمهورية عند الضرورة فقط؟

#### أولاً: الشروط الموضوعية

تتمثل الشروط الموضوعية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان فيما يلي : شرط الضرورة والشرط المتعلق بالزمن ( حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، حالة العطل البرلمانية )

#### أ - شرط الضرورة

نظيماً لمبدأ الفصل بين السلطات تختص كل سلطة بالوظيفة المسندة إليها دستورياً، لكن لاعتبارات عملية تناولت الدساتير حالة الضرورة وأعدتها كشرط لتدخل السلطة التنفيذية في التشريع بدلاً من البرلمان مع ضرورة إخضاع هذه الصلاحية للموافقة البرلمانية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص51

غير أن الدستور الجزائري لسنة 1996 لم ينص صراحة على شرط الضرورة، حيث عبر عليه بطريقة ضمنية، ومفاد هذا الشرط أنه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر، فذلك يعد استثناء وليس قاعدة عامة<sup>1</sup>.

بمعنى إن هذا التدخل يجب أن تفرضه فكرة الضرورة أي الحاجة الملحة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر، لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة، وبالتالي يظهر بان فكرة الضرورة تجد تبريرها ضمن الحاجة الملحة التي تقتضي التعجيل في تحصيل نصوص تشريعية معينة لمواجهة ظروف طارئة و لا تحتمل التأخير، بحيث إن انتظار عودة البرلمان من غيابه لإصدار مثل هذه التشريعات، قد يؤدي انتفاء الحاجة إليها وزوال المصلحة منها بسبب تأخر وسائل المعالجة القانونية، وبمفهوم المخالفة لا يمكن لرئيس الجمهورية سن هذه النصوص إذا كانت التشريعات العادية المسنونة من قبل البرلمان كافية بمفردها للسيطرة على هذه الظروف، أو إذا كانت الظروف الموضوعية التي اقتضت إصدار هذه التشريعات تحتمل انتظار عودة البرلمان من غيابه ومعالجتها بواسطة القوانين العادية، أي أنها ليست بدرجة عالية من الخطورة و الاستعجال<sup>3</sup>.

هذا وقد تم النص صراحة على شرط الضرورة في التعديل الدستوري الأخير 2016 في الفقرة الأولى من المادة 142<sup>2</sup> التي عوضت المادة 124 من دستور 1996 بالنص على ضرورة حدوث مسائل عاجلة، حتى يتمكن رئيس الجمهورية من اللجوء إلى التشريع بأوامر في غياب البرلمان. ولكن يبقى هذا الشرط غير واضح

<sup>1</sup> - أحسن رابحي، مرجع سابق، ص65

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص66

<sup>2</sup> - الفقرة الأولى من المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة

في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلا العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة "

لأنه لم يحدد الجهة التي ستراقب مدى توفر شرط الاستعجال لإصدار الأوامر، هل البرلمان عندما تعرض عليه هذه الأوامر في أول دورة له يمارس الرقابة اللاحقة عليها؟ ذلك لان تحديد مجالات القانون و تأكيد انتمائها للإطار التشريعي مخول للبرلمان بمقتضى الدستور، أم تبقى سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في تكييف مدى توفر هذا الشرط للتشريع بأوامر؟ ولا شك أن الطرح الأول أولى بالإتباع، رغم أن المعطيات السياسية لا توجي بإمكانية معارضة البرلمان لإرادة الرئيس<sup>1</sup>.

### ب- الشرط المتعلق بالزمن

لقد حددت المادة 142 من الدستور الجزائري وفق تعديل 2016 هذا الشرط بطريقة صريحة و حصرت في حالتين، فلكي يتمكن رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية لا بد أن يكون المجلس الشعبي الوطني شاغرا (1)، أو أن

يتم خلال العطل البرلمانية (2)، و يترتب على هذان القيدان أن التشريع بالأوامر خارج الإطار الزمني المحدد يعد اعتداء على السلطة التشريعية ومخالفا للدستور<sup>2</sup>.

### 1- التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

هذا الشرط لم يكن منصوص عليه في ظل دستور 1976، حيث اقتصر حق رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني<sup>3</sup>.

1 - خديجة خلوفي، مرجع سابق، ص142

2 - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص47

3 - المادة 153 من دستور 1976 " لرئيس الجمهورية أن يشرع، فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة "

إلا أنه مع صدور دستور 1996 استحدثت حالة جديدة في نص المادة 124 الفقرة الأولى، التي تقابلها المادة 1/142 من تعديل 2016 وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني..... "

يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء حياته قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي يحدده الدستور، وذلك يكون عادة بمقتضى إجراء " الحل " المخول لرئيس الجمهورية وحده<sup>1</sup>.

وعليه فإن سبب شغور المجلس الشعبي الوطني قد يعود إلى رفضه مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية حسب نص المادة 96 من تعديل 2016 و الحل في هذه الحالة وجوبي<sup>2</sup>، أي يحل المجلس الشعبي الوطني أليا بعد رفضه لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية وهذا الحل تقرر بحكم القاعدة الدستورية و ليس بإرادة رئيس الجمهورية.

كما قد يكون سبب شغور المجلس الشعبي الوطني راجع إلى إرادة رئيس الجمهورية، وهو ما نصت عليه المادة 147 من الدستور حسب آخر تعديل " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها..... " وإذا تحقق ذلك ينفرد رئيس الجمهورية بالتشريع إلى غاية انتخاب الغرفة السفلى للبرلمان في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر<sup>3</sup>. و الملاحظ على حكم هذه المادة أن رئيس الجمهورية يمكنه اللجوء إلى الحل دون قيد أو شرط، حيث يستطيع حل المجلس الشعبي الوطني بدون سبب، وهو ما يجعل إجراء الحل

<sup>1</sup> - أحسن راجحي، مرجع سابق، ص54

<sup>2</sup> - المادة 1/96 من الدستور حسب تعديل 2016 " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا "

<sup>3</sup> - إيمان الغربي، مرجع سابق، ص07

تطبيقاً لحكم هذه المادة من أخطر السلطات التي يمتلكها رئيس الجمهورية للتأثير على البرلمان، كما أن امتلاكه لهذه الأداة تدعم وتقوي مركزه القانوني وتجعله في وضع قوة في مواجهة باقي السلطات و خاصة السلطة التشريعية. كما توجد حالة ثالثة كسبب لشغور المجلس الشعبي الوطني وهي إذا رفض طلب التصويت بالثقة التي بادرت به الحكومة حسب نص المادة 98 فيمكن لرئيس الجمهورية قبل قبول استقالة الحكومة اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني حلاً رئاسياً<sup>1</sup>.

إذن فرئيس الجمهورية يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني كما رأينا سابقاً، لكن قد يطرح تساؤل أنه في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني قد يحل محله مجلس الأمة، أي مجلس الأمة هو هيئة تشريعية تقوم مقام الغرفة الأولى في حالة حله وبالتالي هل يبقى رئيس الجمهورية محتفظاً بسلطته في إصدار الأوامر وفق هذا الطرح؟

رغم أن التعديل الدستوري 2016 قد منح لمجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين حسب نص المادة 136 منه، وبالتالي يمكن له التشريع باعتبار انه الغرفة الثانية في البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع و لا تمنح لرئيس الجمهورية، ولكن الأمر غير ذلك، لأن المادة 137 قد قيدت سلطة مجلس الأمة في اقتراح القوانين في مجالات معينة، وهي في مجال التنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي، أي لا يمكن له اقتراح القوانين في كل مجالات التشريع، وبالتالي مجلس الأمة لا يؤخذ بعين الاعتبار فرغم تواجده إلا أن رئيس الجمهورية يواصل التشريع عم طريق الأوامر<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 6/5/98 من الدستور تعديل 2016 " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته.

في هذه الحالة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 147 أدناه"  
<sup>2</sup> - خديجة خلوفي، مرجع سابق، ص 141

## 2- التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية

المقصود بالعطلة البرلمانية أن البرلمان لا يضل منعقدا طوال أيام السنة، وإنما يجتمع لفترة زمنية معينة، وقد عدلت مدة العطلة البرلمانية لان في دستور 1996 نص على التشريع لأوامر بين دورتي البرلمان، باعتبار أن هذا الأخير كان يجتمع في دورتين عاديتين، وبالتالي بينها يشرع رئيس الجمهورية، أما بعد تعديل 2016 أصبح للبرلمان دورة واحدة كل سنة حسب المادة 135 من الدستور<sup>1</sup> مدتها عشرة أشهر على الأقل وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، وبالتالي المدة الباقية يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق أوامر وهي مدة شهريين أو أقل في السنة، باعتبار أن هذه الدورة يمكن أن تكون أكثر من عشرة أشهر وذلك في حالة تمديدتها بطلب من الوزير الأول لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال حسب الفقرة 02 من المادة 135 السابقة الذكر<sup>2</sup>.

ما يلاحظ على هذه المدة أنها قصيرة مقارنة بالمدة التي كان يشرع فيها رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر في الدساتير السابقة فبعدها كانت أربعة أشهر في دستور 1996 أصبحت المدة لا تتجاوز الشهرين في ظل تعديل 2016 وهذا يدل على نية المؤسس الدستوري في إرادته للتقليل من إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة في التشريع وإعادة الاعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 1/135 من الدستور تعديل 2016 " يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة

(10) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر "

<sup>2</sup> - الفقرة 02 من نفس المادة المذكورة أعلاه " يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة

لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال."

<sup>3</sup> - خديجة خلوفي، مرجع سابق، ص 141

## ثانيا: الشروط الشكلية

بالرجوع إلى فحوى المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، نلاحظ بأن المؤسس الدستوري الجزائري قد أدرج شرطين شكليين أساسيين حتى يضيف على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية، الشرعية الدستورية، ونخص بالذكر ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء بعد الأخذ رأي مجلس الدولة ثم عرضها على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها.

## أ- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة

لقد اشترط المؤسس الدستوري الجزائري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، حيث نصت الفقرة 05 من المادة 142 على ما يلي: « تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء »، وتعود الحكمة من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها، هي التي تقدم مشاريع القوانين طبقا للمادة 136 فقرة أولى من الدستور، حيث نصت على: « لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين »، بالإضافة إلى كون الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) يضطلع بمهمة تنفيذ القوانين طبقا لما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة 143 من الدستور، ومن ثم فاتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء يساعد في إعدادها، و كذلك يساعد في تنفيذها<sup>1</sup>.

هذا وقد كان المؤسس الدستوري الجزائري قبل تعديل 2016 في المادة 124 منه، يتطلب قبل صدور الأمر المتخذ في غياب البرلمان، أن يعرض كمشروع أمر على مجلس الوزراء، كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع القوانين مع استبعاد رأي مجلس الدولة حول الموضوع.

<sup>1</sup> - احمد بركات، مرجع سابق، ص19

إلا أن الوضع قد تغير بعد تعديل 2016، فقد أصبح مشروع الأمر شبيها بمشروع القانون على الأقل من حيث الإجراءات، حيث أضحت الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية وفي غياب صاحبها الأصلي وذلك قبل إصدارها استنادا لنص المادة 142 منه، تتطلب إخضاعها لرأي أو لاستشارة مجلس الدولة ثم عرضها على مجلس الوزراء.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذه الحالة، هل رأي مجلس الدولة ملزم لرئيس الجمهورية، وبالتالي قد يحول دون إصدار أمر قد يتضمن اعتداء على الحقوق والحريات، أو مخالفة لمبدأ المشروعية؟ ومن ثم، فإذا كان النص الدستوري وبالأخص المادة 142 في فقرتها الأولى قد ألزمت رئيس الجمهورية بطلب رأي مجلس الدولة بشأن الأوامر، إلا أن تنفيذ أو تطبيق ذلك الرأي غير ملزم لرئيس الجمهورية، لأن الرأي ليس بقرار فإذا كان الثاني ملزما فإن الأول غير ملزم بتاتا. وبذلك، فإن إضافة هذا الشرط لن يفيد إطلاقا كآلية رقابة سابقة على أعمال رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

إذن فإن اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يمثل قيودا دستوريا على الرئيس، لكن التنصيص الوارد في المادة 5/142 لا يمكنه أن يتعدى إطاره الشكلي، بمعنى أن رئيس الجمهورية ملزم باتخاذ هذه التدابير على مستوى مجلس الوزراء، ولكنه غير مقيد من الناحية الدستورية بإشراك ممثلي الحكومة في صياغة هذه النصوص، طالما أن المادة 142 لا تحمل أي إشارة إلى هذه المسألة، ومن ثم، فإن هذا القيد ليس سوى مجرد إجراء شكلي لا يلزم رئيس الجمهورية في شيء، وبذلك يملك هذا الأخير

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 144

حرية واسعة في تقدير حالات اللجوء إلى استعمال الأوامر، وكذلك سلطة مطلقة في إعداد و تحضير مضمون هذه النصوص<sup>1</sup>.

