



جامعة زيان عاشور- الجلفة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



# رئيس الجمهورية بين التشريع والتنظيم

مذكرة ضمن مستلزمات  
نيل شهادة الماستر حقوق تخصص : دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذة :  
\* مليكة حجاج

إعداد الطالب :  
\* سفيان عبد السلام

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	مارية عمراوي	: الأستاذة
مشرفا ومقررا	مليكة حجاج	: الأستاذة
مناقشا	نجاه جدي	: الأستاذة

الموسم الجامعي: 2018/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
بَدَأَ خَلْقَ الْإِنسَانِ  
مِنْ طِينٍ ثُمَّ عَلَّمَهُ  
الْقُرْآنَ وَالْحِكْمَ  
وَالْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
أَنْزَلَ مِنَ السَّمَاءِ  
الْمَاءَ فَجَاءَ بِهِ  
الْحَبَّ وَأَنْزَلَ مِنَ  
السَّمَاءِ النُّزُلَ  
فِيهِ حَيَاةٌ وَبُرْزُخٌ  
لِكُلِّ أُمَّةٍ إِنَّ فِي  
ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ  
يَعْقِلُونَ

# شكر وعرفان

الحمد والشكر لله أولاً وأخيراً . . .

يقف قلبي عاجزاً عن تقديم أسمى عبارات الثناء والتقدير على جهود الأساتذة الكرام . . .

سيبقى علمهم الذي استقيته منهم شموغاً تضيء دربي في الحياة .

فواجب علي شكر كل أساتذتي الكرام طيلة مسيرتي في مراحل الدراسة ومن أول خطواتي في

غمار طلب العلم وأخص بجزيل الشكر والعرفان الدكتورة "حجاج مليكة" على تكرمها

بالإشراف على هذه المذكرة المتواضعة . وهي التي لها فضل كبير علي طيلة مراحل الدراسة بالكلية

ومرافقتني بحصيلة فكرها لتتبر دبري في طلب العلم .

فجزاها الله عني كل خير ولها مني خالص التقدير والاحترام .

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى لجنة المناقشة المكونة من الدكتورة المتميزة عمراوي مارية رئيساً

وكذلك الأستاذة جدي نجاة لتتبرني بمناقشة هذا البحث المتواضع .

والشكر موصول لكل من ساهم في انجاز هذا البحث .

شكر الكم جميعاً .

أسأل الله أن يثبتكم على ما أتم عليه . . . . . وينزلكم من فضله . . . . . ويرزقكم الإخلاص

في القول والعمل .

# إهداء

إلى معنى الحب والوفاء والحنان والتفاني، إلى بسملة الحياة وسر الوجود، إلى من كان دعاؤها سر نجاحي

وحنانها بلسم جراحي . . . . . إلى أمي الحبيبة

إلى من كلله الله بالهبة والوقار، إلى من علمني العطاء بدون إنتصار، إلى من أحمل اسمه بكل

اقتحار . . . . . إلى والدي العزيز.

إلى من جهم بجري في عروقي ويلهج بذكرهم فؤادي . . . . . إلى إخوتي وأخواتي .

إلى من أشعل في دمروب علمي وإلى كل من وقف على المنابر ليضيء دمروب العلم لي . . . . . إلى كل

أساتذتي الكرام .

إلى من سرنا سويًا ونحن نشق الطريق معًا نحو النجاح والإبداع، إلى من تحلوا بالإخاء وتميزوا بالوفاء والعطاء، إلى

ينابيع الصدق الصافية، إلى من معهم سعدت وبرفتهم في دمروب الحياة سرت، إلى من كانوا معي على

طريق النجاح والخير، إلى كل من عرفت كيف أجدهم وعلموني أن لا أضيعهم . . .

إلى كل أصدقائي الأحباء وزملائي الأعزاء .

أهدي هذا العمل، وادعوا الله لكم بالإخلاص والقبول في القول والعمل .

سفيان عبد السلام

مقدمة

## مقدمة :

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من أهم الدعائم التي تجسد دولة القانون، لأنه يكفل الممارسة الديمقراطية في أي نظام سياسي، إلا أن النظم الدستورية تختلف في تطبيقها لهذا المبدأ حسب طبيعة النظام الدستوري السائد في كل دولة .

ويعود مبدأ الفصل بين السلطات إلى العصر اليوناني الذي نادى به كل من أفلاطون في كتابه " القوانين " الذي تحدث عن ضرورة توزيع وظائف الدولة بالتوازن بين هيئات مختلفة، وبعده تلميذه أرسطو لتصل هذه الفكرة للعصر الحديث عند كل من جون لوك، والفيلسوف الفرنسي مونتسكيو الذي ظل ينادي بالفصل بين السلطات في منتصف القرن التاسع عشر إلى أن وصل إلى ما هو عليه الآن.

يهدف مبدأ الفصل بين السلطات إلى توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة، تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها، بحيث تتولى، سلطة تشريعية وضع القوانين والسلطة تنفيذية تعمل على تنفيذ القوانين وسلطة قضائية تتولى الفصل في النزاعات والخصومات .

ويظهر جليا الإختلاف في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بين النظم الدستورية حسب النظام السياسي، فهناك أنظمة أخذت بالفصل المطلق بين السلطات والاستقلال التام بينها، وعدم التدخل أو الارتباط بينها على المستوى العضوي والوظيفي، وهناك أنظمة اعتتقت الفصل المرن بينها و إمكانية التعاون بين السلطات وخصوصا التشريعية والتنفيذية، وتدخل السلطة التنفيذية في مهام واختصاصات السلطة التشريعية بطريقة مباشرة، وذلك بالتشريع عن طريق الأوامر أو اتخاذ المراسيم التنظيمية أو إصدار القانون ونشره أو بطريقة غير مباشرة وذلك عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين وحضور الجلسات وإبداء الآراء في عمل البرلمان وكذا التدخل في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان في الدول التي تأخذ بنظام ثنائية السلطة التشريعية (المجلسين).

أن المؤسس الدستوري الجزائري وعلى غرار الأنظمة الدستورية الأخرى وأسوة بالدساتير المقارنة سعى إلى تكريس مبدأ الفصل بين السلطات حيث نص على ثلاث سلطات (التنفيذية، التشريعية والقضائية) وحدد مهام وصلاحيات كل واحدة من هذه السلطات ولا يمكن بأي حال من الأحوال لأي سلطة أن تتعدى صلاحياتها المرسومة لها دستوريا .

من خلال تفحص النصوص الدستورية المتعاقبة في الجزائر يتضح لنا أن المؤسس الدستوري الجزائري أنتهج تقوية آليات بعض السلطات على غيرها أي أنه أخذ بالفصل المرن بين السلطات، وهذا يظهر صراحة في السلطة التنفيذية والتي يمثلها رئيس الجمهورية وتدخلاته في مجالات السلطة التشريعية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة .

وبالرجوع إلى الدستور نجده أحاط رئيس الجمهورية وسائل وآليات للتأثير مباشرة على السلطة التشريعية جعلته يحتل مركزا توجيهيا وقياديا يضع البرلمان في مركز ضعيف تجاهه ونصت على هذه الاختصاصات والآليات الدساتير المتعاقبة على الجزائر من 1963 إلى التعديل الدستوري لسنة 2016.

إن مظاهر الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية هي صلاحيات التشريع وكذلك التنظيم ، والتي بدورها تمنحه سلطات واسعة في اتخاذ القرارات التي يراها مناسبة (تقديره) وكذلك التدخل في جميع المجالات، وهنا صلاحياته تمتد إلى صلاحيات سلطة أخرى (السلطة التشريعية) وهذا إذا ما يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات .

ويمتد مجال مشاركة رئيس الجمهورية في التشريع تدخله في المجال المحجوز للبرلمان من خلال منحه إمكانية التشريع بالأوامر وتكريسها كحق دستوري في الظروف العادية والظروف غير العادية ، وفي المجال المالي وكذلك التأثير على البرلمان .

كما أقر الدستور لرئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنظيمية للمسائل غير المخصصة للقانون للبرلمان مانحا له مجالات واسعة وغير محدودة في كافة الميادين ،ولهذه المراسيم التنظيمية قوة قانونية تجعلها تفلت من الرقابة سواء الدستورية أو القضائية.

### أسباب اختيار الموضوع :

\_ تتعدد أسباب اختيار الموضوع على كثرتها تنقسم إلى:

ذاتية وهي :

\_ الرغبة والاهتمام الشخصي بدراسة هذا الموضوع .

\_ استكمال ما تم دراسته في 3 سداسيات عن النظام الدستوري الجزائري .

وأسباب موضوعية :

\_ الكشف عن مكامن الضعف في السلطة التشريعية أمام ما يتمتع به رئيس الجمهورية من

اختصاصات ومكانة وهو ما أدى إلى هامشية السلطة التشريعية في المجال التشريعي .

\_ معرفة أسباب عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نظرا للاختصاصات والصلاحيات

المتزايدة لرئيس الجمهورية .

### الدراسات السابقة :

يتسم موضوع الدراسة بالندرة وقلة المراجع غير ان البحث الجاد والمستمر على الرغم من ضيق

الوقت آل إلى وجود بعض الدراسات التي لها علاقة بالموضوع أهمها :

-كتاب بعنوان التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية البرلمان في دستور 1996 للدكتور محديد حميد صادر عن مطبعة الفنون البيانية بالجلفة سنة 2008 ، والذي يتناول التشريع الأوامر في دستور 1996 ودرسه في بايين الباب الأول منه حق استعمال الأوامر وأكد على محدوديته والباب الثاني سلط الضوء على تفوق السلطة التنفيذية لاستعمالها الأوامر التشريعية .

- رسالة لنيل شهادة الماجستير تخصص قانون عام من إعداد بركات أحمد بعنوان الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان الجزائر ، 2008/2007، حيث تناولت هذه الرسالة فصلين الأول خصص لوسائل مباشرة رئيس الجمهورية اختصاصات السلطة التشريعية في مجال صنع القانون، أما الفصل الثاني فتناول الاختصاصات التشريعية الأصيلة لرئيس الجمهورية.

-رسالة دكتوراه في الحقوق بعنوان مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام السياسي الجزائري من إعداد لدرع نبيلة، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق 2015/2014.

كل هذه الدراسات على قدر كبير من الأهمية لكن مايميز دراستنا هو محاولة الجمع بين اختصاصي رئيس الجمهورية في التشريع وكذلك التنظيم في بحث واحد.

### أهداف الموضوع :

إن الهدف الرئيسي الذي نحاول الوصول إليه هو معرفة أسباب عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نظرا للاختصاصات والصلاحيات المتزايدة لرئيس الجمهورية

### صعوبات الدراسة :

لقد صادفتنا بعض الصعوبات والتي قد تواجه أي باحث في هذا الميدان أو غيره ويمكن أن نلخصها في مايلي :

-ضيق الوقت المتاح للقيام بهذه الدراسة مع عدم فتح باب الإعارة الكثيف من قبل المكتبة.

\_ قلة المراجع المتخصصة في الموضوع وكذلك ندرة الدراسات المتخصصة.

### إشكالية الموضوع :

إن الكشف عن الاختصاص التشريعي والتنظيمي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري يقتضي طرح الإشكالية الرئيسية التالية :

ماهي الاختصاصات والصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية في مجالات القانون والمجالات غير المخصصة للقانون ؟

### منهج الدراسة :

إن دراسة الجوانب المتصلة برئيس الجمهورية من حيث الصلاحيات والاختصاصات تقتضي الولوج إلى المنهج الوصفي من خلال سرد الاختصاصات التشريعية والتنظيمية لرئيس الجمهورية وفقا للدستور بالإضافة إلى المنهج التحليلي من خلال تحليل بعض النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع وإبراز مكامن النقص والغموض بالإضافة إلى الاستعانة بالمنهج المقارن من خلال الرجوع للمقارنة بين النظام السياسي الجزائري مع نظيره الفرنسي أو مقارنة بين الدساتير الجزائرية فيما بينها .

وللإجابة على الإشكالية المطروحة سوف نركز على زاويتين وهما الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في مجال القانون وكذلك السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أي في المجالات غير المخصصة للقانون .

وعلى ضوء كل ما سبق حاولنا أن نقسم دراستنا إلى فصلين إثنين فصل أول يتعلق بالاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في مجال القانون وفصل ثاني يتعلق عن صلاحيات رئيس الجمهورية في المجالات الغير مخصصة للقانون ، وكل فصل منهما يتضمن بحثين، فيما يخص الفصل

الأول مبحث يتعلق بالتشريع عن طريق الأوامر ومبحث ثاني تناولنا من خلاله مساهمة رئيس الجمهورية المباشرة في مجال التشريع .

أما مبحثي الفصل الثاني فخصصناهما للسلطة التنظيمية وممارستها لرئيس الجمهورية وحدودها مع القانون .

# الفصل الأول

## الفصل الأول :الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية

منح الدستور الجزائري سلطة التشريع للبرلمان باعتباره ممثل الشعب ، وهذا الأخير يعتبر مصدر كل سلطة ، إلا أن البرلمان لم يعد ينفرد وحده بوظيفة التشريع، وهذا راجع لمحدودية صلاحياته أثناء أداء دوره وكذا العراقيل التي يواجهها أثناء أداء مهامه الأصلية ، وهذا ما سمح لرئيس الجمهورية بالتدخل في العمل التشريعي المخصص للسلطة التشريعية حيث أصبح رئيس الجمهورية مشرعا منافسا للبرلمان .

والتشريع هو صلاحية يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري موكلة له عبر الدساتير المتعاقبة وتمنحه سلطات واسعة في اتخاذ القرارات التي يراها مناسبة ، وتمنحه كذلك إمكانية التدخل في معالجة جميع الحالات وهو إجراء خطير خاصة وان صلاحياته تمتد هنا إلى صلاحيات سلطات أخرى وهذا لا يتماشى ومبدأ الفصل بين السلطات <sup>1</sup>، وكذلك له مساهمة في مجالات التشريع).

والاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية يتمحور في التشريع بأوامر ( المبحث الأول ) وكذلك مساهمة رئيس الجمهورية في العملية التشريعية (المبحث ثاني) .

<sup>1</sup> \_ سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء 3، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2013، ص 67.

## المبحث الأول: التشريع عن طريق الأوامر

لقد سار المؤسس الدستوري الجزائري إلى الأخذ بالاتجاه العالمي الذي يقضي بتحويل رئيس الجمهورية سلطتها مباشرة صنع القانون، في غياب السلطة التشريعية .

وهذه الوسيلة التي جاء بها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية هي سلطة التشريع عن طريق الأوامر .

والتي يمارسها رئيس الجمهورية وفق نظام قانوني محدد وكذلك في ظروف عادية أو ظروف غير عادية (حالة استثنائية) .

وهذا ما سنحاول دراسته في هذا المبحث وذلك بتقسيمه إلى مطلبين الأول بعنوان النظام القانوني للأوامر التشريعية، أما مطلب الثاني فخصصناه للحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر .

## المطلب الأول :الإطار القانوني للأوامر التشريعية .

عرف النظام القانوني للأوامر التشريعية في الجزائر تطورات عديدة مرت عبر مراحل متميزة، اختلفت كل مرحلة عن الأخرى بسبب الأحداث والأزمات السياسية التي شهدتها البلاد، منذ الاستقلال إلى غاية اليوم، وهو ما أدى إلى تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، وبالضبط رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية، وذلك عن طريق استعمال الأوامر الرئاسية كآلية للتشريع، حيث خول الدستور لرئيس الجمهورية مباشرة هذه الآلية في الظروف الاستثنائية والظروف العادية، حيث أصبح رئيس الجمهورية يتحكم بشكل شبه مطلق في الوظيفة التشريعية خاصة أنه يشرع في مجالات مخصصة ومحجوزة للبرلمان بمقتضى هذه الأوامر، رغم أن الدستور أعطى لغرفتي البرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه المادة 112 من تعديل 2016<sup>1</sup>، وهو ما يجعلنا نتساءل عن مدى شرعية الوظيفة التشريعية للمؤسسة التنفيذية ومدى اعتبار ذلك تدخل في اختصاصات السلطة التشريعية .

وعليه فالحديث عن آلية التشريع بأوامر في إطارها القانوني يستوجب تحديد الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر (مطلب أول)، ثم محاولة شرح مبررات وأسباب تبني المؤسس الدستوري لهذه الآلية في الجزائر كمطلب ثاني .

## الفرع الأول :الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر .

يعد التشريع بأوامر من أهم الوسائل والآليات التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير في البرلمان، وفق إجراءات خاصة وفي الميادين المخصصة للبرلمان وذلك خلال فترات زمنية محددة دستوريا، حيث يعتبر التشريع بأوامر حل لسد الفراغ التشريعي من جهة، ومن جهة أخرى هو وسيلة في

<sup>1</sup> \_تنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على مايلي : "يمارس السلطة التشريعية برلمان مكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " .

يد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية للتدخل في اختصاصات السلطة التشريعية ،والمشروع الدستوري بتبنيه للتشريع بالأوامر يكون قد خطى خطوة معتبرة لصالح الهيئة التنفيذية على حساب البرلمان<sup>1</sup> .

### أولا :تعريف التشريع بأوامر

تتميز الأوامر التشريعية بكونها نصوصا قانونية جديدة ذات طبيعة مختلطة ،فهي تمثل معايير تنظيمية طبقا للمعيار الشكلي لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة ،وهي تمثل معايير تشريعية كاملة طبقا للمعيار الموضوعي لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في إطار الاختصاص التنظيمي العام بل أنها تندرج ضمن الاختصاصات الأصلية المحتركة من قبل السلطة التشريعية ،وهي من هذه الزاوية تمثل قوانين عادية كاملة المعالم<sup>2</sup> .

فالتشريع بأوامر يقصد به سلطة سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية والتي لا يقرها إلا البرلمان ،وهي الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية للتشريع ، والتدخل في مجالات السلطة التشريعية<sup>3</sup> .

وبهذا تشكل الأوامر التشريعية تشريعا حكوميا محضا ينافس التشريع البرلماني ،ووسيلة في يد السلطة التنفيذية للتأثير في البرلمان والتدخل في المجالات والميادين المخصصة للسلطة التشريعية ،حيث يساهم التشريع بأوامر في توسيع المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية ،والذي يسمح للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم في كل المجالات ،فهي تصدر مراسيم في المجالات غير المخصصة للقانون عن طريق السلطة التنظيمية من جهة ،ومن جهة أخرى تشرع في المجالات المخصصة للقانون عن طريق الأوامر التشريعية .

<sup>1</sup> \_ عبد الله بوقفه ،أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ،دراسة مقارنة ،مرجع سابق ،ص 245/244.

<sup>2</sup> \_ رابحي حسن ،النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية ،الطبعة الأولى ،دار الكتاب الحديث للنشر ،القاهرة ، 2013 ،ص 09.

<sup>3</sup> \_ سهام عبد النور ،التشريع بأوامر في التجربة الدستورية الجزائرية مذكرة نيل شهادة ماجستير ،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قلمة 2008/2007 ، صفحة 8 .