### ب- عرض الأوامر على البرلمان

لقد نصت المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 على وجوب عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان و هذا في أول دورة له لتوافق عليها، وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

و يبدو أن المشرع أراد من خلال هذه النقطة أن يؤكد على أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، ومن ثم وجب عليه رقابة هذه التدابير والتحقق من توفر الشروط التي نصت عليها المادة ، ذلك، إن لم تعرض على البرلمان أو إذا عرضت عليه ولم يصادق عليها، يعني ذلك خروجها عن نطاق الشروط التي حددها الدستور مما يؤدي إلى إلغائها.<sup>2</sup>

لكن من الناحية العملية لم يحصل قط و أن اعترض نواب الشعب على أمر تشريعي صادر عن رئيس الجمهورية عرض عليه، منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، خوفا من إمكانية لجوئه إلى استعمال سلطته في حل البرلمان طبقا لنص المادة 147 من الدستور تعديل 2016 ، وهو ما يعكس قوة وهيمنة م مؤسسة الرئاسة على مؤسسة نواب الشعب.<sup>3</sup>

ورغم أن المؤسس الدستوري كان حريصا في تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر على البرلمان، بان يكون ذلك في أول دورة مقبلة لاجتماع البرلمان،

<sup>1</sup> - أحسن راجحي، مرجع سابق، ص62

<sup>2</sup> - فرحات سعدي، التشريع المفوض و المنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص109

<sup>3</sup> - ندير جبراني، مرجع سابق، ص72

وهذا الشرط من شأنه يمنع أي إهمال أو تقصير من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع، ولكن قيده من جهة أخرى في طريقة التصويت على هذه الأوامر<sup>1</sup>. بحيث يصوت عليها دون مناقشة، وهو ما سوف نتعرض له لاحقا بالتفصيل في المبحث الثاني.

### الفرع الثاني: القيود المفروضة على التشريع لأوامر في المجال المالي

نصت المادة 138 فقرة 9 و 10 من الدستور الحالي المعدل في 2016 على الأوامر الصادرة في المجال المالي وحددت الشروط الواجب توافرها لإصدارها، وتتمثل هذه الشروط في ما يلي<sup>2</sup>:

#### أولاً: شرط الاستعجال

إن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في المجال المالي ما هي إلا استثناء (مثلها مثل باقي الأوامر) على القاعدة العامة، ألا وهي أن التشريع من اختصاص البرلمان أصلاً، وعليه، فهذا الاستثناء مرتبط كما هو ظاهر من نص المادة 138 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل في 2016، بفكرة الاستعجال مادام أن تأخر البرلمان في وضع قانون المالية في الأجل المحدد له قد يضر بمصالح الدولة المالية، وهذا ما يبرر تدخل رئيس الجمهورية في هذا الصدد وقيامه بوضع ذلك القانون بأمر.

#### ثانياً: عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في اجل 75 يوماً

يعتبر إصدار رئيس الجمهورية لقانون المالية بموجب أمر جزاء اقره المؤسس الدستوري نتيجة عدم مصادقة البرلمان له في اجل 75 يوماً من تاريخ إيداعه لديه

<sup>1</sup> - خديجة خلوفي، مرجع سابق، ص143  
<sup>2</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص148 وما يليها

طبقاً لنص المادة 138 فقرة 9 و 10، كما نصت المادة 44 فقرة 2 و 3 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016<sup>1</sup>، والمحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، على المدة التي تصادق فيها كل غرفة من البرلمان على قانون المالية، فالمدة المحددة لمصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه هي 47 يوماً، تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس، أما بالنسبة للمهلة المخصصة لمصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون المالية فهي 20 يوماً تحسب ابتداء من نهاية مهلة 47 يوماً المخصصة للغرفة الأولى، ونفس الإجراءات التي يمر بها مشروع قانون المالية في المجلس الشعبي الوطني يمر بها في مجلس الأمة و إذا ثار خلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، تكون لجنة متساوية الأعضاء للفصل في الخلاف<sup>2</sup>، و المهلة المحددة للبت في الخلاف و الفصل فيه هي 8 أيام، تحسب ابتداء من نهاية مهلة 20 يوماً المحددة لمجلس الأمة للتصويت على قانون المالية<sup>3</sup>. وتتجسد عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية من خلال الفرضيتين التاليتين<sup>4</sup>:

- قد يتعثر مشروع قانون المالية، في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على مشروع القانون في الأجل المحدد لكل منهما للمصادقة.

<sup>1</sup> - القانون العضوي 16-12 مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، و عملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، (ج ر ج ج، العدد 50، مؤرخة في 28 أوت سنة 2016)

<sup>2</sup> - انظر المادة 5/138 من التعديل الدستوري 2016

<sup>3</sup> - الفقرة 04 من المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المذكور أعلاه " في حالة خلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة متساوية الأعضاء اجل ثمانية(8) أيام للبت في شأنه "

<sup>4</sup> - الفقرة 04 من المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المذكور أعلاه " في حالة خلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة متساوية الأعضاء اجل ثمانية(8) أيام للبت في شأنه "

- وقد تتحقق عدم المصادقة في حالة ما إذا مضت مهلة 8 أيام دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي، وهنا لا تستطيع الحكومة أن تسحب مشروع قانون المالية، كما هو الحال بالنسبة لمشاريع القوانين الأخرى، و إنما يقوم رئيس الجمهورية بإصداره بموجب أمر .

### الفرع الثالث: القيود المفروضة على التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

تشكل الحالة الاستثنائية أحد أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وكذلك الآثار الخطيرة التي تترتب عليها، وهذا على مختلف الأصعدة، خاصة على حقوق الأفراد، و يعود أصل الحالة الاستثنائية إلى المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 حيث أكدت على ضرورة تمتع رئيس الجمهورية بالسلطات الاستثنائية خاصة في الظروف التي تعد خطيرة<sup>1</sup>، وقد منحت الدساتير الجزائرية كلها لرئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالة الاستثنائية<sup>2</sup>، حيث أقرت الفقرة الثالثة من المادة 142 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر خلال الإعلان عن هذه الحالة بقولها: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور " . وحتى يتمكن رئيس الجمهورية من إصدار هذه الأوامر يجب عليه من الناحية الموضوعية مراعاة شرط إصدارها في إطار سريان الحالة الاستثنائية، أما من الناحية الشكلية، فقد أوجب الدستور اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، لكن هل يشترط عرضها على البرلمان للموافقة عليها؟

<sup>1</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص66

<sup>2</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص151

نصت المادة 107 من الدستور " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

و لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية .  
و يجتمع البرلمان وجوباً.

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها ."

إذن و طبقاً للمادة 107 يستمد رئيس الجمهورية مشروعية ممارسته لسلطة التشريع بأوامر من الناحية الموضوعية من مدى توافر الشروط الموضوعية و الشكلية الخاصة بالحالة الاستثنائية، فهي التي تعطيه التبرير و التأسيس القانوني و الواقعي بحيث تصبح فاقدة لمشروعيتها إذا مورست خارج هذا الإطار .

#### أولاً: شروط قيام الحالة الاستثنائية

وفقاً لما أورده المادة 107 من الدستور السالفة الذكر، وحتى يكون بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية، لا بد من توافر بعض الشروط الموضوعية و الشكلية المحددة حصراً في الدستور وهي كالتالي:

## أ- الشروط الموضوعية لقيام الحالة الاستثنائية

## 1- وجود خطر داهم

لقد اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يعلن قيام الحالة الاستثنائية، ضرورة تواجد خطر، وهذا ما يتضح من الفقرة الأولى من المادة 107 من الدستور، ويشترط في الخطر أن يكون جسيماً والخطر الجسيم هو خطر غير مألوف، أي يخرج عن المخاطر المتوقعة<sup>1</sup>. ويجب أن يكون وشيك الوقوع و "داهم" بما يفيد وجود مؤشرات و وقائع ثابتة و حقيقية تؤكد أن الخطر حال و داهم يتطلب التدخل الردعي لمواجهة حماية للمؤسسات الدستورية من الانهيار أو الاختفاء أو أن تصبح تابعة لسلطة أخرى غير دستورية، فتفقد استقلاليتها، فالنص يفيد وجود خطر داهم يظهر من خلال الملابسات و الظروف الأمنية التي تطبع الحياة العمومية في الدولة وتوجب تقرير الحالة الاستثنائية بحيث لم يعد أمامه إلا ضرورة إعلانها، ما لم تتفاقم الأوضاع إلى حد وقوع عدوان أو يوشك أن يقع، ففي هذه الحالة نكون أمام حرب<sup>2</sup>، وفقاً للمادتين 109 و 110 من الدستور. وتقدير مدى وجود الخطر الداهم يؤول إلى اختصاص رئيس الجمهورية وحده<sup>3</sup>، وقد حددت المادة 107 من الدستور المسائل التي قد يهددها هذا الخطر، وهي إصابة مؤسسات الدولة الدستورية، الاستقلال الوطني، و سلامة التراب الوطني.

## 2- أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها

لقد حددت المادة 107 من الدستور الخطر الذي يستدعي استعمالها، بأن يكون هذا الخطر مهدداً لمؤسسات الدولة الدستورية أو مهدداً لاستقلالها أو سلامة ترابها، و لا

<sup>1</sup> - حميد محيد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مطبعة الفنون البيانية، ط 01، الجلفة، 2008، ص171

<sup>2</sup> - سعيد بوالشعير، "سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية"، م.ج.ع.ق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، العدد 01، ص39

<sup>3</sup> - محمد هامل، مرجع سابق، ص100

يكفي للجوء للمادة 107 من الدستور مجرد قيام الخطر، بل لا بد أن يكون هذا الخطر مؤثرا على نحو معين، بحيث يحدث تهديدا لمؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

وللتعبير عن هذا الشرط استعمل المؤسس الدستوري الجزائري عبارة "... يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية..."<sup>1</sup> ، غير أن هذه العبارة هي عبارة مطاطة لا يفهم المقصود بها على وجه الدقة<sup>1</sup>، مما يثير التساؤل التالي: هل يقصد بها الشلل التام لمؤسسات الدولة الدستورية أم مجرد عدم السير المنتظم لها ؟

ذهب أغلب الفقه الفرنسي في تفسيره هذه المسألة إلى اعتناق التفسير الموسع لشرط انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، و مقتضى هذا التفسير يكفي لتقرير الحالة الاستثنائية مجرد تعثر هذه السلطات في سيرها أو السير بصعوبة، و لا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل التام أو العجز الكلي عن أداء دورها الدستوري، وفي هذا الصدد يرى الأستاذ " حميد محديد " أن هذا الرأي ينطبق على المادة 93 من الدستور الجزائري (المادة 107 حاليا) وما يفسر ذلك أن نص هذه المادة تطلبت انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء لتطبيق أحكام المادة 93 من الدستور وهو ما يعني أن البرلمان ليس في حالة عجز<sup>2</sup>.

### ب- الشروط الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية هناك شروط شكلية، يجب على رئيس الجمهورية أن يحترمها أثناء تقرير الحالة الاستثنائية، وتتمثل هذه الشروط في ضرورة استشارة بعض الشخصيات، والاستماع إلى بعض الهيئات، بالإضافة إلى

<sup>1</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص71

<sup>2</sup> - حميد محديد، مرجع سابق، ص173

اجتماع البرلمان بقوة القانون، وهذا استنادا إلى المادة 107 من الدستور المعدل في 2016

### 1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان و رئيس المجلس الدستوري

ألزمت المادة 107 من الدستور رئيس الجمهورية بضرورة الاستشارة الرسمية لبعض الشخصيات قبل تقرير الحالة الاستثنائية ويتعلق الأمر برئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني، على اعتبار أن هذا الإعلان يخول لرئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات لعل أهمها، سلطة التشريع بأوامر حتى و البرلمان منعقد، ناهيك عن المكانة التي يحظى بها البرلمان بين المؤسسات الدستورية في الدولة، باعتباره المعبر عن إرادة الشعب، و صاحب السيادة في إعداد القانون و الموافقة عليه<sup>1</sup>، ومن جهة أخرى و نظرا لأهمية المجلس الدستوري في الحياة الدستورية للدولة باعتباره الهيئة المكلفة بالسهر على احترام الدستور و القانون، فقد ألزم المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بضرورة استشارة رئيس هذه المؤسسة قبل إعلانه للحالة الاستثنائية لان ذلك من شأنه أن يعزز موقف رئيس الجمهورية ويضفي الشرعية عليه من الناحية الدستورية أمام المؤسسات الأخرى وأمام الأفراد<sup>2</sup>.