فالتشريع بأوامر هو تدخل مباشر لرئيس الجمهورية في صلاحيات البرلمان مما يعد انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات .

وللتشريع بأوامر مكانة ضمن التدرج الهرمي للمعايير القانونية ،فالبعض يعتبرها مجرد أعمالا إدارية قبل التصديق عليها من طرف البرلمان طبقا للمعيار العضوي المعتمد في تمييز القرارات الإدارية عن الأعمال التشريعية ،فهي عبارة عن قرارات إدارية ،وبهذا نستنتج أن الأوامر التشريعية تظل طوال فترة ما قبل التصديق مجرد أعمال إدارية ،فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري كبقية القرارات الإدارية الأخرى ،إلا أنها تختلف عن هذه القرارات من حيث تمتعها بقوة القانون ،وهذا ما يسمح لها بتعديل القوانين السارية المفعول أو حتى إلغائها ،تطبيقا لقاعدة أن القانون الأحدث يستطیع أن يلغي أو يعدل القانون الأقدم إذا كان في الدرجة نفسها <sup>1</sup>.

غير أنه في الاتجاه الذي يرى بأن الأوامر تعتبر أعمالا تشريعية ليس منذ موافقة البرلمان عليها بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية ،وذلك لعدة اعتبارات أهمها أن رئيس الجمهورية لا يستمد التشريع بأوامر من البرلمان عبر إجراء التفويض ،بل يقرها له الدستور مباشرة ،وهذا ما تؤكدُه عبارة "يشرع" في نص المادة 124 من دستور 1996<sup>2</sup>.

أما فيما يخص مكانة التشريع بأوامر بعد عرضه على البرلمان وقبل المصادقة عليها ،أي من يوم عرضه على البرلمان وقبل المصادقة عليه فتبقى على ماكانت عليه قبل العرض ،حيث لا يجوز تعديلها ولا إلغائها ومصيرها مرهون بموافقة البرلمان عليها من أجل أن تكتسب قوة القانون وتصبح نافذة .

<sup>1</sup> \_ رابحي حسن ،النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية ،مرجع سابق ص 9 .

<sup>2</sup> \_ عقيلة خرياش ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2007،ص 57.

وبعد عرض الأوامر التشريعية على البرلمان للموافقة عليها ،تصبح كمشاريع قوانين، فإذا وافق عليها البرلمان تصبح نافذة ،وإذا لم يوافق عليها البرلمان تعد لاغية ،وهذا طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016.

فبعرض الأوامر التشريعية على البرلمان تكتسب الطبيعة القانونية للتشريع ،وبهذا تتمتع بالقيمة القانونية للقانون وتخضع للرقابة .

وتجدر الإشارة هنا أن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على رقابة المجلس الدستوري للتشريع بأوامر ،إلا انه تعد موافقة البرلمان على الأمر خاضعا للرقابة على دستورية القوانين بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الأمة ،ولكن لا يعقل أن يقوم رئيس الجمهورية بالإخطار عن مدى دستورية أمر قام هو بتشريعه ،وهو دليل على ضعف الرقابة على دستورية القوانين عن طريق مجلس دستوري .

فبرجوعنا للنصوص المنظمة للرقابة الدستورية في الجزائر ،نجد أن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على مراقبة المجلس الدستوري للأوامر كما فعل فيما يخص المعاهدات والقوانين والتنظيمات ،وباعتبار الأوامر بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان قوانين فإنه \_من المفروض \_يمكن للمجلس الدستوري مراقبتها إذا كانت مخالفة للدستور ،وكان من الأفضل لو تدارك المؤسس الدستوري هذا الأمر ونص عليه صراحة في دستور 1996 مثل ما فعل في دستور 1963<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> \_ بن زاغو نزيهة ،تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ،أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ،كلية الحقوق بن عنكون ،جامعة الجزائر ،2009/2008.ص547.

## الفرع الثاني : الأساس القانوني للتشريع بأوامر .

تتميز الأوامر التشريعية عن الأعمال الأخرى المشابهة لها في عدة نقاط ، وللتفريق بينها تم اعتماد معيارين أساسيين يتمثلان في المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي .

فالمعيار الشكلي مفاده أنه يجب الرجوع إلى الجهة القائمة بالعمل من أجل تحديد طبيعة العمل القانوني الصادر عن الدولة ، فإذا كان العمل صادرا عن البرلمان فهو بذلك يشكل عملا تشريعيًا ، أما إذا كان العمل صادرا عن هيئة إدارية مكونة للجهاز التنفيذي للدولة فهو عمل إداري ويدخل في نطاق القرارات الفردية أو التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية .

أما أصحاب المعيار الموضوعي فيرون أن التفرقة بين الأعمال القانونية المختلفة تشريعية أو إدارية أو قضائية يجب أن يعتمد على موضوع العمل ذاته ، فإذا كان العمل قاعدة عامة ومجردة وأحداث مركزا قانونيا عاما فهو عمل تشريعي ، أما إذا أحدث العمل مركزا قانونيا خاصا وتعلق العمل بشخص أو مجموعة من الأشخاص المحددين بذواتهم ، اعتبر العمل عملا إداريا ، وإذا تعلق العمل بإظهار حكم القانون في نزاع معين اعتبر العمل قضائيا .

ولقد انتقد الفقه الفرنسي الأوامر التشريعية أو اللوائح التفويضية من ناحية أن البرلمان لا يملك حق التنازل عن اختصاصاته لأي سلطة أخرى ، لأنه لا يملك حقا أو امتيازًا خاصا به حتى يستطيع التصرف فيه ، بل هو ذاته مفوض من قبل الأمة صاحبة الحق في التشريع ، خاصة وأن الدستور قد بين اختصاص كل سلطة على حدى ، بحيث لا يمكن لأي سلطة أن تتعدى على اختصاص نظيرتها ، وذلك عملا بمبدأ الفصل بين السلطات ، مما يترتب عليه عدم جواز تنازل أو تفويض أي سلطة لاختصاصاتها لسلطة أخرى ، ولذلك فجميع التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية تعد باطلة وغير جائزة وبالتالي غير مشروعة<sup>1</sup> .

<sup>1</sup> \_ محمود أبو السعود حبيب ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، 1990 ، ص 63 .

ولقد حاول الفقهاء إيجاد أساس قانوني للوائح التفويضية (الأوامر) من خلال نظرتين أساسيتين، نظرية التفويض التشريعي ونظرية اتساع السلطة اللاتحوية.

حيث يرى أنصار نظرية التفويض التشريعي أن البرلمان يقوم بتفويض سلطاته التشريعية إلى رئيس الدولة، ويترتب على ذلك أن تكتسب قرارات هذا الأخير خصائص وقوة العمل التشريعي، إلا أن روادها قد اختلفوا حول تحديد المصدر القانوني للتفويض، فنسبه بعضهم إلى قواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، بينما نسبه البعض الآخر إلى الاعتبارات العملية<sup>1</sup>.

أما فيما يخص أنصار الاتجاه الخاص بالتفويض الذي يستند إلى قواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، فيرى أصحاب هذا الاتجاه أن انتقال الاختصاص التشريعي من البرلمان إلى الرئيس يفسر بقواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، بحيث يقوم البرلمان بوصفه موكلا بنقل جزء من اختصاصه إلى رئيس الجمهورية الذي يتصرف باعتباره وكيلًا، وبالتالي فإن تصرفات الرئيس إذا صدرت في حدود الوكالة تكون كما لو كانت صادرة من الموكل ذاته، أي البرلمان، وفي هذا نقل حقيقي للسلطة التشريعية بمقتضاه يتصرف الرئيس باسم البرلمان ونيابة عنه، ولذلك فالعمل الصادر من الرئيس يحوز نفس خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان<sup>2</sup>.

وفيما يخص أنصار التفويض التشريعي عمل تبرره الاعتبارات العملية والذي تزعمه الفقيه "دوفوا" "Duveaux"، فيرون أن التفويض الممنوح لرئيس الدولة لاتخاذ الأوامر التشريعية هو مخالف للأحكام الدستورية التي تقوم عليها السلطات العامة في الدولة، غير أن هذه المخالفة تبررها الاعتبارات العملية للدولة والتي تعد كحلول لإنهاء الأزمات والتحكم في الظروف الاستثنائية داخل الدولة.

<sup>1</sup> \_ رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 22.

<sup>2</sup> \_ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في التضامن الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة 1980، ص 149.

أما فيما يخص نظرية اتساع السلطة اللائحية والتي جاء بها الفقيه "دوجي" " Duguít"، والذي اعتبر أن التفويض التشريعي لا ينقل الاختصاص البرلماني الى رئيس الدولة، وإنما يقتصر دوره على توسيع الاختصاص اللائحي للرئيس فقط، فالبرلمان هو المالك الأصلي للوظيفة التشريعية، ومن ثم فإنه يملك سلطة تقديرية واسعة في تحديد نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للرئيس، عن طريق التوسيع منه أو التضييق منه<sup>1</sup>.

وبهذا وعلى الرغم من أن التشريع بأوامر يبرر بحجة سد الفراغ التشريعي خلال غياب البرلمان، وعلى الرغم من امتلاكه حجة دستورية وذلك من خلال النص عليه دستوريا في المادة 124 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 142 من التعديل الدستوري 2016، إلا أن ذلك لا يبرر حقيقة أن التشريع بأوامر يمس بمبدأ الفصل بين السلطات، باعتباره وسيلة تملكها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية للتدخل في السلطة التشريعية.

### الفرع الثالث: الأساس الدستوري للتشريع بأوامر .

إن ممارسة التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية ليست ممارسة قائمة دوماً على التفويض البرلماني، ومنطلق ذلك مقارنة دستوري 1996 و التعديل الدستوري 2016 بدستور 1963 وهو ما سنحاول عرضه من خلال تحليل النصوص الدستورية المتعاقبة على الجزائر .

<sup>1</sup> \_رابحي حسن، محاولة نظرية للاقترب من ظاهرة الأوامر التشريعية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، الجزائر 2008ص74.

## أولاً:التشريع بأوامر في ظل دستوري 1963 و1976

## 1\_ التشريع بأوامر في ظل دستور 1963:

نص دستور الجزائر سنة 1963 في المادة 58 منه على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محددة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء ،وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر"<sup>1</sup>.

الملاحظ في هذا المجال أن المجلس ،إذا كان يجوز له أن يفوض لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر ،فإن مجال هذا التفويض مقيد حيث لا يجوز له أن يفوض رئيس الجمهورية بالتشريع بذلك الإجراء في الموضوعات المذكورة في الدستور صراحة<sup>2</sup> وكذلك نستخلص من القراءة الأولية لنص المادة أن المؤسس الدستوري آنذاك لم يطلق عليها مصطلح "أوامر" فهل يمكن اعتبارها كذلك أم هي مراسيم تشريعية كما نص عليها المؤسس الدستوري الفرنسي في دستور 1958 وبهذا هناك ضوابط معينة يجب احترامها تتمثل أساسا في تحديد الزمن ،التفويض في مجالات محددة ووجوب عرضها على المجلس الوطني في غضون 3 أشهر للمصادقة عليها<sup>3</sup>

تجدر الإشارة أن دستور 1963 قد أعطى تكييفاً متحولاً للأوامر ،معتبراً إياها كنصوص تنظيمية قبل مصادقة المجلس الوطني ونصوص قانونية كاملة بعد موافقته<sup>4</sup>،برجوع للدستور المصغر عام 1965 أين كانت الأوامر الأداة الوحيدة للتشريع ،حيث نصت المادة 6 من الأمر 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة على مايلي : "إن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم ".وبهذا أصبح للحكومة الحق في التشريع بأوامر أو مراسيم ،من هذا نستنتج أن الأمر التشريعي أصبح ناتج عن تفويض كلي وليس

<sup>1</sup> \_ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 1963/10/09 ج ر رقم 64 سنة 1963.

<sup>2</sup> \_ بالشعير سعيد ،النظام السياسي الجزائري ،الطبعة 2 ، دار الهدى عين مليلة ، الجزائر ،1993،ص56.

<sup>3</sup> \_ بن زاغو نزيهة ،مرجع سابق ،ص402.

<sup>4</sup> \_ رابحي حسن ،النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية،مرجع سابق ،ص 29.

جزئي باعتبار أن الأمر التشريعي استثنائي ومحدد بشروط وإجراءات خاصة، فمفهوم الأمر في الدستور المصغر أصبح تفويضا كليا بعد ما كان تفويضا جزئيا .

وقد دل التطور القانوني على أن أحكام المادة 58 من دستور 1963 المتعلقة بالتشريع التفويضي مهدت الطريق لاعتماد الأمر الرئاسي كمبدأ دستوري ولذلك حظا المؤسس الدستوري خطوة معتبرة لصالح الهيئة التنفيذية على حساب التشريعية<sup>1</sup>.

### ب: التشريع بأوامر في ظل دستور 1976

بعد أن كرس دستور 1963 في المادة 58 منه التفويض التشريعي جاء دستور 1976 ليقلب المفاهيم، ويكرس نظرة مختلفة عن سياقها اختلافا جذريا بموجب المادة 153 منه<sup>2</sup>، حيث أصبح رئيس الجمهورية يصدر الأوامر التشريعية بناء على الدستور مباشرة بما يترتب عن ذلك من مباشرة التشريع بطريقة أصلية وغير استثنائية من طرف رئيس الجمهورية وبالتالي مضى دستور 1976 نحو تكريس الدور التشريعي لرئيس الجمهورية أكثر فأكثر .

حيث تنص المادة 153 من دستور 1976 على أنه بإمكان رئيس الجمهورية أن يشرع بمقتضى أحكام الأوامر، بين دورات المجلس الشعبي الوطني على أن تعرض هذه النصوص على موافقة المجلس في أول دورة مقبلة له .

بالتالي فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص التشريعي الكامل أثناء هذه المدة المحددة أي فيها بين دورات المجلس وفي كل مواضع التي تدخل في اختصاصات المجلس له ان يشرع فيها وذلك يدل بأن البرلمان لا يحتكر هذا الاختصاص بمفرده لظالما أن النظام السياسي للدولة يقوم

<sup>1</sup> \_ عبد الله بوقفه، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 190\_191.

<sup>2</sup> \_ المادة 153 من دستور 22 نوفمبر 1976 نصت على أنه "الرئيس الجمهورية أن يشرع بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عغن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له .

على وحدة السلطة وتعدد الوظائف، أي بتمركز السلطة بيد حزب واحد وهو حزب جبهة التحرير الوطني، أما سائر دواليب النظام كسلطة التشريع والقضاء ليست سلطة مستقلة بل مجرد وظائف تابعة للحزب الواحد، وذلك يدل على الانحلال التدريجي لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>1</sup>.

أما بخصوص التنظيم القانوني للأوامر وشروطه نجد أن المشرع الدستوري الجزائري قد منح السلطة كاملة لرئيس الجمهورية لمشاركة المؤسسة التشريعية في التشريع عن طريق الأوامر، فيما بين دورات البرلمان وبلا قيد عليها، إلا من حيث المدة أو ذلك القيد الشكلي الذي يفترض عرض الأوامر على المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليها في أول دورة، وليس له مناقشتها<sup>2</sup>، وذلك يدل على تمتع الأمر والقانون العادي بذات القوة القانونية، منذ صدورهما، ويبقى التباين شكليا فقط على مستوى التسمية حيث يسمى تشريع الرئيس بالأمر وتشريع المجلس بالقانون، إذ أن هذا الأخير لا يمارس سلطة المراقبة على أوامر الرئيس<sup>3</sup>.

### ج- الأوامر التشريعية في ظل دستور 1989:

بالرغم من عدم تطرق الدستوري الجزائري إلى نظام الأوامر في ظل دستور 1989 بسبب تبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه بفعل الأحداث التي مرت بها الجزائر خلال الفترة الانتقالية بين 1992 و 1996، تم اللجوء إلى الأوامر لحل الأزمات، وذلك خارج الأطر الدستورية وفي غياب المؤسسة التشريعية بعد إعلان الحالة الاستثنائية.

<sup>1</sup> \_ راجحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 22 و 23.

<sup>2</sup> \_ بوشعير سعيد، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية، عدد 1 مارس 1988، الجزائر 1988، ص 344 وما بعدها.

<sup>3</sup> \_ بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 209.

## د-التشريع بأوامر في دستور 1996:

لقد أعاد دستور 28 نوفمبر 1996<sup>1</sup> العمل بآلية التشريع بأوامر بعد أن ألغاه دستور 1989 كليا وهو الدستور الذي أقر التعددية واعتبرها آنذاك من إنجازات الهامة التي جاء بها المؤسس الدستوري .

والقول أنه من المبادئ الأساسية للتطور الدستوري في هذا العصر هو أولا قرار العام بالمبدأ القائل بالتشريع التنفيذي وعلى هذا الأساس كانت المادة 124 من الدستور كما يلي :لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذتها على كل غرفة البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها ، تعد لإغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور .

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء .

نصت المادة 124 من دستور 1996 يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوم من يوم تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر .

فالأمر في ظل دستور 1996 أربعة أنواع :

- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني .
- بين دورتي البرلمان .

<sup>1</sup> \_ المرسوم الرئاسي رقم :96/438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور ج ر رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

- في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور .
- في حالة عدم المصادقة على قانون المالية<sup>1</sup>.

والملاحظ أن الأوامر يتم التصويت عليها من طرف البرلمان من دون مناقشته حسب المادة 38 من القانون العضوي آنا ذاك رقم 02/99<sup>2</sup> (الذي ألغي في ما بعد بموجب القانون العضوي 12/16).

حيث نصت المادة 38 على أنه: يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل .

إلا أنه بالنظر للواقع السياسي والدستوري يبدو من الصعب للغاية رفض البرلمان للأمر لاسيما أنه دخل حيز التنفيذ قبل عرضه على البرلمان وهذا من شأنه ان يتسبب في إحجام أعضاء البرلمان عن رفضها<sup>3</sup> .

#### هـ- التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لسنة 2016:

أدخل المؤسس الدستوري تعديلين على المادة 142 من تعديل 2016 بمقارنتها بالمادة 124 من دستور 1996 وذلك يظهر من خلال إضافته لعبارة "مسائل عاجلة" حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع إلا في مسائل عاجلة وهذا يدل أن المؤسس الدستوري وضع قيودا جديدا على التشريع بأوامر، إلا أنه في نفس الوقت عبارة مسائل عاجلة هي عبارة فضفاضة لها عدة تأويلات والسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في هذه الحالة ليقدر أن هذا الظرف هو مسألة عاجلة أولا .

<sup>1</sup> \_ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة 1، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص366.

<sup>2</sup> \_ القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15/1999، ملغى بموجب القانون العضوي 12/16.

<sup>3</sup> \_ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص205.

والتعديل الثاني هو حالة "بين دورتي البرلمان" الموجودة في دستور 96 الى حالة "العطل البرلمانية" حيث أصبح للبرلمان دورة واحدة فقط بموجب المادة 135 من التعديل الدستوري ويجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشر (10) أشهر على الأقل وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر."