و الملاحظ بأن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 قد استبدل استشارة كل أعضاء المجلس الدستوري التي كان يتطلبها الدستور في المادة 93 قبل هذا التعديل، باستشارة رئيسه فقط، فما الهدف من وراء ذلك؟ هل هو استبعاد لرأي الأغلبية المنتخبة الموجودة في هذا المجلس؟ خاصة و نحن نعلم بأن رئيس هذا المجلس يعين من قبل رئيس الجمهورية.

<sup>1</sup> - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 104-105.

<sup>2</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 276.

على حد تعبير الدكتورة " سعاد ميمونة " أن الأخذ بهذا الطرح - أي استبعاد رأي الأغلبية المنتخبة في المجلس الدستوري - يصطدم مع واقع آخر، هو أن كل من هو موجود في هذا المجلس لا يمكنهم مواجهة رئيس الجمهورية، ليس فقط المعينين بل حتى المنتخبين، لأن هؤلاء المنتخبين إما أن يكونوا قضاة تم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، أو أعضاء من البرلمان جاؤوا من الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني أو أغلبية 3/2 أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و الموالين لرئيس الجمهورية، أو جاؤوا من الثلث الذي يعينه رئيس الجمهورية، لهذا يكون الطرح السابق الذي يقضي بأن استبدال استشارة المجلس الدستوري باستشارة رئيسه فقط، غرضه تفادي رأي الأغلبية المنتخبة التي قد تواجه رئيس الجمهورية لا محل له، لأن الهدف الأساسي من ذلك هو المساواة في مصدر الاستشارة، فمن غير المعقول طلب استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، في حين يتم استشارة هيئة كاملة هي المجلس الدستوري<sup>1</sup>. وما يؤكد على هذا، أن الرأي غير ملزم بالنسبة لرئيس الجمهورية، لأن الاستشارة كأصل عام لا تلزم المستشير، لأنها من قبيل الآراء غير الملزمة من الناحية القانونية، وهكذا يظهر بأن رئيس الجمهورية مقيد من الناحية الإجرائية بطلب هذه الآراء، لكنه في المقابل غير ملزم دستورياً بمحتوى و مضمون هذه الاستشارة، وذلك يدل بأنه يملك سلطة تقديرية واسعة في تكييف الأمور واتخاذ القرار الأخير بنفسه، ولكن ذلك لا يعني عدم لجوء الرئيس إلى طلب الاستشارة لأنها تعد مسألة إجبارية في هذه الحالة حتى ولو كان الرأي الناتج عنها غير ملزم في حد ذاته، لان عدم طلب الاستشارة يؤثر في القيمة القانونية لقرار رئيس الجمهورية لعدم احترام

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 159

الإجراءات، ويجعل منه عملاً غير دستوري، قابلاً للطعن فيه قضائياً بدعوى تجاوز السلطة<sup>1</sup>.

## 2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء

من بين الإجراءات الأخرى التي يتعين على رئيس الجمهورية استيفاءها، عند ممارسته لسلطته الدستورية في إعلان الحالة الاستثنائية، الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، بالإضافة إلى مجلس الوزراء، و المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "الاستشارة" بالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان و رئيس المجلس الدستوري، في حين استعمل مصطلح "الاستماع" بالنسبة للمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، حيث يرى البعض في هذا الصدد أن الفرق بين المصطلحين يكمن فقط في التسمية<sup>2</sup>، على اعتبار أن رئيس الجمهورية وفي جميع الأحوال، غير ملزم بأي رأي قد يأتيه من الهيئات المذكورة في المادة 107 من الدستور من جهة، وكذلك إن لجوء المؤسس الدستوري إلى استعمال عبارة الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، راجع إلى كون رئيس الجمهورية هو من يترأس هاتين المؤسستين الدستوريتين، طبقاً لنص المادتين 4/91<sup>3</sup> و 197<sup>4</sup> من الدستور من جهة أخرى.

## 3- اجتماع البرلمان وجوبا

إن النص لم يوضح الهدف من الاجتماع و الدور المنوط بالبرلمان هنا، لكن يمكن اعتبار هذا الاجتماع كوسيلة لتمكين نواب الشعب و ممثليه من متابعة و مراقبة الأوضاع باستمرار و عن قرب، و كذا لتدعي م مشروعية قرارات رئيس

<sup>1</sup> - أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 89-90

<sup>2</sup> - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 107

<sup>3</sup> - نصت الفقرة 04 من المادة 91 من التعديل الدستوري 2016 على أن رئيس الجمهورية " يرأس مجلس الوزراء "

<sup>4</sup> - نصت المادة 01/197 من التعديل الدستوري 2016 " يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني "

الجمهورية في هذه الحالة<sup>5</sup>، وبالتالي فإن هذا الشرط الإجرائي هو الضمانة الحقيقية التي تؤدي إلى منع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له بموجب المادتين 107 و 142 من الدستور، لأن ممارسة الرئيس لتلك الاختصاصات في ظل سريان الحالة الاستثنائية تكون تحت رقابة البرلمان الذي له في حالة ما إذا حاد الرئيس عن العمل ببند الدستور إحالته إلى المحكمة العليا للدولة بتهمة الخيانة العظمى<sup>1</sup> طبقاً لنص المادة 177 من الدستور التي تقابلها المادة 158 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

### ثانياً: الشروط الشكلية للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

بالإضافة إلى شروط قيام الحالة الاستثنائية للتشريع بأوامر، يجب على رئيس الجمهورية مراعاة شروط شكلية أخرى لممارسة هذا الاختصاص هي : اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، وعرض الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية على البرلمان.

#### أ - اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

قبل أن يصدر الأمر يعرض كمشروع أمر على مجلس الوزراء، كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع القوانين مع استبعاد أخذ رأي مجلس الدولة حول موضوع الأمر. فالملاحظ، بأن المؤسس الدستوري الجزائري إثر تعديل 2016 ، قد اشترط عرض الأوامر المتخذة في غياب البرلمان على مجلس الدولة، دون أن يشترط ذلك بالنسبة للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، والسبب في ذلك راجع إلى طبيعة الظرف الذي يقتضي السرعة في اتخاذ التدابير اللازمة و لكن على الرغم من ذلك، فما الفائدة من هذه الاستشارة إذا لم تكن ملزمة لرئيس الجمهورية<sup>2</sup>

<sup>5</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص73

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص161

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص162

**ب- عرض الأوامر على البرلمان**

إن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على وجوب عرض هذا النوع من الأوامر على البرلمان ليوافق عليها<sup>1</sup>، إلا أنه نص على اجتماع هذا الأخير وجوبا. فهل أن الانعقاد الوجوبي للبرلمان معناه تمكينه من ممارسة نشاطه التشريعي، وبالتالي تمكينه من رقابة رئيس الجمهورية وخاصة للأوامر المتخذة من قبله؟ وهو ما سوف نجيب عنه في المبحث الثاني بمناسبة التطرق إلى الرقابة المفروضة على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالات المحددة سابقا.

**المطلب الثالث: الآثار المترتبة على سلطة التشريع بأوامر**

إذا باشر رئيس الجمهورية حقه في إصدار الأوامر التشريعية يكون بذلك قد حل محل السلطة التشريعية في تنظيم موضوعات هي أصلا من اختصاصها، مما ينتج آثار في مواجهة السلطة التشريعية، سواء في حالة غياب البرلمان (الفرع الأول) أو في الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني)

**الفرع الأول: الآثار المترتبة على استعمال رئيس الجمهورية للأوامر في غياب البرلمان**

تتأثر الوظيفة التشريعية للبرلمان خلال ممارسة رئيس الجمهورية للأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بدرجة بالغة الخطورة<sup>2</sup>، إذ يؤدي ذلك إلى تضائل سلطة البرلمان وتقليص دوره التشريعي (أولا)، و تدخل رئيس الجمهورية في المجالات المحجوزة للسلطة التشريعية (ثانيا).

<sup>1</sup> - خديجة خلوفي، مرجع سابق، ص 145

<sup>2</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 123

## أولاً: تضاؤل سلطة البرلمان وتقليص دوره التشريعي

يفهم من المادة 142 من الدستور حسب آخر تعديل انه لا يحق لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الأوامر إلا في ظروف معينة ما يجعل هذا الحق ذا طابع استثنائي، إذ حددت هذه المادة كما اشرنا سابقا على سبيل الحصر الحالات التي يشرع فيها بأوامر، فإذا كان الحق الممنوح لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني لا يثير إشكاليات معينة من الناحية الواقعية ذلك أنه لا تحدث حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إلا نادرا، ما يعني أن لجوء رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في إطار هذه الحالة لا يكون بدوره إلا نادرا، فان ما يثير الإشكالية في هذا الموضوع، هو الحق الممنوح لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية ( بين دورتي البرلمان قبل تعديل 2016 ) لان الواقع اثبت اللجوء المستمر لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في هذه الفترة ( العطلة البرلمانية )، ما افقد هذا الحق طابعه الاستثنائي، ليصبح من الإجراءات العادية خلال السنوات الأخيرة<sup>1</sup>.

ومن هذا المنطلق فان الإفراط في إصدار هذه الأوامر يشكل تجاوزا خطيرا للبرلمان بصفته العضو الأصيل للتشريع، و مساسا بحرمة بشكل يجعل البرلمان مجرد قاعة لتسجيل القوانين و التصويت عليها دون أن تكون له المبادرة في وضعه<sup>2</sup>، و تحوله إلى جهاز لإضفاء الشرعية على الأوامر التي تتقدم بها السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية، الذي له الحرية في تنظيم أي موضوع يريده بواسطة الأوامر، فإذا كان الإدعاء بأن الأوامر تمثل إجراء استثنائيا يتم اللجوء إليه

<sup>1</sup> - محمد ياهو، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود أمعري، تيزي وزو، 2013، ص52

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص53

من أجل تجاوز عدم كفاية الإجراءات البرلمانية الطبيعية، فإن الممارسة أثبتت أن الأوامر قد أصبحت وسيلة طبيعية للتشريع، و هو ما يعبر بجلاء عن رغبة في تجاوز سلطة البرلمان ، ويفيد عدم تقدير السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) للدور التشريعي للبرلمان<sup>1</sup>.

### ثانيا: تدخل رئيس الجمهورية في المجالات المجوزة للسلطة التشريعية

يترتب على نص المادة 142 من الدستور أن رئيس الجمهورية له صلاحية التشريع في جميع الميادين التي تشرع فيها السلطة التشريعية بموجب قوانين ، وكما نعلم أن مجال القانون محدد في الدستور بنصوص كثيرة ومتفرقة، لتنظيمه لمختلف المسائل السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية للدولة<sup>2</sup>. و من أبرز هذه النصوص هو نص المادة 140 من الدستور، والتي عدت 29 مجال من مجالات القانون. و عليه يستطيع رئيس الجمهورية أن يشرع في كل المجالات التي ينظمها القانون والمحددة دستوريا. و ذلك لأن المادة 142 من الدستور لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يشرع فيها، بل هو صاحب الاختصاص التشريعي الكامل أثناء المدة المحددة، بحيث له أن يشرع في مختلف المواضيع التي خصص بها البرلمان أثناء انعقاده. فالرئيس غير مفوض في استعمال ذلك، وإنما هو يمارس اختصاص مستمدا من الدستور مباشرة. بمعنى أن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية الحركة في المجال التشريعي. غير أن التساؤل يطرح بشأن إمكانية تدخل رئيس الجمهورية بأوامر في المجالات المخصصة للقوانين العضوية المنصوص عنها في المادة 141 من الدستور و التي تشمل ستة (06) مجالات، على أساس أن إعداد و

<sup>1</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص124

<sup>2</sup> - بشير بن مالك، مرجع سابق، ص49

إقرار هذه الفئة من القوانين يتم بإجراءات خاصة و متميزة عن إجراءات إعداد القوانين العادية.

من الناحية الفقهية، فإن الفقه الفرنسي<sup>1</sup>، يرى أنه بالرغم من أن المادة 38 من الدستور الفرنسي لم تحدد نطاق التفويض و جاءت بعبارات عامة " ..... يجوز للحكومة لتنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محدودة بإصدار أوامر تدخل عادة في نطاق القانون....." فإنه متفق على قصر نطاق الأوامر على الموضوعات التي تنظمها القوانين العادية فقط دون القوانين الأساسية. لان هذه الأخيرة تخضع في إصدارها و تعديلها لقواعد و إجراءات نص عليها الدستور، تختلف عن تلك القواعد و الإجراءات اللازمة لإصدار و تعديل التشريعات العادية، و تعلقها، أي القوانين الأساسية بتنظيم مؤسسات الدولة الدستورية.