نلاحظ أن الدورة البرلمانية أصبحت مستمرة ( 10 ) أشهر دون توقف وبتالي لم يبقى إلا 60 يوم على الأكثر أمام رئيس الجمهورية لكي يشرع بأوامر.

وتجدر الإشارة إلى أنه أصبح لمجلس الدولة رأي استشاري جديدا في التعديل الدستوري 2016 وهو غير ملزم لرئيس جمهورية فيمكنه الأخذ به أولا .

يرى الكثير من الباحثين والقانونيين إن تعديل المادة 142 لا تحقق الهدف المرجو لا من حيث العبارة الغير واضحة "مسائل عاجلة" وترك المجال مفتوحا أمام رئيس الجمهورية لسلطته التقديرية ولا الرأي الاستشاري لمجلس الدولة والغير ملزم كذلك .

وتضاربت الآراء في ذلك وتدعيم الرأي القائل ب :التشريع بأوامر فيجب ضبطه أو حبذا إلغاؤه نهائيا ،لأن الفترة التشريعية طويلة من جهة ويمكن دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية عند الحاجة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> \_ السعيد بو شعير ،حوار مع جريدة الخبر اليومي ،يوم 27 ماي 2013 ،ص05.

## المطلب الثاني: الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر .

باستقراء نص المادة 142 من الدستور يتضح لنا أن المؤسس الدستوري لم يجعل رئيس الجمهورية شريك السلطة التشريعية فحسب بل أعطى له وظيفة التشريع بدون أن تكون من صميم وظيفته التنفيذية وبهذه الحالة يكون رئيس الجمهورية حل محل الأصيل في ممارسة اختصاصاته دون وجود تفويض بذلك<sup>1</sup>.

يظهر لنا أن هناك تكامل بين رئيس الجمهورية والبرلمان في ممارسة السلطة التشريعية في تقسيم وظيفي داخل السلطة التشريعية، حيث يكون كل جهاز مكملا للجهاز الآخر ويكونان معا الجهاز التشريعي المركب للسلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، حيث نرى أن البرلمان غير قادر وحده على أداء سلطة التشريع المنسوبة له إلا في إطار التقسيم الزمني ولا في التقسيم النوعي إلا إذا رافقه رئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

وهذا ما نضمته المادة 142 من الدستور حيث خولت لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الحالة العادية (المطلب الأول) وكذلك الاستغناء عن السلطة التشريعية في الحالة الاستثنائية (الحالات غير العادية) وممارسة التشريع بنفسه (المطلب الثاني).

## الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الظروف العادية .

إن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية قد نظمها الدستور وحددها على سبيل الحصر، طبقا للمادة 142 من تعديل الدستور سنة 2016، وسلطة التشريع بأوامر في المجال المالي حسب نص المادة 138 منه وقيد التشريع بأوامر بجملة من القيود نتناولها في هذا الفرع .

<sup>1</sup> \_ أسود محمد أمين، دور رئيس الجمهورية في عملية التشريع، مجلة الحجة، العدد 5، 2005، ص 25.

<sup>2</sup> \_ محيد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، الطبعة 1، سلسلة الإصدارات القانونية، طبعة الفنون البيانية الجزائر، 2008، ص 130/129.

أولاً :التشريع عن طريق الأوامر في حالة غياب البرلمان .

إن رئيس الجمهورية لا يشرع بأوامر بصورة مطلقة ،وإنما في حالات معينة وهي غياب البرلمان <sup>1</sup> حيث تنص المادة 142 من تعديل الدستور لسنة 2016 أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية .

1/- سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني .

تعود سلطة سن القوانين وإعدادها في النظام الدستوري الجزائري للسلطة التشريعية ، وفي حالة غيابه توّول إلى اختصاص رئيس الجمهورية والمادة 142 لم تنص على شغور البرلمان ،وإنما حددت شغور الغرفة السفلى أي المجلس الشعبي الوطني ،لأن مجلس الأمة يفترض أنه لا يكون شاغرا أبدا .

يعود سبب شغور المجلس الشعبي الوطني إما إلى رفضه مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية حسب نص المادة 96 من تعديل 2016 والحل في هذه الحالة وجوبي ،كما قد يكون سبب هذا الشغور هو تطبيق رئيس الجمهورية للمادة 147 من تعديل 2016 التي تنص على أنه : "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ،أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ..."

وإذا تحقق ذلك ينفرد رئيس الجمهورية بالتشريع الى غاية انتخاب الغرفة السفلى للبرلمان في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> \_ سعيداني لوناسي جقيقة ،إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية ،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية عدد 03،سبتمبر 2012،ص72.

<sup>2</sup> \_ الغربي إيمان ،مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2010/2011 ،ص 07.

كما أنه توجد حالة ثالثة كسبب لشغور المجلس وهي إذا رفض طلب التصويت بالثقة التي بادرت به الحكومة حسب نص المادة 98 فيمكن لرئيس الجمهورية قبول استقالة الحكومة أو اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني حلاً رئاسياً .

ورغم أن تعديل الدستور 2016 قد منح لمجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين حسب نص المادة 136 منه ، وبالتالي يمكن له التشريع باعتبار أنه غرفة ثانية في البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع ولا تمنح لرئيس الجمهورية ، ولكن الأمر غير ذلك لأن المادة 137 قد قيدت سلطة مجلس الأمة في إقتراح القوانين في مجالات معينة ، وهي في مجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم 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 عن طريق الأوامر .

## 2/- سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في حالة العطلة البرلمانية .

تناول دستور 1996 التشريع بأوامر يكون بين دورتي البرلمان ، باعتبار أن هذا الأخير كان يجتمع في دورتين عاديتين ، وبالتالي بينهما يشرع رئيس الجمهورية ، أما في تعديل 2016 أصبح للبرلمان دورة واحدة كل سنة حسب نص المادة 135 مدتها عشرة أشهر على الأقل وبيئتئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر .

وبالتالي المدة الباقية يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر ، وهي مدة شهرين 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 نص المادة 135 الفقرة 02.

وما يلاحظ على هذه المدة أنها قصيرة مقارنة بالمدة التي كان يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في الدساتير السابقة وهي أربعة أشهر في دستور 1996، وهذا يدل على نية المؤسس الدستوري في إرادته للتقليل من إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة في التشريع وإعادة الاعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع<sup>1</sup>.

### ثانياً: شروط التشريع بالأوامر أثناء غياب البرلمان

إن دستور 1996 في المادة 124 منه قيد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر بجملة من الشروط من أجل لضمان عدم انسياقها أو إطلاقها، ولكن تعديل الدستور سنة 2016 قد أضاف شروط أخرى كانت بعضها قد اعتبرت شروطاً ضمنية في دستور 1996، وأهم هذه الشروط نجيزها على النحو الآتي :

1\_ لقد نصت المادة 142 من تعديل 2016 على أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في مسائل عاجلة رغم أن هذا الشرط لم يكن منصوص عليه بطريقة صريحة، ومفاده أنه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر، فذلك يعد استثناء وليس قاعدة عامة تفرضه فكرة الضرورة، أي الحاجة الملحة والمستعجلة التي تستعدي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة والتي تقضي<sup>2</sup> التعجيل في تحصيل نصوص تشريعية معينة لمواجهة الظروف ولا تحتل التأخير إلى غاية عودة البرلمان من العطلة أو انتخاب برلمان جديد .

ولكن يبقى هذا الشرط غير واضح 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

<sup>1</sup> \_ خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور سنة 2016، مجلة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة عباس الغرور خنشلة الجزائر العدد 06، ص 141.

<sup>2</sup> \_ رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2005، ص 362.

اللاحقة عليها؟ ذلك لأن تحديد مجالات القانون وتأكيد انتمائها للإطار التشريعي مخول للبرلمان بمقتضى الدستور، أم تبقى سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في تكييف مدى توفر هذا الشرط لتشريع بالأوامر؟ ولا شك أن الطرح الأول أولى بإتباع، رغم أن المعطيات السياسية لا توحى بإمكانية معارضة البرلمان لإدارة الرئيس .

2\_ كما أضافت المادة 142 من تعديل 2016 شرط آخر وهو أخذ رأي مجلس الدولة في التشريع عن طريق الأوامر فهو شرط مأخوذ من المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، ولكن يبقى هذا الرأي استشاري بالنسبة لرئيس الجمهورية ولكنه شرط إلزامي يتعين احترامه في كل مرة يلجأ فيها الرئيس إلى إصدار الأوامر .

وهذا الرأي من أجل مراجعة العبارات والألفاظ القانونية التي صيغت فيها مشروعات هذه الأوامر والتحقق من سلامتها من الناحية القانونية واتفق ألفاظها مع الغاية منها وقصد رئيس الجمهورية، وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها وخلوها من التكرار والتعارض المسببين لضياح المعنى والغاية المستهدفة من إصدارها .

وللإشارة أن المادة الرابعة من قانون العضوي رقم 01/98<sup>1</sup> كانت صياغتها قبل عرضه على المجلس الدستوري على النحو التالي "يبيد مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"، ولقد ألغى المجلس الدستوري الأوامر من استشارة مجلس الدولة<sup>2</sup>، لكن تعديل 2016 أدرج هذا الشرط في متنه.

3\_ لقد اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء ولقد نصت عليه كل الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1976، ولكنه لا يعتبر قيد على إدارة رئيس الجمهورية طالما

<sup>1</sup> \_ قانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 01 يونيو 1998.

<sup>2</sup> \_ رأي المجلس الدستوري رقم 98/06 المؤرخ في 19 ماي 1998.

أن هذا الأخير هو رئيس مجلس الوزراء كما أنه مجرد إجراء شكلي يوحي بمشاركة الوزراء في اتخاذ هذه الأوامر وهو ثمرة إجماع لكل الجهاز الحكومي، ولا تمثل مجرد تدابير ناتجة عن إدارة الرئيس لوحده<sup>1</sup>.

ولعل الحكمة كذلك من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها هي التي تقدم مشاريع القوانين كما يضطلع بمهمة تنفيذها<sup>2</sup> فيجب أن تكون على علم بهذه الأوامر.

4\_ شرط المتعلق بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له، نستكشف من هذا الشرط أن البرلمان يسيطر على اختصاصاته التشريعية في حالة غيابه، ولكن يبقى ذلك من الناحية الشكلية فقط لأن طبيعة الموافقة التي يبديها البرلمان على الأوامر تبقى المكانة المتفوقة لرئيس الجمهورية على البرلمان، لأن هذا الأخير يصوت على الأوامر بدون مناقشة حسب نص المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، حيث أنه لا يتناقش إطلاقاً التشريع الرئاسي ولا يعدله<sup>3</sup>، فالدستور قيد سلطة البرلمان من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة في أول دورة له.

رغم أن المؤسس الدستوري كان حريصاً في تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر على البرلمان بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة مقبلة لاجتماع البرلمان، وهذا الشرط من شأنه يمنع أي إهمال أو تقصير من جانب رئيس الجمهورية في عرض مما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلاً حق التشريع، ولكن قيده من جهة أخرى في طريقة التصويت على هذه الأوامر.

<sup>1</sup> \_ راجي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 61.

<sup>2</sup> \_ بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص 19.

<sup>3</sup> \_ محيد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مرجع سابق، ص 135.

ثالثا: إصدار قانون المالية بموجب أمر .

تعد الوظيفة المالية للمجالس النيابية قديمة حيث كانت السبب التاريخي لنشأة النظام السياسي النيابي ورغم منح الفقرة 08 من المادة 138 من تعديل دستور 2016 البرلمان سلطة التشريع في المجال المالي، إلا أنه صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال هي السلطة التنفيذية .

ذلك أن المؤسس الدستوري لم يكتف بتقليص مهام البرلمان في سن قانون المالية، حيث تمحور في المناقشة والمصادقة والتي تخضع لمجموعة من القيود، وكذلك إلزامه بالمصادقة على قانون المالية في مدة لا تتجاوز 75 يوم، 47 يوما ممنوحة للمجلس الشعبي الوطني و 20 يوم لمجلس الأمة و 8 أيام للجنة متساوية الأعضاء في حالة خلاف بين الغرفتين حسب نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16.<sup>1</sup>

ومما تجدر الإشارة إليه أن إصدار قانون المالية وفق أمر يشكل استثناء على القاعدة العامة الواردة في المادة 142 التي تمنح لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر في حالة غياب البرلمان، ولكن في هذه الحالة البرلمان حاضر والرئيس يتعدى على اختصاصه.

وباعتبار قانون المالية من القوانين العضوية فإنه يشترط لإقرار الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة حسب نص المادة 141 من تعديل 2016 رغم ذلك لم يشكل قيادا على رئيس الجمهورية بحكم سيطرته على الأغلبية البرلمانية، كما تشترط الفقرة 02 من المادة 141 رقابة مطابقة قانون المالية مع الدستور، وهي رقابة سابقة وإجبارية، ورغم ذلك فالرئيس يتعدى كل هذه القيود بحكم مركزه المتفوق على البرلمان في النظام السياسي الجزائري .

<sup>1</sup> - القانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437، الموافق لـ 25 أوت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبينهما الحكومة، الجريدة رسمية العدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.

## الفرع الثاني: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الظروف غير العادية .

يتمتع رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية بجميع السلطات، وهذا راجع إلى الظروف الاستثنائية التي تهدد البلاد في تلك الفترة، وتركيز السلطة بيده لمواجهة هذه الحالة واتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الأزمات .

ولقد اختلف الفقهاء في مفهوم الظروف الاستثنائية فهناك من أعطاها تعريفا شموليا عرفها أنها نظام استثنائي محدد في المكان والزمان لمواجهة ظروف طارئة وغير عادية تهدد البلاد أو جزء منها، وذلك بتدابير مستعجلة وطرق غير عادية، في شروط محددة لحين زوال التهديد<sup>1</sup> .

ويرجح الفقهاء إسناد فكرة الضرورة تسمح للحكومة باتخاذ كل التدابير والإجراءات التي تعد في الأوقات العادية محظورة<sup>2</sup> وهذا وفقا لما تؤكدُه قاعدة الضروريات تبيح المحظورات .

وتختلف الأنظمة الدستورية في تنظيم هذه الحالة الاستثنائية من حيث الشروط والإجراءات الواجبة لممارسة العمل التشريعي (تشريعات الضرورة) وكذلك من حيث تكيف هذه التشريعات وعليه سوف نولي بالشرح والتركيز في هذا الفرع مدلول الحالة الاستثنائية وكذلك القيود القانونية على التشريع بأوامر في هذه الحالة .

### أولا: الإطار الدستوري للحالة الاستثنائية

يطلق بعض الفقهاء على الأوضاع غير العادية أو الظروف الاستثنائية تسمية حالة الضرورة على اعتبار أن عنصر الضرورة هو أساس قيام سلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية وفكرة الضرورة هي مصدر لنظرية الظروف الاستثنائية وهي تمثل تقنية قانونية حديثة نسبيا والتي بدورها تستمد جذورها

<sup>1</sup> \_ إسحاق صلاح أبوطه، الظروف الاستثنائية وشرعية قوانينها في ضوء حماية حقوق الإنسان، مجلة دراسات قانونية، العدد 10 ص 11، مركز البصيرة للبحوث والإستشارات، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر .

<sup>2</sup> \_ خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص75.

من العبارة الرومانية القديمة "SUPRAMALEX POPULI SALUS" (سلامة الشعب فوق سلامة القانون) <sup>1</sup> ونص الدستور الفرنسي لعام 1958 في المادة 16 منه على هذه الصلاحية حيث يتفق فقهاء القانون الفرنسي أن المادة 16 هي بمثابة ترخيص دستوري يجيز لرئيس الجمهورية مباشرة سلطات المشرع، وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي في قضائه .

أما النظام الدستوري الجزائري، فلقد نص في جل دساتيره المتعاقبة على الظروف الاستثنائية، بداية من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 حيث نصت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها"، ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء .

تدخل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية ان يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستحويها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، ويجمع البرلمان وجوبا تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها .

فرئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية واسعة في تقرير الحالة الاستثنائية، ولا تنازعه أي هيئة في ذلك.

كما نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد ربط إمكانية التشريع بأوامر بالحالة الاستثنائية، وذلك يدل على أن هناك شروط قانونية ضرورية لإمكانية التشريع بأوامر في ظل هذا الظرف .

<sup>1</sup> \_ عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية الطبعة السادسة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1976، ص208.

## 1/- الشروط الموضوعية للحالة الاستثنائية .

حددت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 الشروط الموضوعية المتعلقة بتقرير الحالة الاستثنائية، والمتمثلة في وجود خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها<sup>1</sup>.

فلقد اشترط المؤسس الدستوري وجود خطر داهم لتقرير الحالة الاستثنائية، والخطر الداهم في المعنى القانوني ينصرف الى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها بالزوال أو بالإنتقاص .

وبالنسبة لوجود خطر داهم فإن المؤسس الدستوري لم يحدد من خلال نص المادة 107 صفة هذا الخطر ولا موضوعه ولا مصدره الداخلي أم الخارجي، ولا نطاقه الزمني متى يبدأ ومتى ينتهي أو حتى درجة جسامته، وهذا عكس ما جاء به المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال نص المادة 16، حيث جاء بشروط محددة تتعلق بموضوع الخطر وصفاته، فاشترط أن يكون الخطر حالا وجسيما ومعيار هذه الجسامة يؤدي إلى إعاقة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، ومن حيث موضوعه أن يمس الخطر بأنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أرضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية<sup>2</sup>.

أما من حيث مصدر الخطر، فطالما لم يحدد النص مصدر هذا الخطر، فإن الأمر يستوي أن يكون مصدر الخطر داخليا أو خارجيا، لأن تهديد المؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها يمكن أن يكون لأسباب داخلية، كما يمكن أن يرجع لأسباب خارجية كحالة التهديد بالحرب ويستوي كذلك

<sup>1</sup> \_ والملاحظ أنه استعمال كلمة التراب من قبل المؤسس الدستوري خاطئة لاقتصره على أحد أبعاد الإقليم دون شموله للأبعاد أو المقومات الأخرى -الجو، البحر -

<sup>2</sup> \_ رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر واثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير كلية الحقوق جامعة قسنطينة 2005/2006، ص 48/47.

الأمر أن يكون سبب هذا الخطر أزمة سياسية أو عسكرية أو اقتصادية، وتبقى درجة خطورة أي وضع مرهونة بالملابسات والظروف التاريخية والجغرافية والسياسية والاجتماعية<sup>1</sup>.

وبذلك فتقرير الحالة الاستثنائية يعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية فهو الذي يحدد متى تبدأ ومتى تنتهي هذه الحالة .

كما يحدد ما إذا كانت \_ فعلا\_ هناك حاجة لتقرير الحالة الاستثنائية أم لا .