و بالنسبة للجزائر يرى<sup>2</sup> الأستاذ " نور الدين رداة " انه بالرغم من أن القوانين العضوية مقارنة بالقوانين العادية تخضع لوجوب التصويت و المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للنواب، و بأغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة، وعلى الإخطار الوجوبي للمجلس الدستوري لممارسة رقابة المطابقة الدستورية على نص القانون، و تعلقها بمواضيع تنظيم السلطات العامة الدستورية، إلا انه لا يمكن أن نساند الاتجاه القائل بضرورة قصر النطاق التشريعي لرئيس الجمهورية على القوانين العادية فقط دون القوانين الأساسية، و السبب في ذلك يرجع إلى عمومية نص المادة 124 من الدستور ( المادة 142 حاليا )، والتي تمنح رئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر دون تحديد مجال تدخلها من جهة، و أن الأوامر هي أدوات تشريعية تم تبنيها للتدخل في مجال القانون أصلا من جهة أخرى، فهذا يعني أنه لا يوجد ما

<sup>1</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص126

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص127

يمنع رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية غاية ما في الأمر أنه لا بد أن تحوز على النصاب المطلوب للمصادقة عليها داخل غرفتي البرلمان من جهة، و وجوب خضوعها لرقابة المطابقة مع الدستور قبل صدورها من طرف المجلس الدستوري من جهة أخرى.

هذا وقد أظهرت الممارسة الفعلية لسلطة التشريع بأوامر في الجزائر، صدور أوامر تتضمن قوانين عضوية، حيث نجد الأمر 07-97 المتضمن القانون العضوي لنظام الانتخابات<sup>1</sup>، والأمر 09-97 الصادر في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية<sup>2</sup>. وهو ما يدل على تدخل رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في المجالات المحجوزة للبرلمان سواء تعلق الأمر بالمجالات المحددة في المادة 140 من الدستور الخاصة بالقوانين العادية أو بالمجالات المحددة في المادة 141 الخاصة بالقوانين العضوية.

لكن التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية يسوده بعض الغموض، على حد تعبير الأستاذ " احمد بركات" <sup>3</sup> فبعد أن يتم عرض هذه الأوامر على البرلمان، فهل يصادق عليها طبقا للمادة 124 من الدستور (المادة 142 حاليا)؟ أم تتم المصادقة عليها طبقا للمادة 123 فقرة 02 من الدستور (المادة 2/141 حاليا)، التي تشترط الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة، وذلك باعتبار هذه الأوامر تتضمن قوانين عضوية؟ كذلك بعد أن يتخذ رئيس الجمهورية أوامر في مجال هذه الفئة من القوانين، فهل يلتزم بالمادة 165 (المادة 186 حاليا)

<sup>1</sup> - أمر 07-97 مؤرخ في 06 مارس سنة 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 12، مؤرخة في 06 مارس 1997

<sup>2</sup> - أمر 09-97 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج، العدد 12، مؤرخة في 06 مارس 1997

<sup>3</sup> - احمد بركات، مرجع سابق، ص 31

من الدستور التي تنص على وجوب إخطاره للمجلس الدستوري ليراقب مدى دستورية القوانين العضوية؟

فبالنسبة للنصاب القانوني لإقرار الأوامر المتضمنة قوانين عضوية، فيجب تطبيق الفقرة 02 من المادة 141، التي تشترط موافقة الأغلبية المطلقة للنواب و أعضاء مجلس الأمة، لان الأوامر التشريعية تصبح قوانين بعد موافقة البرلمان عليها، ومن تم فإن هذه الأوامر قبل موافقة الجهاز التشريعي عليها، لم تصبح بعد قوانين عضوية، ولكي تصبح كذلك لا بد أن تقدم للبرلمان في شكل مشروع قانون للموافقة عليها، وتصبح بذلك مجرد مشاريع قوانين تتضمن قوانين عضوية، وعليه تطبق أحكام المادة 141 سالفه الذكر. أما بخصوص خضوعها لرقابة المجلس الدستوري المسبقة، فيجب إخضاع هذه الأوامر لرقابة المجلس الدستوري، وذلك بعد موافقة البرلمان عليها، وقبل إصدار القانون المتضمن الموافقة عليها<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الآثار المترتبة على استعمال رئيس الجمهورية للأوامر في الحالة الاستثنائية

إن الحالة الاستثنائية وما خولته المادة 107 من الدستور لرئيس الجمهورية بان يتخذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، تبين لنا المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، فإذا كان هو الحاكم في الظروف العادية بين المؤسسات الدستورية، فيصبح في ظل الظروف الاستثنائية هو الحامي و الضامن لاستمرارية المؤسسات و النظام، ومركزا لكل السلطات، وبهذا الدور الذي خوله إياه الدستور في إقرار الحالة الاستثنائية و تمكينه من وسائل مواجهتها، بواسطة سلطة

<sup>1</sup> - احمد بركات، مرجع سابق، ص32

التشريع بأوامر طبقاً للفقرة 04 من المادة 142 من الدستور، يترتب عنه من جهة، هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية (أولاً)، ومن جهة أخرى، إقصاء البرلمان من ممارسة السلطة التشريعية (ثانياً)

### أولاً: هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية

خول المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية اتخاذ الأوامر في ظل الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 و من تم تعتبر هذه المادة بمثابة ترخيص دستوري يجيز للرئيس مباشرة سلطات المشرع العادي ، و الملاحظ على نص المادة أنها أقصت كل الهيئات بما فيها البرلمان وهذا بتركيز سلطة إقرار و إنهاء الحالة الاستثنائية في يد رئيس الجمهورية الذي منحه الدستور أداة التشريع الفعالة لمواجهة هذه الحالة، فإذا كانت المادة 142 من الدستور قد سمحت للرئيس بان يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية ومعنى ذلك أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، فان المادة 107 من الدستور قد وسعت بشكل كبير الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، عندما نصت على أن الحالة الاستثنائية تسمح لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية، وهو ما يؤكد استنثار و تفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع أثناء سريان الحالة لاستثنائية<sup>1</sup>.

### ثانياً: إقصاء البرلمان من ممارسة سلطة التشريع

إذا كانت مباشرة رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية بمقتضى المادة 107 لا يثير أي نزاع، فإن الأمر يطرح إشكالاً بالنسبة لسلطة البرلمان التشريعية أثناء الحالة الاستثنائية، لان نص المادة قرر و اوجب ضرورة اجتماع البرلمان بغرفتيه، فما هو

<sup>1</sup> - حميد محيد، مرجع سابق، ص202

الغرض من هذا الاجتماع ما دام أن سلطة التشريع يمارسها رئيس الجمهورية؟ وما هي وظيفة البرلمان في ظل الحالة الاستثنائية؟

ذهب جانب من الفقه الفرنسي<sup>1</sup>، إلى أن وجود الحالة الاستثنائية لا يمنع البرلمان من ممارسة أعماله بصفة عادية، لأن المادة 16 من الدستور الفرنسي لا تضع أي قيد على البرلمان لمباشرة سلطاته التشريعية في الظروف الاستثنائية متى أمكن اجتماعه، إلا أن هناك جانب آخر من الفقه يؤكد العكس، فانعقاد البرلمان بقوة القانون في المادة 16 لا يعني إمكانية مباشرة سلطاته العادية، فعلى الرغم من اجتماعه إلا أنه يبقى مجردا من السلطات.

وعن كيفية التوفيق بين رئيس الجمهورية و البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية أثناء تطبيق المادة 16 فالحل في هذه الظروف أن البرلمان لا يتدخل في المجالات التي سبق أن نظمها رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 16، ذلك أن إعطاء البرلمان سلطة التشريع يؤدي إلى إرباك الأمور و إثارة الفوضى ذلك أن تدخل سلطتين تشريعتين لتنظيم مجال واحد بقرارات متعاقبة من الأمور التي تثير التنازع خاصة أن كل سلطة تملك إلغاء قرارات الأخرى، ولذلك فقد جرى العمل في ظل الجمهورية الثالثة على أن يتمتع البرلمان عن مباشرة سلطاته التشريعية في المجالات التي يفوض فيها الحكومة طيلة مدة التفويض.<sup>2</sup>

في الجزائر هناك من يرى أن سلطات رئيس الجمهورية بموجب نظام الحالة الاستثنائية لا تسمح له بتعطيل العمل التشريعي للبرلمان و التعدي على اختصاصاته الأصلية، كما أنه تبعا لهذا لا يملك سلطة حل المجلس الشعبي الوطني في هذه

<sup>1</sup> - حميد محديد، مرجع سابق، ص188

<sup>2</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص153

الظروف<sup>1</sup>، و لكن عكس هذا يرى البعض أن اجتماع البرلمان هنا هو لتمكينه من معاينة الوضع عن قرب و إعطاء المشروعية للإجراءات الاستثنائية المتخذة، بحيث يتمكن نواب الشعب من متابعة و مراقبة الأوضاع باستمرار، بحيث أن المادة 142 التي أدرجت شرط اجتماع البرلمان وجوبا على حد قول الأستاذ " حميد محديد " لا تجيبنا عن وظيفة البرلمان أثناء الحالة الاستثنائية، فحسب رأيه لا يعتقد أن اجتماع البرلمان هو من اجل التشريع، وحتى وان كان كذلك فالمادة 142 الفقرة الثالثة قد أعطت حق التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص154

<sup>2</sup> - حميد محديد، مرجع سابق، ص189

## المبحث الثاني: رقابة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية

الرقابة في أبسط تعريف لها، هي العملية التي عن طريقها يمكن أن نجعل أحكام القانون متفقة مع الدستور الذي يعتبر الوثيقة التي تتضمن القواعد التي تنظم السلطات، وتوضح طبيعة عمل كل سلطة ومدى حقوق الأفراد إزاء هذه السلطات في الدولة.<sup>1</sup>

والمؤسس الدستوري ومراعاة منه لتحقيق سيادة القانون في الدولة، ومن أجل ضمان خضوع الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية للدستور وعدم خروجه عليه، وضع وسائل لرقابة هذا الاختصاص الاستثنائي المخول للرئيس، وذلك ضمانا لسيادة القانون ومبدأ المشروعية في الدولة.

و أولى هذه الضمانات التي نضمها المشرع لرقابة هذا الاختصاص، تتمثل في الحق الذي منح للبرلمان لمراقبة هذه التدابير التشريعية، وذلك عن طريق المداولة بخصوص الأوامر التي تعرض عليه وذلك إما بالمصادقة عليها أم رفضها، أي أن شرعية هذه الأوامر مرهون بموافقة البرلمان عليها.

أما الضمانة الثانية التي وضعها الدستور لرقابة هذه التدابير، حتى لا تخالف مبادئ الدستورية، وبالتالي ضمان دستورتها، تتمثل في الرقابة بواسطة هيئة سياسية يتولاها المجلس الدستوري، الذي يقوم بفحص النصوص القانونية والنظر في مشروعيتها و عدم مخالفتها للأحكام الواردة في الدستور

بينما الضمانة الثالثة المعمول بها في الكثير من النظم الدستورية ، هي رقابة القضاء الإداري بواسطة مجلس الدولة الذي يراقب عدم خروج الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية عن الإطار الدستوري المحدد لها، عن طرق الوظيفة

<sup>1</sup> - فرحات سعدي، مرجع سابق، ص 132

الاستشارية التي يمارسها بمناسبة عرض الأوامر عليه لإبداء رأيه فيها، وعن طريق الوظيفة القضائية عند نظره في الدعاوى المرفوعة أمامه ضد الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية.

### المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر

إعمالاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور 1996، فمن مظاهر الفصل المرن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصه التشريعي ضمن المجالات المحجوزة للبرلمان، وفي حالات معينة عن طريق الأوامر كما سبق وأن تطرقنا إليه، وفي مقابل ذلك منح للبرلمان سلطة بسط رقابته على هذه الأوامر حتى يضمني عليها الشرعية الدستورية، باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، لذا وجب على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي يتخذها كاستثناء وليس كقاعدة لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو في خلال العطل البرلمانية طبقاً للتعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ليوافق عليها أو يرفضه<sup>1</sup>، ولكن التساؤل الذي يطرح في هذه المسألة، يتعلق حول إمكانية عرض الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية و الأوامر الصادرة في المجال المالي على البرلمان للموافقة عليها أو إلغائها.

### الفرع الأول: رقابة البرلمان للأوامر المتخذة في غياب البرلمان

لقد أقرت المادة 142 فقرة 2 و 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وجوب عرض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها<sup>2</sup>، حيث

<sup>1</sup> - حميد محديد، مرجع سابق، ص 285

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 288

جاءت على النحو التالي: " ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له. .... تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ".

من خلال نص الفقرة الثانية من هذه المادة يتضح لنا الطابع الإلزامي لطلب الموافقة حيث استعمل فيه مصطلح " ويعرض " الذي جاء على صيغة الوجوب، فتحرير هذه الفقرة لا تعطي لرئيس الجمهورية صلاحية الاختيار، وبالتالي فإن شرط عرض الأمر على الموافقة البرلمانية هو شرط ملزم وليس اختياري نظرا لورود المادة بصيغة تفيد الإلزام، فبموجب هذه الفقرة يجب على رئيس الجمهورية طلب موافقة المجلس الشعبي الوطني، ثم موافقة مجلس الأمة، بالإضافة إلى أن موافقة غرفتي البرلمان معا ضرورية، أي لا يمكنه الاكتفاء بموافقة إحدهما فقط في حالة ما إذا رفضت الغرفة الأخرى الموافقة على الأمر ومن جهة أخرى فقد حرص المؤسس الدستوري على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان، بأن يكون ذلك في أول دورة مقبلة لاجتماع البرلمان وهذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير متعمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصل حق التشريع<sup>1</sup>.

كما يفهم من الفقرة الثا لثة من نص المادة 142 من الدستور بان البرلمان بإمكانه الموافقة على الأوامر التشريعية، وبالتالي تصبح قانونا، كما يمكن له أن لا يوافق عليها فتعتبر لاغية، ويزول ما كان لها من قوة قانونية بأثر رجعي.

في الواقع يجب أن ننوه بأن المادة 142 من الدستور لم تمنح كامل الحرية للبرلمان لفحص وتقدير الأوامر، فهو لا يملك حق تعديلها، أو على الأقل إثنائها

<sup>1</sup> - خديجة خلوفي، مرجع سابق، ص143

بمناسبة إجراء المناقشة العامة، بل يتعين عليه قبولها أو رفضها كلية، ودون إدخال أي تعديل عليها<sup>1</sup>. وعليه فإن هذه الأوامر تكتسب الصفة الشرعية بمجرد صدورهما، وبالتالي فالمسألة لا تبقى معلقة على موافقة البرلمان بعد مناقشتها، ذلك أن الدستور لا يمنح أي سلطة للبرلمان لتفحص الأمر التشريعي ومناقشته وإثرائه، بل إنه يقيد سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة وفي أول دورة له، وهذا ما أكدته المادة 37 من القانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وهي ضرورة تطبيق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها، ولا يمكن تقديم أي تعديل في شأنها، بحيث يعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، وبالتالي بهذا الإجراء المتمثل في التصويت على الأوامر بدون مناقشة يكون البرلمان قد أغلق الباب بنفسه على حقه في الرقابة الفعالة على اختصاصاته التي مورست من قبل رئيس الجمهورية. بل الأكثر من ذلك هو مساس صريح بسيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، ليكرس أكثر طبيعة النظام السياسي الجزائري القائم على أساس تقوية السلطة التنفيذية وهيمنتها على السلطة التشريعية<sup>2</sup>.

هذا فان مصير الأوامر المعروضة على البرلمان طبقا للمادة 142 من الدستور لا يخرج من نطاق ثلاث احتمالات وهي:

<sup>1</sup> - أحسن رابحي، مرجع سابق، ص73  
<sup>2</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص2013

**أولاً: موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه**

تصبح الأوامر بعد الموافقة عليها من البرلمان مثلها مثل القوانين الرسمية الأخرى، فلا يمكن إلغاؤها أو تعديلها إلا بأمر أو قانون، كما أن هذه الموافقة البرلمانية لا تمنح هذه الأوامر القوة التشريعية ابتداء من هذا التاريخ فحسب، بل ابتداء من يوم صدورها، كما أن النصاب المطلوب في الموافقة يختلف بالنظر إلى موضوع الأمر، فإذا تعلق الأمر بالمجالات المحجوزة للقوانين العادية تطلب النصاب الأغلبية البسيطة للنواب و لأعضاء مجلس الأمة، في حين انه إذا كان موضوع الأمر من اختصاص القانون العضوي فان النصاب المطلوب هو الأغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الأمة<sup>1</sup>.

**ثانياً: رفض البرلمان الموافقة على الأوامر المعروضة عليه**

في هذه الحالة فان الأمر يعد لاغياً طبقاً للمادة 142 فقرة 03 من الدستور بعد تعديل 2016، على خلاف المادة 153 من دستور 1976، التي لم تقرر صراحة مصير الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان . لكن ما يؤخذ على نص المادة 142 هو إغفالها الإحاطة بمصير الآثار التي تكون قد تترتبت على الأمر الملغى، بمعنى أن هذه المادة لم تبين ما إذا كان إلغاء الأوامر يكون بأثر رجعي أو يسري فقط على الحاضر و المستقبل، ولما كان الأثر الرجعي لا يتقرر إلا بنص فإنها تسقط بالنسبة للمستقبل فقط. فحماية للحقوق التي قد تنشأ أو تترتب عن اتخاذ هذه الأوامر، فالأجدر اعتبار الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان أو رفضها هذا الأخير ملغاة من يوم رفضها وليس من يوم صدورها، أي إعدام آثارها بالنسبة للمستقبل فقط وليس بأثر رجعي . لهذا، فان الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في غياب

<sup>1</sup> - أحسن راجحي، مرجع سابق، ص73-74

البرلمان والمعروضة على هذا الأخير، فإذا رفضها البرلمان يكون قد منع تحولها إلى قوانين، أي منع إصباح الصفة التشريعية عليها، لتبقى قرارات إدارية تخضع للرقابة الدستورية والقضائية في آن واحد<sup>1</sup>.

**ثالثا: سكوت البرلمان بالرغم من عرض الأوامر عليه خلال المدة المحددة في الدستور**

لم يتعرض المؤسس الدستوري لإمكانية امتناع البرلمان عن اتخاذ موقف صريح إزاء الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية بعد عرضها عليه في أول دورة له طبقا لنص المادة 142 من الدستور، وقد فسر بعض الفقهاء هذه الفرضية بأنها بمثابة رفض ضمني لهذه الأوامر، ولكن هذا الحكم لا يمكن تعميمه بالنسبة للنظام الجزائري الذي ألح على البرلمان باتخاذ موقف معين إزاءها بالرفض أو بالإيجاب، ولهذا فإن صمت البرلمان و امتناعه لا يدل أبدا على رفض هذه الأوامر<sup>2</sup>.

أما في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر المتخذة على البرلمان لإبداء رأيه فيها بالموافقة أو بالرفض، فالمؤسس الدستوري كذلك لم يشر إلى الإجراءات التي سوف تطبق في حالة خرق رئيس الجمهورية لهذا القيد، بحيث لم يتطرق إلى الجزاء القانوني الذي يترتب على الأوامر في حالة عدم عرضها على البرلمان في الوقت المحدد لذلك دستوريا، خاصة وأن الرئيس غير مسؤول أمام البرلمان، وحسب رأي بعض الفقهاء، فإن هذه الأوامر تصبح غير نافذة في حالة عدم عرضها على البرلمان في وقتها المناسب لذلك، حيث نتوقف عن إنتاج آثارها

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 219

<sup>2</sup> - أحسن راجحي، مرجع سابق، ص 75

القانونية من هذا التاريخ مع بقائها خاضعة لرقابة القضاء الإداري، فعدم عرضها لا يؤدي إلى إلغائها بشكل مباشر طالما لم ينص الدستور على ذلك<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في المجال المالي

من خلال ما تضمنته المادة 138 من الدستور نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري أتى بسبب وحيد يمكن من خلاله أن يشرع رئيس الجمهورية بأمر في المجال المالي، والذي هو عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة خمسة وسبعون (75) يوما، وبالتالي بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر، فهو هنا يعتبر ج زاء لمواجهة العجز أو التراخي الذي سجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الآجال المحددة.<sup>2</sup>

ويتمحور دور البرلمان أساسا في إعداد ميزانية الدولة من خلال مناقشة قانون المالية والمصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال سبعة وأربعون (47) يوما ومجلس الأمة خلال مدة عشرون (20) يوما وذلك بنص المادة 44 من القانون العضوي 16-12، وبعد المصادقة عليه يصدر في شكل قانون في نهاية السنة المالية الجارية، وقبل بدء السنة المالية الموالية.<sup>3</sup>

إن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في المجال المالي تتمتع بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية والتي من بينها أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي هي سلطة مقيدة شكلا وموضوعا وأداة، حيث أنه من الناحية الشكلية رئيس الجمهورية يستطيع أن يمارس هذه السلطة دون إتباع أية إجراءات محددة، أما من الناحية الموضوعية

<sup>1</sup> - فرحات سعدي، مرجع سابق، ص144

<sup>2</sup> - بشير بن مالك، مرجع سابق، ص 174

<sup>3</sup> - عمار عباس، مرجع سابق، ص12

فهذه الصاحية لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية و لا تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى.<sup>1</sup>

بتفحص الدستور الجزائري نجده لم ينص على إخضاع الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية في المجال المالي لرقابة البرلمان، حيث أنه لم ينص صراحة ولم يبين بأن الأوامر التشريعية المتخذة بشأن قانون المالية خاضعة أو تخضع للرقابة البرلمانية من عدمها، ولكن في اعتقادنا أن الأمر الرئاسي الصادر بشأن قانون المالية لا يعرض على البرلمان للموافقة عليه لان البرلمان يكون قد فقد اختصاصه التشريعي بمجرد فوات المدة الممنوحة له للمصادقة عليه كجزء لتقصيره في أداء وظيفته التشريعية، لذلك يتولى رئيس الجمهورية عملية إصداره بموجب أمر رئاسي.

### الفرع الثالث: رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

بالرجوع إلى المادة 38 من القانون العضوي السابق 99 - 02 ( قبل صدور القانون العضوي 16-12 ) فالظاهر أن المشرع اقر تطبيق إجراء التصويت بدون مناقشة ولا تعديل على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان دون أن يحدد الأوامر التي تعرض والأوامر المستثناة من ذلك، بمعنى أن الأوامر المتخذة في غياب البرلمان أو حتى في الحالة الاستثنائية، فهي تخضع لرقابة البرلمان خاصة وان البرلمان في الحالة الاستثنائية مدعو للاجتماع بقوة القانون

إلا أن المجلس الدستوري الجزائري وبموجب الرأي رقم 08 / ر.ق.ع / م.د / 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 المتعلق بمطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين

<sup>1</sup> - أحمد بركات، مرجع سابق، ص 13

الحكومة للدستور<sup>1</sup>، تحفظ على رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، حيث جاء في رأي المجلس الدستوري حول عدم إمكانية إخضاع الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية للرقابة البرلمانية ما يلي :

" فيما يخص المادة (38) الفقرة الأولى من القانون العضوي موضوع الإخطار المحررة كالاتي: " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور".

واعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1، 2، 3، من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.

واعتبارا بالنتيجة انه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور.

بناء على ما سبق، وبصدور القانون العضوي 16 - 12 وطبقا لنص المادة 37<sup>2</sup> منه يكون قد حسم هذه المسألة وأكد على رأي المجلس الدستوري سالف الذكر، حيث أصبح عرض الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية وبصريح نص المادة

<sup>1</sup> - رأي المجلس الدستوري رقم 08 / ر.ق.ع / م.د / 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج رقم 15 الصادرة في 09 مارس 1999

<sup>2</sup> - تنص المادة 1/37 من القانون العضوي 16-12 " يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى و2 من المادة 142 من الدستور"

مقتصرًا فقط على الأوامر الصادرة عنه في غياب البرلمان فقط ، وعليه فإن الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية غير خاضعة للرقابة البرلمانية، ما يؤكد ضعف الدور الرقابي للبرلمان في مواجهة السلطات التي يحوزها رئيس الجمهورية بما فيها سلطة التشريع بأوامر.

إذن، فالرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية سواء الصادرة في غياب البرلمان والتي ألزمت المادة 142 من الدستور عرضها على البرلمان، أو الأوامر المالية وكذا المتخذة في الحالة الاستثنائية والتي لم يلزم المؤسس الدستوري عرضها عليه طبقًا للمادتين 138 و142 من الدستور ليست كفيلة كضمانة قانونية ودستورية لحماية حقوق وحرّيات الأفراد التي قد تمسها الأوامر، إما لأن النصوص القانونية قيدت وقلصت من الرقابة البرلمانية كما حدث بالنسبة للأوامر المتخذة في غياب البرلمان كعدم السماح لهذا الأخير بعدم مناقشة أو تعديل هذه الأوامر أو بسبب تركيبة البرلمان، أو لأن هذه الأوامر لا يكمن إخضاعها للرقابة البرلمانية إما بسبب الاستعجال كما هو الحال بالنسبة للأوامر المالية أو بسبب الأوضاع الخطيرة التي تواجهها الدولة والتي تستدعي السرعة في التصرف كما هو الحال بالنسبة للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: رقابة المجلس الدستوري على الأوامر

لقد جاء دستور 1996 المعدل سنة 2016 واضحًا في مجال تحديد مهام المجلس الدستوري في مراقبة مدى دستورية القوانين في عدة نصوص، إذ أن مجال عمله جاء محددًا على سبيل الحصر في الدستور والقانون المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ويتمثل هذا المجال في القوانين العضوية، النظام الداخلي لغرفتي

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 239

البرلمان، المعاهدات، القوانين والتنظيمات، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، و بالتالي فإن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على رقابة المجلس الدستوري للأوامر، إلا انه يعد موافقة البرلمان على الأمر يعد خاضعا للرقابة على دستورية القوانين بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية أو رئيسي غرفتي البرلمان أو الوزير الأول أو خمسين نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين عضوا من مجلس الأمة، ولكن لا يعقل أن يقوم رئيس الجمهورية بالإخطار عن عدم دستورية أمر قام هو بتشريعه وهو دليل على ضعف الرقابة الدستورية على القوانين عن طريق المجلس الدستوري<sup>1</sup>.