أما فيما يخص الشرط الثاني والمتمثل في أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، فهذا يعني أنه لا يكفي مجرد قيام الخطر بل لا بد أن يكون الخطر مؤثرا على نحو معين، بحيث يحدث تهديد لمؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ويقصد بالخطر المهدد الذي تتوافر فيه قدر من الصلاحية أو القدرة على الانتقاص من المصالح المهددة أو يؤدي إلى زوالها<sup>2</sup>.

وللتعبير عن هذا الشرط استعمل المؤسس الدستوري الجزائري عبارة "يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية" غير أن هذه العبارة مطاطة وغير واضحة، فهل يقصد بها الشلل التام لمؤسسات الدولة الدستورية أم عدم السير المنتظم لها ؟

ذهب أغلب الفقه الفرنسي في تفسيره للمادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 إلى التفسير الواسع والذي يعتبر أن اللجوء إلى نص المادة 16 يكفي فيه تعثر السلطات عن سيرها، ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل التام أو العجز الكلي عن أداء دورها الدستوري، وذلك للأسباب التالية :

- أن المادة 16 نصت على وجوب انعقاد البرلمان بقوة القانون، وهو ما يفترض أن البرلمان قادر على الانعقاد ولم يصب بالعجز الكلي أو العجز المادي الذي يحول دون انعقاده .

<sup>1</sup> \_ رداة نور الدين المرجع نفسه، ص 47/48.

<sup>2</sup> \_ وجدي ثابت غابريال، المرجع السابق، ص 109.

- أن من غير المنطقي أن نطالب رئيس بالانتظار وعدم التدخل لمواجهة الأزمة حتى يصبح البرلمان والحكومة معا في حالة شلل تام يمنعها من أداء الدور المنوط بهما طبقا للدستور<sup>1</sup>.

- أن نص المادة 16 صريح في دلالاته على الاعتقاد بعدم السير المنتظم، ومقتضى ذلك الاعتقاد ألا تعد السلطة الدستورية قادرة على مباشرة مهامها بصورة طبيعية، وبذلك فرئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يقرر متى تعتبر السلطات العامة غير قادرة على ممارسة مهامها بصورة طبيعية وله سلطة تقديرية في هذه المسألة .

- وما يؤكد هذا التفسير أن المادة 16 من الدستور الفرنسي شأنها شأن المادة 107 من التعديل الدستوري 2016، هو أن هذه الأخيرة قد نصت على وجوب انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى إعلان الحالة الاستثنائية، وهو ما يؤكد على أن البرلمان ليس في حالة عجز .

## 2/- الشروط الشكلية للحالة الاستثنائية .

نصت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 على الشروط الشكلية للحالة الاستثنائية، والمتمثلة في مجموعة من الاستشارات الاختيارية لبعض المؤسسات الدستورية، وهذه الاستشارات غير ملزمة من حيث الأخذ بها، فيمكن لرئيس الجمهورية الأخذ بها كما يمكنه عدم الأخذ بها، لكنه ملزم بإجراء الاستشارة، حيث تتوقف عليها المشروعية الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية .

وهذا يدل على السلطة التقديرية الواسعة التي يملكها رئيس الجمهورية في تكييف الأمور واتخاذ القرار بنفسه .

ولقد ألزمت المادة 107 من الدستور رئيس الجمهورية باستشارة رئيسي غرفتي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، فاستشارة هذه

<sup>1</sup> \_ رداة نور الدين، المرجع سابق، ص 81.

الشخصيات تضيف قيمة سياسية، واقعية وأدبية فضلا عن تحريره من عبء المخاطرة السياسية التي يحتمل أن يتعرض لها في حالة انفراده باتخاذ القرار<sup>1</sup>.

كما يشترط الدستور في قيام الحالة الاستثنائية اجتماع البرلمان وجوبا، فالمقصود بانعقاد البرلمان بقوة القانون هو أن يجتمع دون حاجة لاستدعائه من طرف السلطة التنفيذية، كما هو الحال في الظروف العادية إن كان في عطلة، وأن كانت الصياغة باللغة العربية للفقرة الرابعة من المادة 107 من الدستور لا تدل على ذلك صراحة، حيث ورد فيها عبارة "وجوبا" والتي تدل على بقاء احتمال دعوة رئيس الجمهورية البرلمان لانعقاد، بعكس الصياغة باللغة الفرنسية لهذه الفقرة والتي تعد أكثر وضوحا ودلالة، حيث نصت "DROIT PLEIN EN REUNIT SE" أي أن البرلمان يجتمع بقوة القانون، وبذلك لا يمكن لرئيس الجمهورية الاعتراض على ذلك قانونيا<sup>2</sup>.

كما يلاحظ أن المؤسس الدستوري لم ينص في المادة 107 على أن البرلمان يبقى مجتمعا طيلة الفترة الاستثنائية على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي، والذي نص صراحة على ذلك من خلال المادة 16 من دستور 1958، كما نص على عدم إمكانية الرئيس بحل الجمعية الوطنية أثناء الحالة الاستثنائية، وهو ما يشكل ضمانا أكبر للسلطة التشريعية خلال هذه الفترة، وذلك خلافا للوضع في الجزائر حيث لم ينص المؤسس الدستوري على ذلك، مما قد يؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني بعد تقرير الحالة الاستثنائية وإن كان المنطق القانوني يقتضي عدم وقوع ذلك.

<sup>1</sup> \_ راجي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 90.

<sup>2</sup> \_ بدران مراد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق جامعة سيدي بلعباس 2004/2005، ص 145.

## ثانيا :التشريع بأوامر كآلية لمجابهة الحالة الاستثنائية .

إن تقييد رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية \_بضرورة دفع هذه الأوامر للخطر الذي يهدد استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية\_ ترتب عليه تميز هذه الأوامر بالطبيعة الاستثنائية<sup>1</sup> بمعنى أن الأوامر التشريعية تسري فقط أثناء هذه الفترة ،وبمجرد تقرير ظرف الاستثنائي تسقط معه هذه الأوامر ،وذلك لأنها صدرت من أجل تحقيق غاية معينة وهي دفع الخطر والمحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية ،فإذا حققت هذه الغاية وقرر رئيس الجمهورية إنهاء الحالة الاستثنائية بعد إتباعه للأشكال والإجراءات المتبعة لدى إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال ،فان هذه الأوامر لم تعد هناك داع للعمل بها<sup>2</sup> .

ولقد منح الدستور من خلال نص المادة 107 رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية ،وفي هذا تدخل في مجال السلطة التشريعية ،كما أن هذه المادة قد وسعت في 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 والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ،وبهذا فما المدى الذي يمكن أن تصل اليه هذه الإجراءات ؟وهل ترد عليها قيود ؟

اعترفت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 باتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهة الحالة الاستثنائية دون أن تحدد مظاهرها أو نطاقها ،ولنفس السبب حاول الفقه الفرنسي تحديد نطاق تلك السلطات ،وفي اعتقادنا أن هذا ما يصلح للتطبيق في النظام الجزائري ،وذلك بالاستناد للتشابه الواضح بين المادة 16 من الدستور الفرنسي والمادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري .

<sup>1</sup> \_ بركات أحمد ،الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير كلية الحقوق والعلوم سياسية قسم الحقوق جامعة تلمسان ،2008/2007.

<sup>2</sup> \_ محمد صغير بعلي ،القانون الاداري (التنظيم الاداري )،دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة ،الجزائر ، 2002،ص99.

## 1/- التشريع بالأوامر لمجابهة الحالة الاستثنائية في مجال إلغاء وتعديل الدستور .

لم ينص الدستور الجزائري ولا الدستور الفرنسي من خلال المادتين 107 و 16 على إمكانية تعطيل الدستور أو إلغائه، وإنما اكتفينا بإعطاء رئيس الجمهورية سلطة ممارسة جميع الإجراءات الاستثنائية التي تمكنه من التحكم في الوضع، حيث نصت المادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016 على أنه: "تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية..."، وتتص المادة 16 من الدستور الفرنسي على "... ويتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف... ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن...".

حيث أجمع الفقه الفرنسي على أن تطبيق المادة 16 من الدستور يؤدي إلى تركيز كل السلطات في يد رئيس الجمهورية، وله أن يصدر القرارات مهما كانت طبيعتها دون أن يتعرض لمخافة الدستور، فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يقوم بإلغاء أو تعديل الدستور لأن ذلك يخالف الغاية التي من أجلها وضع النص، وهي وضع المؤسسات الدستورية على الطريق<sup>1</sup>، كما لا يمكن تعديل الدستور في هذه المرحلة لأن هذه الظروف استثنائية

ومؤقتة غير دائمة، ولا يمكن استغلال ظروف وقتية لوضع أحكام وقواعد ثابتة، ومن الأجدر أن يتم تعديل الدستور في ظروف عادية وليس في حالة أزمة سياسية تعرفها البلاد<sup>2</sup>. وعلى الرغم من عدم تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية بدقة في المادة 10 من التعديل الدستوري 2016 إلا أنه لا يمكن وقف العمل بالدستور أو خرق أحكامه إلا في حالة الحرب، فنظرا لخطورة الوضع يوقف العمل بالدستور طيلة هاته الفترة وترتكز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية .

<sup>1</sup> \_ رداة نور الدين، مرجع سابق، ص 85.

<sup>2</sup> \_ بن زاغو نزيهة، مرجع سابق، ص 414.

## 2- التشريع بالأوامر لمجابهة الحالة الاستثنائية في المجال التشريعي .

تعتبر المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 بمثابة ترخيص منحه المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لمباشرة جميع اختصاصات المشرع العادي، إلا أن ممارسة هذه الاختصاصات تستوجب توفر شرطين أساسيين :

\_ **الشرط الأول:** أن تكون هناك علاقة سببية بين الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية وبين الظروف الاستثنائية .