إذن فإن الموافقة البرلمانية على الأوامر تمنحها قوة تشريعية كاملة مماثلة لقوة القوانين العادية، وهذا التكيف يسمح بإدراجها ضمن نطاق الرقابة الدستورية الموجهة لتأطير التشريعات العادية<sup>2</sup>، لكن التساؤل الذي يثار يتعلق بإمكانية رقابة دستورية الأوامر قبل موافقة البرلمان عليها؟

في الواقع تعد الأوامر أعمالا إدارية طبقا للمعيار العضوي، طالما أن الجهة المخولة هذا الاختصاص تابعة للجهاز التنفيذي، لذلك يمكننا إدراجها ضمن المدلول العام للتنظيمات إلى حين عرضها على البرلمان للموافقة عليها، و الدليل على صحة هذا الاستخلاص ما ورد في فحوى المادة 162 من الدستور التي تقابلها المادة 181 من تعديل 2016 التي جاء فيها : " المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور، و في ظروف استخدام الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها " . و ما دامت هذه الأوامر لا تخرج من إطار الأعمال التشريعية، لهذا يتعين إحاطتها بذات الرقابة

<sup>1</sup> - مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 195

<sup>2</sup> - أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 78

الدستورية الموجهة إلى التنظيمات، وهذا قبل الموافقة عليها، وكذا تمديدها بذات الرقابة الدستورية الموجهة إلى القوانين العادية بعد الموافقة عليها من طرف البرلمان<sup>1</sup>.

هذا و اثبت الواقع العملي خضوع الأوامر فعليا للرقابة الدستورية، سواء كانت رقابة إلزامية تعالج مواضيع من اختصاص القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، أو تلك التي تعالج مواضيع من اختصاص القانون العادي، و كمثل على ذلك، نجد الأمر رقم 97-09، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية والذي كان قد وافق عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 06 مارس 1997 في دورة استثنائية، وقد أصدر المجلس الدستوري رأيه<sup>2</sup> حوله عدم دستورية بعض مواد هـ حيث تمت إعادة النظر في هذا القانون وفقا لملاحظاته، وتم إصداره حسب الإجراءات المعمول بها في المادتين 123 و 165 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير.

أما بالنسبة للرقابة الاختيارية المتعلقة بالقوانين العادية الصادرة بناء على أمر تشريعي، فأبرز مثال على ذلك، يوضحه لنا موقف المجلس الدستوري في القرار الذي اتخذته، بمناسبة رقابة مدى دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى<sup>3</sup>، والذي أصدر بشأنه قرار<sup>4</sup> بعدم دستوريته بتاريخ 27 فيفري 2000، حيث اعتبر المجلس الدستوري أن الأمر رقم

<sup>1</sup> - أحسن راجحي، مرجع سابق، ص79

<sup>2</sup> - رأي المجلس الدستوري رقم 01 المؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن

القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج.ر.ج. ج.، عدد 12، مؤرخة في 06 مارس 1997

<sup>3</sup> - الأمر رقم 97-15، المؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى،

ج.ر.ج. ج. عدد 38، مؤرخة في 31 ماي 1997

<sup>4</sup> - قرار المجلس الدستوري الصادر في 27 فيفري 2000، المتعلق بمدى دستورية الأمر 97-15، ج.ر.ج. ج.

العدد 07، مؤرخة في 28 فيفري 2000

15-97 غير دستوري، وأستند في ذلك إلى المادة 15 من الدستور، ومواد أخرى تتعلق بالجماعات المحلية، والتي تتمثل حسب دستور 1996، في البلدية والولاية<sup>1</sup> وبناء على ما تقدم نستطيع القول بأن المجلس الدستوري الج زائري قد قبل رقابته على الأوامر دون أية إشكال، بالرغم من عدم النص على ذلك صراحة لا في الدستور ولا في النظام الداخلي للمجلس الدستوري، وهذا يشكل نقطة إيجابية لصالح المجلس، حيث يغلق معها باب إمكانية معارضة الرقابة الدستورية على الأوامر، وكل ما يصدره رئيس الجمهورية من تشريعات في حالة اتخاذها أثناء غيبة المجلس التشريعي.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: رقابة مجلس الدولة للأوامر

لقد تم تأسيس مجلس الدولة كهيئة مقومة لنشاط الهيئات القضائية الإدارية بموجب المادة 152 من دستور 1996، و يندمج هذا التأسيس في سياق الإصلاحات المنتهجة من طرف السلطات العمومية والتي جعلت من مسألة إرساء أركان دولة القانون هدفا أساسيا، وخول المؤسس الدستوري مهمة رقابة نشاط الإدارة إلى مجلس الدولة على رأس هرم الهيئات القضائية الإدارية، والى جانب هذه المهمة فقد أسند له الدستور وكذلك القانون العضوي 98-1 المؤرخ في 30 ماي 1998، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، اختصاصات أخرى تتمثل في الاختصاصات الاستشارية باعتباره مستشارا للسلطة الإدارية المركزية، حيث يبدي رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر، وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد منحه مكانة خاصة في النظام القضائي الجزائري تساهم في حماية الحقوق والحريات وفي إثراء المنظومة القانونية تدعيما لأسس دولة القانون.

<sup>1</sup> - حميد محديد، مرجع سابق، ص304-305

<sup>2</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص119

## الفرع الأول: الدور الاستشاري لمجلس الدولة

لدراسة الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري يجب أن نفرق بين حالتين هما قبل تعديل دستور 1996 وبعده أي التعديل الدستوري لسنة 2016 .

فبالنسبة لدستور 1996 قبل التعديل تعتبر المادة 119 أصل نشأة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة حيث نصت في فقرتها الثالثة " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني " ، كما يستمد مجلس الدولة هذه الوظيفة الاستشارية من المادة 04 من القانون العضوي 98-01 حيث نصت " يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه يقترح التعديلات التي يراها"، حيث يتبين أن استشارة مجلس الدولة في مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة أمر إلزامي وإجباري، فلا يمكن للحكومة أن تعرض قوانينها مباشرة على البرلمان دون المرور على مجلس الدولة الذي يبدي رأيه فيها.

لقد منحت المادة 04 من القانون العضوي 98-01 لمجلس الدولة ممارسة رقابته على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية حيث زادت من سلطاته الاستشارية حيث لا تقتصر على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة<sup>1</sup>، أي سلطاته الاستشارية تشمل جميع القوانين بمفهومها الواسع، كل هذا كان قبل عرض القانون العضوي 98-01 على رقابة المجلس الدستوري، بإخطار رئيس الجمهورية حول مدى دستورية هذا القانون، أصدر المجلس الدستوري رأيه<sup>2</sup> تحت رقم 98-06

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 76-77  
<sup>2</sup> - رأي رقم 98/06 مؤرخ في 19 ماي 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 01/98 للدستور، الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ( ج.ج.ج. العدد 37 مؤرخة في 01 جوان 1998، ص 11 )

المؤرخ في 19 ماي 1998 ، الغي بموجبه جزء من المادة الرابعة حيث أصبحت صياغته كالتالي:

بيدي مجلس الدولة أريه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي، حيث أستبعد اختصاص مجلس الدولة في سلطته الاستشارية حول التشريع بأوامر، ولكن كان من المفروض وكما هو معمول به في فرنسا ومصر والأنظمة المقارنة الأخرى، أن يمتد الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة إلى الأوامر بالنسبة للمجال التشريعي، والى المراسيم والقرارات الوزارية بالنسبة إلى المجال التنظيمي<sup>1</sup>.

وبناء على ما سبق ذكره فإن مجلس الدولة في دستور 1996 قبل التعديل كان دوره في مجال صناعة التشريع لا يتعدى مشاريع القوانين، وهذا بنص المادة 119 من دستور 1996 قبل التعديل، والمادة 04 من القانون العضوي 98-01 بعد عرضها على المجلس الدستوري.

أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، أقر المؤسس الدستوري بالدور الاستشاري لمجلس الدولة على الأوامر، وذلك بنص المادة 142، حيث نصت الفقرة الأولى منها على أن " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في حالة العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة" حيث يتبين لنا من خلال هذه المادة أن المؤسس الدستوري الجزائري أخضع سلطة رئيس الجمهورية التشريعية لرقابة مجلس الدولة، حيث يجب على رئيس الجمهورية في حالة ممارسة سلطته المخولة له دستورا والتي هي التشريع

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 183

بأوامر، يجب أن يعرضها على مجلس الدولة لإبداء رأيه حولها قبل عرضها على البرلمان.

### الفرع الثاني: الدور القضائي لمجلس الدولة

تنص المادة 09 من القانون العضوي 98-01، الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل و المتم بالقانون العضوي 11-13 "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعات في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

يتبين لنا من خلال نص هذه المادة أن مجلس الدولة هو الهيئة المختصة بالنظر في القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الجمهورية، وباعتبار أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر فإن هذه التشريعات تندرج بطبيعة الحال ضمن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، ولمعرفة مدى خضوع أوامر رئيس الجمهورية التشريعية لرقابة مجلس الدولة يجب البحث في طبيعتها القانونية لتحديد مدى خضوعها للقضاء المختص بها.

### أولاً: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في غياب البرلمان

لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر أهمية بالغة، حيث تسمح لنا بمعرفة ما إذا كانت هذه الأوامر قرارات إدارية أي تتمتع بنفس خصائص القرار الإداري وبالتالي تخضع من حيث الرقابة لمجلس الدولة أو تكون ذات طبيعة قانونية تشريعية وبالتالي تكون خاضعة للنظام القانوني للتشريع العادي<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص184

انقسم الفقه في تحديد الطبيعة القانونية إلى عدة اتجاهات، إلا أن الاتجاه الراجح يعتمد في تحديده للطبيعة القانونية للأوامر بتمييزه بين مرحلتين هما:<sup>1</sup>

#### أ - قبل عرض هذه الأوامر على موافقة البرلمان

تكون هذه المرحلة من لحظة إصدار رئيس الجمهورية لهذه الأوامر، حيث يوجد شبه إجماع فقهي على أن الأوامر في هذه الحالة تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية رغم قوتها التشريعية، فتخضع في هذه الحالة لرقابة القضاء الإداري<sup>1</sup>، على أساس اعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية (رئيس الجمهورية) إذا فالجهة المختصة برقابتها هي مجلس الدولة وذلك طبقاً لنص المادة 09 من القانون العضوي 98-201.

#### ب - بعد موافقة البرلمان على هذه الأوامر

بعد أن يوافق البرلمان على الأوامر تتحول هاته الأوامر إلى تشريعات شأنها في ذلك شأن التشريعات الصادرة عن البرلمان بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج، وبالتالي لا تصلح بأن تكون م حلاً للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة بحيث أنها تصبح لها حصانة من رقابة القضاء.

أما بالنسبة لموقف القضاء الجزائري، فالمؤسس الدستوري لم يحدد موقفه اتجاه الأوامر المتخذة في غياب البرلمان، إلا أن الرأي السائد يوجب التفرقة بين الأوامر قبل عرضها على البرلمان، وبعد عرضها وذلك لتحديد الطبيعة القانونية ومنه معرفة مدى خضوعها لرقابة مجلس الدولة من عدمه.

<sup>1</sup> - أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 76

<sup>2</sup> - القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و عمله و تنظيمه، ج.ر.ج. رقم 37، المؤرخة في 01 جوان 1998، المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ج.ر.ج. العدد 43، المؤرخة في 03 أوت 2011.

## ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف الاستثنائية

بعد أن يوافق البرلمان على الأوامر الرئاسية تتحول هاته الأوامر إلى تشريعات شأنها في ذلك شأن التشريعات الصادرة عن البرلمان بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج.

حيث أن الأوامر التي تتخذ في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تختلف إجراءاتها عن إجراءات الأوامر المتخذة في الظروف العادية حيث أنه لا يتوجب على رئيس الجمهورية عرضها على البرلمان، وقد اختلف الفقهاء في هذه المسألة، فيرى جانب من الفقه من بينهم "مسعود شيهوب" إلى أن القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لأنه مارسها باعتباره صاحب سيادة<sup>1</sup>.

ونجد أيضا جانبا من الفقه، يرى بأن هذه الأوامر هي عبارة عن أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، وبالتالي فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ستنزل محتفظة بطبيعتها الإدارية<sup>2</sup>.

ولكنه بالنظر إلى المؤسس الدستوري وتحديدًا في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فهو عندما سمح لرئيس الجمهورية بأن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، فإنه لم يتكلم عن ضرورة عرض هذه الأوامر على البرلمان للموافقة عليها كما فعل بالنسبة للأوامر المتخذة في الحالة العادية، وهذا ما قد يؤدي إلى الاعتقاد بأن المؤسس الدستوري الجزائري يتميزه بين الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية على البرلمان رغبة منه في إضفاء الصبغة التشريعية على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، وبالتالي لن يكون في استطاعة القضاء رقابتها مادامت تعتبر تشريعا.

<sup>1</sup> - مسعود شيهوب، "الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، 1989، عدد 01، ص 33.

<sup>2</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 285.

**ملخص الفصل:**

من خلال الدراسة التي قمنا بها في هذا الفصل و المتمثلة سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر فإنه بدا لنا أن المؤسس الدستوري قد منح لرئيس الجمهورية نفس السلطة التي تتمتع بها السلطة التشريعية، و هذا في سن القوانين في مجال اختصاص البرلمان التي حددها الدستور في المواد 140-141 منه، لكن هذا التشريع يتم في ظروف نقول عنها أنها غير عادية، فلرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر في الحالات التي حددها الدستور في المادة 142 منه، لكن هذا التشريع له ضوابط و آليات رقابية يجب المرور عليها.

فقد تطرقنا إلى الحالات التي يحق لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر المنصوص عليها ف المادة 142 من الدستور، هاته الحالات تتمثل في التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو العطل البرلمانية، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأمر في حالة إصداره لقانون المالية إذا لم يصادق عليه البرلمان في أجل 75 يوم طبقا لنص المادة 137 فقرة 09 من الدستور ، أما الحالة الثالثة فهي التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية المنصوص عنها في المادة 107 من الدستور.

كما تطرقنا إلى القيود المفروضة على التشريع بأوامر في كل حالة من الحالات السالفة الذكر مع التطرق إلى الآثار المترتبة عن كل حالة. أما بالنسبة للمبحث الثاني فقد درسنا الرقابة الصادرة في حق الأوامر التشريعية من خلال الرقابة البرلمانية و كذا رقابة المجلس الدستوري، و في الأخير إلى رقابة مجلس الدولة للأوامر.

خاتمة

## خاتمة

من خلال دراستنا لموضوع رئيس الجمهورية بين التنظيم والتشريع، تطرقنا أولاً للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، حيث تناولنا مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والرقابة على هذه السلطة، وتوصلنا إلى أن ها - السلطة التنظيمية - سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية يصدر بموجبها تنظيمات تنظم المجالات و المسائل غير المخصصة للبرلمان تستأثر بمجال واسع غير محدود، ينفرد بممارسته رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة للقانون، وبناء على هذا التعريف للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فإنها تقوم على مجموعة من العناصر والمتمثلة في أنها سلطة قانونية تهدف إلى ترتيب أثار قانونية، سلطة أصلية بحيث تمارس مهامها دون الرجوع إلى هيئة أخرى قصد الحصول على الموافقة أو لترخيص أو أن ممارستها معلقة على إجراء أو شرط معين، سلطة منفردة لرئيس الجمهورية ينفرد بممارستها دون إشراك أي هيئة أو شخص آخر، أما سلطة تنظيم فيقصد بها أن رئيس الجمهورية يصدرها في شكل مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة، تتميز هذه السلطة بمجموعة من الخصائص والمتمثلة في أنها سلطة رئاسية بمعنى هي اختصاص ينفرد رئيس الجمهورية بممارستها، سلطة عامة تطبق على جميع المسائل الخارجة عن مجال القانون وعلى كافة التراب الوطني، سلطة مستقلة تستمد وجودها من روح ونص الدستور مباشرة، إلى جانب ذلك تنقسم هذه لسلطة إلى نوعين من السلطات، فهناك سلطة تنظيمية عادية يمارسها رئيس في الظروف العادية وسلطة تنظيمية استثنائية يمارسها في ما واجهت الدولة أزمات، أما فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لهذه السلطة فلقد توصلنا إلى أنها ذات طبيعة سيادية كما أنها ذات طبيعة إدارية وتمارس هذه السلطة خارج نطاق القانون وهذا ما بين مركز هذه الأجيحة في هرم تدرج لقواعد القانونية، كونها تحتل المركز ادني من التشريع الشيء الذي يضمن احترام هذا المبدأ وعدم التعسف في استعمال هذه السلطة، وهو خضوعها إلى نوعين من الرقابة. أولها الرقابة الدستورية عن طريق المجلس الدستوري والتي تكون بناء على الإخطار من السلطات الدستورية المخولة بذلك فيفصل المجلس الدستوري

فيها، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية، ثانيها الرقابة القضائية والتي إلى نوعين من الرقابة فهناك رقابة إدارية يمارسها القاضي الإداري وهناك رقابة يمارسها القضاء العادي

كما تناولنا في هذه الدراسة وكما سبق الذكر صلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر و ذلك في حالات معينة محددة دستوريا، فيشرع رئيس الجمهورية حسب المادة 142 من الدستور في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، كما يشرع في الحالة الاستثنائية المنصوص عنها في المادة 107 من الدستور، أما في الجانب المالي، ففي حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل 75 يوم، فيصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر وذلك طبقا لنص المادة 9/138 ، و نظرا لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على مبدأ سيادة الشعب القائم على منح سلطة التشريع لممثلي الشعب دون سواهم، لاحظنا أن المؤسس الدستوري الجزائري أحاط سلطة التشريع بأوامر بجملة من القيود و الشروط حتى لا يتحول رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريع أصلية، والمؤسس الدستوري ومراعاة منه لتحقيق سيادة القانون في الدولة، ومن أجل ضمان خضوع الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية للدستور وعدم خروجه عليه، وضع وسائل لرقابة هذا الاختصاص الاستثنائي المخول للرئيس، وذلك ضمانا لسيادة القانون ومبدأ المشروعية في الدولة، فأخضع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية إلى رقابة البرلمان الذي يتداول بخصوص الأوامر التي تعرض عليه وذلك إما بالمصادقة عليها أم رفضها، أي أن شرعية هذه الأوامر مرهون بموافقة البرلمان عليها، كما تخضع هاته الأوامر إلى نوعين آخرين من الرقابة، أما الأولى تتمثل في الرقابة بواسطة هيئة سياسية يتولاها المجلس الدستوري، الذي يقوم بفحص النصوص القانونية والنظر في مشروعيتها و عدم مخالفتها للأحكام الواردة في الدستور فيما تتمثل الثانية في رقابة القضاء الإداري بواسطة مجلس الدولة الذي يراقب عدم خروج الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية عن الإطار الدستوري المحدد لها، عن طرق الوظيفة الاستشارية التي يمارسها بمناسبة عرض الأوامر عليه لإبداء رأيه فيها، وعن

طريق الوظيفة القضائية عند نظره في الدعاوى المرفوعة أمامه ضد الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية.

وعليه فإن احتكار رئيس الجمهورية لسلطتي التنظيم و التشريع بأوامر ساهم في تقوية مركزه في النظام الدستوري الجزائري، الشيء الذي أدى إلى اتساع سلطته التي وصلت إلى حد احتلال الصدارة في مجال التشريع أمام عجز البرلمان في مواجهة المستجدات الطارئة، فالتنظيمات المستقلة ظهرت كجهاز مساعد للبرلمان في إعداد القواعد العامة، غير أن صعوبة الفصل بين المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية والمجال التشريعي للبرلمان أدى إلى أن تصبح السلطة التنظيمية وسيلة ضغط على البرلمان في مجال التشريع، فالمؤسس الدستوري لم يضع قيود واضحة على سلطة رئيس الجمهورية في حالة التشريع بأوامر الشيء الذي أدى إلى إفراط رئيس الجمهورية في استعمال هذا الحق كما ان التعديل الدستوري لسنة 2016 و إن قلل من الدورات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية إلا أنها غير كافية للحد من هذه الصلاحية.

و عليه ومن خلال النتائج المتحصل عليها سابقا، يمكن أن نقترح بعض الحلول المتمثلة في:

- توزيع ممارسة السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول من اجل تخفيف الأعباء على رئيس الجمهورية

- تقليص دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية من خلال حصر المجالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها مثل التشريع في الحالة الاستثنائية عكس ما قام به المؤسس الدستوري في حصر مجالات التشريع للبرلمان.

- إعادة النظر في العملية الرقابية على السلطة التنفيذية و كذا التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية من طرف المجلس الدستوري وهذا بإعادة النظر في تشكيلة المجلس من خلال كيفية تعيين رئيس المجلس و نائبه.

- كما أنه يتعين على المؤسس الدستور استدراك كيفية الإخطار التي يتلقاها المجلس الدستوري، و هذا من خلال أن هذا الأخير يمكنه أن يتحرك من تلقاء نفسه إذا ارتأى ذلك دون أن يتقيد من جهات الإخطار التي جاء بها المؤسس الدستوري في المادة 187 من الدستور.

قائمة

المراجع

## قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ - الكتب

### ❖ الكتب العامة

- 1- العيفا أويحيى، النظام لدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، الدار العثمانية، الجزائر، 2004.
- 2- حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري " النظرية العامة "، د د ن، سورية، 2009.
- 3- محمد الصغير بعلي، المدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2006.
- 4- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري و التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
- 5- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2005.
- 6- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 7- محمدي زاوي فريدة، المدخل للعلوم القانونية نظرية القانون، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1998.
- 8- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.

- 9- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 10- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- 11- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم الدستورية و القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1999.
- 12- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 1990.
- 13- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر 1988.
- 14- عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، طبعة 01، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
- 15- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، الطبعة الأولى، دار ربحانة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2003.
- 16- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دارهومة للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 17- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، طبعة 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 18- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 3، الطبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

❖ الكتب المتخصصة

1- أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013.

2- حميد محيد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مطبعة الفنون البيانية، طبعة 01، الجلفة، 2008.

3- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين المصري و الفرنسي، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014.

4- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الهيئة التنفيذية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009.

ب - الاطاريح و المذكرات العلمية

❖ أطاريح دكتوراه

1- حفيظة موساوي، الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية : الجزائرية و الفرنسية و المصرية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016/2017.

2- محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة و الثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، جوان 2012.

- 3- مديحه بن ناجي، استقلالية السلطة القضائية في دول المغرب العربي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1- بن يوسف بن خدة - 2016-2017.
- 4- نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان 2016/2015 .
- 5- سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية و رقابتها في الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015.
- 6- سعاد حافظي، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية و الدولية بين النص و الواقع، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015.
- 7- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011.
- 8- عقيلة خرياشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم القانونية، 2010.

\*المذكرات

- مذكرات ماجستير

1- أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007.

2- إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2011/2010.

3- بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، 1999.

4- حميدة مزياني، عن واقع الازدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

5- كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011.

6- محمد ياهو، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود أمعمري، تيزي وزو، 2013.

- 7- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 و أثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.
- 8- نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2006-2005.
- 9- نسيمة بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية رسالة من اجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، 2007/2006.
- 10- نريمان مكناش، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية الجزائر - المغرب - تونس، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق سعيد حمدن، جامعة الجزائر 1، 2015/2014.
- 11- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسية الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون 08-19 مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة امحمد بوقرة بومرداس 2010/2009.
- 12- سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007.
- 13- عادل نوادي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 2013/2012.

14- فاطمة الزهراء رمضاني، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامع أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2005/2004.

15- فرحات سعدي، التشريع المفوض و المنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

16- صليحة بن نملة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001/2000

17- صبرينة بوخنان ، الوظيفة الإدارية لرئيس الجمهورية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، جامعة باجي مختار، عنابه ، كلية الحقوق، 2007.

#### - مذكرات ماستر

1- وحيد خنيش، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016/2015.

2- حسين بزاوي، شابني بشير، مكانة رئيس الجمهورية في دستوري الجزائر و فرنس، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق بودواو، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2017/2016.

3- ندير جبراني، التشريع بأوامر في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2016/2015.

4- سفيان فريجة، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق للملحة الجامعية مغنية، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، 2016/2015.

5- سفيان ماضي، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر و اتساع مجال اختصاصاته التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015.

6- عبد النور حباش، عليق عبد الرؤوف، علاقة رئيس الدولة بالبرلمان في المجال التشريعي دراسة مقارنة (الجزائر و المغرب) مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بومرداس، 2017/2016.

7- صهيب زردان، التشريع و التنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017/2016.

### ج - المقالات العلمية

1- حورية لشهب، " الرقابة السياسية على دستورية القوانين " ، مجلة الاجتهاد القضائي ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2008 ، العدد 04.

2- ياسمين وعلي، " عدم حصانة المجال التنظيمي للوزير الأول في مراجعة رئيس الجمهورية " ، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود، تيزي وزو، 2017، ب ع.

3- مسعود شيهوب، " الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية " ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، 1989 عدد 01.

- 4- سعيد بو شعير، " التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1988، العدد 01.
- 5- سعيد بوالشعير، "سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، العدد 01.
- 6- عبد المجيد زعلاني، "سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزء 37، 1999، عدد 02.
- 7- عمر العبد الله، " الرقابة على دستورية القوانين دراسة مقارنة"، مجلة جامعة دمشق، المعهد العالي للعلوم السياسية، المجلد السابع، سورية، 2001، العدد 02.
- 8- عبد الرزاق زوبينة، " الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة و مهمة مبتورة"، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، 2001، العدد 01.
- 9- عمار عباس، " دور المجلس الدستوري في ضمان مبدأ سمو الدستور"، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر من المجلس الدستوري، الجزائر، 2013، العدد 01.
- 10- شهرزاد بوسطلة، جميلة مدور، " مبدأ الرقابة على دستورية القوانين و تطبيقاته في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008، العدد 04.
- 11- خديجة خلوفي، " التشريع عن طرق الأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، مجلة دولية دورية محكمة تصدر عن جامعة عباس لغرور، خنشلة، 2016، العدد 06.

د - النصوص القانونية

❖ الدساتير

- الدستور الجزائري لسنة 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، مؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- الدستور الجزائري لسنة 1976، الصادر بمرسوم رئاسي رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 جريدة رسمية العدد 94 مؤرخة في 22 نوفمبر 1976.
- الدستور الجزائري لسنة 1989، المنشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 جريدة رسمية العدد 09 مؤرخة في 01 مارس 1989.
- الدستور الجزائري لسنة 1996، جريدة رسمية العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996. المعدل و المتمم بموجب القانون 16-10 المؤرخ في 06 مارس 2016 جريدة رسمية العدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.
- الدستور الفرنسي 04 أكتوبر 1958 المعدل و المتمم في 20 أوت 2008.
- الدستور المغربي الصادر بموجب ظهير شريف رقم 1.11.91، الصادر في 29 جويلية 2011، جريدة رسمية رقم 6964.
- دستور الجمهورية التونسية الصادر سنة 2014.

❖ القوانين

\* القوانين العضوية

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، (ج. ر. ج. ج. ج. رقم 37 المؤرخة في 01 جوان 1998)
- المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ( ج. ر. ج. ج. العدد 43 الصادر بتاريخ 03 أوت 2011).

- القانون العضوي 16-12 مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ( ج ر ج ج، العدد 50، مؤرخة في 28 أوت سنة 2016 )

**\* القوانين العادية**

- القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

- القانون 16-10 المتضمن التعديل الدستوري، المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية العدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

- أمر 97-07 مؤرخ في 06 مارس سنة 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 12، مؤرخة في 06 مارس 1997.

- أمر 97-09 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج، العدد 12، مؤرخة في 06 مارس 1997.

- الأمر رقم 97-15، المؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج. عدد 38، مؤرخة في 31 ماي 1997.

**\* المراسيم**

- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991، يتعلق بحالة الحصار

- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتعلق بحالة الطوارئ

- المرسوم التنفيذي رقم 98/261 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد الأشكال و

الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ( ج.ر.ج. ج.الصادرة بتاريخ

01 سبتمبر سنة 1998 عدد 64 )

\* الأنظمة

- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 16 أبريل 2012، ج. ر. ج. ج. العدد 26 مؤرخة في 03 ماي 2012.
- النظام السابق المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المصادق عليه بتاريخ 28 يونيو 2000، المنشور في ج. ر. ج. ج. رقم 48، مؤرخة في 06 غشت سنة 2000
- ج - آراء وقرارات المجلس الدستوري
- رأي رقم 04، المؤرخ في 12 شوال عام 1417 الموافق 19 فبراير 1997، حول دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 يناير سنة 1997.
- رأي المجلس الدستوري رقم 01 المؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور ، ج. ر. ج. ج. عدد 12 ، مؤرخة في 06 مارس 1997.
- رأي رقم 98/06 مؤرخ في 19 ماي 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 01/98 للدستور، الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ( ج. ر. ج. ج. العدد 37 مؤرخة في 01 جوان 1998، ص 11).
- رأي المجلس الدستوري رقم 08 / ر. ق. ع / م. د. / 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، ج. ر. ج. ج. رقم 15 الصادرة في 09 مارس 1999.
- قرار المجلس الدستوري الصادر في 27 فيفري 2000، المتعلق بمدى دستورية الأمر 15-97، ج. ر. ج. ج. العدد 07 ، مؤرخة في 28 فيفري 2000.

د - مواقع الانترنت

[www.conseil-constitutionnel.dz](http://www.conseil-constitutionnel.dz)

موقع المجلس الدستوري الجزائري

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

1-Jean rivero, Jean Waline, Droit Administratif, 17ème édition, Dalloz, Paris, 1998.

2-Marcel Prélôt, institution politiques et droit constitutionnels, 5eme édition, Dalloz, Paris, 1972.

# الفهرس

## الفهرس

مقدمة:

- الفصل الأول: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ..... 6
- المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ومدى تفوقها على القانون.... 8
- المطلب الأول: مدلول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية..... 8
- الفرع الأول: عناصر و مميزات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية..... 12
- أولاً: عناصر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية..... 12
- ثانياً : خصائص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ..... 16
- الفرع الثاني: أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و قوتها القانونية ..... 19
- أولاً : أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ..... 19
- ثانياً: قوة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ..... 26
- المطلب الثاني: نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ..... 29
- الفرع الأول: ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ..... 30
- أولاً: السلطة التنظيمية اختصاص يعود لرئيس الجمهورية ..... 30
- ثانياً: المرسوم الرئاسي كأداة لممارسة السلطة التنظيمية ..... 33
- الفرع الثاني: مجال كل من اللائحة التنظيمية و القانون ..... 34
- أولاً: المحاولات الفقهية لتحديد نطاق و مجال مستقل لكل من اللائحة التنظيمية و القانون... 35

44	ثانيا: سلطة التنظيم و التنفيذ .....
47	المبحث الثاني: الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .....
48	المطلب الأول: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .....
48	الفرع الأول: مفهوم الرقابة الدستورية .....
51	الفرع الثاني: عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات و مظاهرها .....
52	أولا: عناصر الرقابة الدستورية على التنظيمات .....
55	ثانيا: مظاهر الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة .....
60	الفرع الثالث : إجراءات الرقابة على دستورية التنظيمات و أثارها .....
61	أولا: إجراءات الرقابة على دستورية التنظيمات .....
65	ثانيا: أثار الرقابة على دستورية التنظيمات .....
70	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .....
71	الفرع الأول: عن طرق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة .....
71	أولا: نطاق الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة .....
74	ثانيا: ضوابط الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة .....
77	الفرع الثاني: بواسطة رقابة القضاء الإداري والقضاء العادي .....
78	أولا: بواسطة رقابة القضاء الإداري .....
81	ثانيا: بواسطة رقابة القضاء العادي .....

84	..... خلاصة الفصل الأول
86	..... الفصل الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر
87	..... المبحث الأول: حالات التشريع بأوامر والقيود المفروضة عليها
88	..... المطلب الأول: حالات التشريع بأوامر
88	..... الفرع الأول: التشريع بأوامر في غياب البرلمان
89	..... أولاً: التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
90	..... ثانياً: التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية
92	..... الفرع الثاني: حالة إصدار قانون المالية بموجب أمر
94	..... الفرع الثالث: حالة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
95	..... المطلب الثاني: القيود المفروضة على التشريع بأوامر
96	..... الفرع الأول: القيود المفروضة على التشريع بأوامر في غياب البرلمان
96	..... أولاً: الشروط الموضوعية
102	..... ثانياً: الشروط الشكلية
105	..... الفرع الثاني: القيود المفروضة على التشريع لأوامر في المجال المال
105	..... أولاً: شرط الاستعجال
105	..... ثانياً: عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في اجل 75 يوماً
107	..... الفرع الثالث: القيود المفروضة على التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

- أولاً: شروط قيام الحالة الاستثنائية.....108
- ثانياً: الشروط الشكلية للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.....114
- المطلب الثالث: الآثار المترتبة على سلطة التشريع بأوامر .....115
- الفرع الأول: الآثار المترتبة على استعمال رئيس الجمهورية للأوامر في غياب البرلمان ..115
- أولاً: تضاؤل سلطة البرلمان وتقليص دوره التشريعي .....116
- ثانياً: تدخل رئيس الجمهورية في المجالات المجوزة للسلطة التشريعية .....117
- الفرع الثاني: الآثار المترتبة على استعمال رئيس الجمهورية للأوامر في الحالة الاستثنائية..120
- أولاً: هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية .....121
- ثانياً: إقصاء البرلمان من ممارسة سلطة التشريع .....121
- المبحث الثاني: رقابة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية .....124
- المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر .....125
- الفرع الأول: رقابة البرلمان للأوامر المتخذة في غياب البرلمان .....125
- أولاً: موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه .....128
- ثانياً: رفض البرلمان الموافقة على الأوامر المعروضة عليه .....128
- ثالثاً: سكوت البرلمان بالرغم من عرض الأوامر عليه خلال المدة المحددة في الدستور ...129
- الفرع الثاني: رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في المجال المالي .....130
- الفرع الثالث: رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية .....131

133	المطلب الثاني: رقابة المجلس الدستوري على الأوامر.....
136	المطلب الثالث: رقابة مجلس الدولة للأوامر .....
137	الفرع الأول: الدور الاستشاري لمجلس الدولة .....
139	الفرع الثاني: الدور القضائي لمجلس الدولة.....
139	أولاً: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في غياب البرلمان.....
141	ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف الاستثنائية .....
142	ملخص الفصل الثاني.....
144	خاتمة .....
149	قائمة المراجع.....
163	الفهرس.....

## المخلص

## باللغة العربية

انطلاقاً من تفحص بنود دستور 1996 المعدل سنة 2016، يتضح جلياً أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تبنى نظام الفصل المرن بين السلطات خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما يظهر من خلال علاقات التعاون و التداخل القائمة بين هاتين السلطتين لاسيما في مجال صنع القانون، غير أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية سلطة إنشاء قواعد قانونية عامة ومجردة عن طريق التنظيم و التشريع، الأمر الذي نجم عنه فقدان البرلمان لاختصاصه الأصيل المتمثل في صنع القانون، و إن كنا نؤيد في الواقع هذا التركيز خلال المراحل الانتقالية للنظام أين يكون القرار بيد هيئة واحدة تثبت فيه بشكل سريع و فعال، غير أن التوزيع الذي اخذ به المؤسس الدستوري اثر كثيرا على معايير العدالة الدستورية، ذلك أن عدم إخضاع أعمال الرئيس لآليات رقابية فعالة، يؤثر سلبا على استقرار النظام، لذا يفترض أن يتم توزيع الوظيفة التشريعية بين رئيس الجمهورية و البرلمان بشكل يحقق العدالة و التوازن في الأداء التشريعي على المستويين الداخلي للدولة.

**Résumé:**

A partir de l'examen des dispositions de la constitution de l'année 1996 modifié en 2016 , on peut donc affirmer que le fondateur de la constitution algérienne a adopté le système coopératif entre les pouvoirs spéciaux :les pouvoirs législatif et exécutif , c'est ce que l'on trouve à travers les coopérations mise en place entre ces deux pouvoirs en particulier dans le domaine du droit, tandis que le fondateur de la constitution a focaliser la prise de décision du pouvoir décisionnaire dans la main du président de la république, chose qui a mener le parlement à la perte de sa spécificité originale qui est celle de mettre la loi, et même si nous soutenons la consécration de cette mise au point pendant les phases de transition du système politique ou la décision est faite par un seul organe, malgré que la répartition qui a été faite par le fondateur de la constitution a eu un grand impact sur les normes de la justice constitutionnelle, c'est pour ce la il faut que la fonction législative soit répartie entre le président de la république et le parlement d'une façon qui permette à la justice et a la l'équilibrage dans la performance législative aux deux niveaux de l'état l'interne et l'externe.