\_ **الشرط الثاني:** أن يكون الهدف من هذا التشريع هو إعادة السلطات العامة الدستورية إلى عملها في أقرب وقت وضمان السير الحسن لمؤسسات الدولة، وإلا اعتبرت هذه القرارات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية غير مشروعة .

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 107<sup>1</sup> من التعديل الدستوري لسنة 2016 لم تتضمن أي تحديد للمدة الزمنية التي تطبق خلالها، فالمؤسس الدستوري لم يشر إلى فترة تطبيق هذه المادة ولا مدة سريان الأوامر التشريعية التي تدخل في ظل الحالة الاستثنائية، حيث ترك ذلك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وحده، وهنا يثار الأشكال التالي: ما مصير الأوامر التشريعية التي صدرت في ظل الحالة الاستثنائية بعد الإعلان الرسمي عن انتهاء هذه الحالة ؟

فبالنسبة لمدى سريان الإجراءات الاستثنائية بعد الإعلان الرسمي عن انتهاء الحالة الاستثنائية، فإن الفقه الفرنسي أقر بمبدأ الارتباط والتلازم الزمني بين الإجراءات الاستثنائية والظروف المثيرة لتلك

<sup>1</sup> - المادة 107: يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها . ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها ويجتمع البرلمان وجوبا .  
تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.

الإجراءات، فإذا ما انتقضت الظروف الاستثنائية فإن جميع الإجراءات الاستثنائية تسقط من تلقاء ذاتها، وتعود الأمة إلى نظامها الدستوري العادي، معتبرا أن انتهاء تلك الحالة سببا مؤديا إلى سقوط جميع الإجراءات الاستثنائية من تلقاء نفسها بما فيها الأعمال التشريعية<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني : تدخلات رئيس الجمهورية في صناعة التشريع .

يتمتع رئيس الجمهورية باختصاص تشريعي عن طريق تشريع بالأوامر وإلى جانب هذا له اختصاصات وسلطات مساهمة في صناعة التشريع (القانون) على اختلاف أثرها فهي اختصاصات كثيرة منها وسائل ضغط على البرلمان (إخطار المجلس الدستوري على عدم دستورية القوانين حتى حل البرلمان).

ولكن أهم الوسائل المساهمة في التشريع والمخولة لرئيس الجمهورية هي طلب إجراء مداولة ثانية (مطلب 1) وكذلك إصدار القانون (مطلب 2).

### المطلب الأول : طلب رئيس الجمهورية القراءة الثانية .

تعد المداولة الثانية إجراء بمقتضاه يطلب رئيس الجمهورية من أعضاء البرلمان إعادة التصويت على أي نص قانوني وافقت عليه كل غرفة من البرلمان، بهدف التأكد من الغاية التي أعدت من أجلها، وهذا من منطلق أن رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية بإعتباره الرجل الأول في البلاد وحامي الدستور<sup>2</sup>.

إن طلب المداولة الثانية يعطي لرئيس الجمهورية سلطة نسبية في أن يعترض مؤقتا على مشروع القانون الذي أقره البرلمان، فقد اختلف الفقه في إطلاق التسمية وطبيعتها القانونية، ولتأكيد ذلك

<sup>1</sup> \_ وجددي ثابت غابريال مرجع سابق، ص 278.

<sup>2</sup> \_ تنص المادة 84 من دستور 1996 المعدل في 2016: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور".

يستوجب التطرق باختصار لتعريفه وموقف الفقه منه ،إلى جانب ذلك فالدستور الجزائري استقر على تكريس هذا المبدأ ،فنظمه وفق إجراءات معينة .

### الفرع الأول :تعريف طلب إجراء مداولة ثانية .

اتجه أغلبية الفقهاء إلى تعريف حق الاعتراض (طلب مداولة ثانية) وتبين ذلك في الكلمة اللاتينية "فيتو" "veto" ،والتي تعني "أني أعترض" .

ويعرف هذا الحق أنه سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان ،وينقسم حق رئيس الدولة في الاعتراض عن القوانين إلى نوعين اعتراض مطلق واعتراض نسبي ،وإذا كان الفقه قد اتفق على إضفاء الصبغة التشريعية على حق الاعتراض المطلق ،فإنهم اختلفوا حول الاعتراض النسبي ،حيث ذهب جانب منه إلى القول بأن هذا النوع من الاعتراض يكتسي طبيعة تشريعية وحجته في ذلك أن سلطة التشريع تتمثل في "سن وصياغة القوانين" ،وعليه فإن أي هيئة تتدخل في وضع القانون بمقتضى أحكام الدستور تباشر نشاطا تشريعا ،بينما اتجه جانب آخر إلى إضفاء الصبغة التنفيذية على أساس أن الإجراءات التي يفرضها الدستور لوجود القانون لا تكتسي الطابع التشريعي ،باستثناء الإجراءات التي تكون القانون مباشرة ،وهي موافقة البرلمان ،وعليه فالإجراءات التي تسبق هذه الموافقة أو اللاحقة عليها لا تكتسب طابعا تشريعا بالمعنى الدقيق،حتى وإن كانت ضرورية لوجود القانون ،فهي إجراءات من شأنها أن تجعل القانون ساري المفعول<sup>1</sup> .

بالمقابل رأي جانب آخر من الفقه وعلى رأسهم الأستاذ " box " بضرورة التمييز بين صور

الاعتراض ،وذلك بإضفاء الطبيعة التشريعية على الاعتراض الموصوف الذي يتطلب أغلبية

<sup>1</sup> \_ شريط وليد ،السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص264.

مشددة دون غيره ، باعتبار أن القانون يكون خاليا من القيمة الإلزامية ، إلا إذا وافق عليه البرلمان من جديد بالأغلبية السابقة<sup>1</sup> .

و حسب رأي الأستاذ "شريط وليد " يمكن التمييز بين الاعتراض المطلق الذي يحول دون صدور النص وإكمال إجراءات إصداره ونشره ،وهنا نقول أن الإصدار أخذ شكل عمل تنفيذي ،في حين الاعتراض النسبي يكون مؤقت أو توقيفي ،فالنص يرجع للبرلمان للتصويت ،وبذلك يكتمل إجراء إصداره ونشره ،بمعنى يؤجل صدور النص ،فهنا يأخذ صفة عمل تشريعي<sup>2</sup> .

ولقد اختلفت دساتير الدول في التسمية التي تطلق على هذه الصلاحية ،فهناك من يستعمل مصطلح "حق الاعتراض " فمثلا مصر حسب نص المادة 123 من دستور 2014 المعدل ،وهناك من يستعمل مصطلح "طلب إجراء مداولة ثانية" مثلا فرنسا حسب نص المادة 10 من دستور 1958<sup>3</sup> وهي التسمية نفسها التي أكد عليها المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 145 من دستور 1996 المعدل في 2016<sup>4</sup> .

### الفرع الثاني :إجراءات طلب مداولة الثانية

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري في ظل الدساتير المتعاقبة إجراء المداولة الثانية ،بمعنى أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعترض على أي نص تشريعي ويطلب من أعضاء البرلمان إعادة التصويت عليه .

<sup>1</sup> \_ عبد اللاوي زينب ، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996 ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الحاج لخضر ، باتنة ،2004،ص71.

<sup>2</sup> \_ شريط وليد ، السلطة التشريعية خلال التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ،ص 265.

<sup>3</sup> \_ تنص المادة 1/145 من دستور 1996 المعدل في 2016 : "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين(30) يوما الموالية لتاريخ إقراره".

<sup>4</sup> \_ شريط وليد ،السلطة التشريعية خلال التطور الدستوري الجزائري ،المرجع نفسه ،ص 265 .

ومنح هذا الحق لرئيس الجمهورية وفقا لسلطته التقديرية ،قد يأتي من حرص المؤسس الدستوي أن يراقب رئيس الجمهورية النصوص التشريعية التي يوافق عليها البرلمان كونه مجسد لوحدة الأمة وحامي للدستور .

ولقد استقر الدستور الجزائري على تكريس أن المداولة الثانية باعتبارها كذلك سلطة تقديرية خاضعة فقط لإدارة رئيس الجمهورية ،تمكنه من تقييم العمل التشريعي ،فهو غير مقيد بأية شروط في هذا المجال <sup>1</sup>، باستثناء دستور 1963 الذي خالف الوضع نسبيا ،مقارنة بالساتير اللاحقة عليه (1976 و1989 و1996) فقد أقر إدارة رئيس الجمهورية بأن يناقض نصا تشريعا صراحة ،شريطة الإفصاح عن اعتراضه مع مراعاة تسبب ذلك والإيداع خلال الآجال المحددة للإصدار . والملاحظ أن تسبب الاعتراض ما هو إلا وسيلة يلفت بموجبها الرئيس نظر البرلمان الى ما جاء في النص التشريعي من مخالفات للدستور <sup>2</sup> .

كما يعتبر طلب المداولة الثانية وسيلة مخولة دستوريا لرئيس الجمهورية التي تمكنه من إفشال أية مبادرة تشريعية غير مرغوب فيها ،مما يدعم مركز الرئيس في ممارسة الوظيفة التشريعية <sup>3</sup>، وإذا كان الدستور قد خول لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في الاعتراض على القوانين إلا أنه مقيد بمدة محددة <sup>4</sup> .

فبمجرد مصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه ،يبلغ ذلك النص لرئيس الجمهورية لإصداره ،ويمكن لهذا الأخير أن يطلب قراءة ثانية خلال مدة ثلاثين ( 30 ) يوما المقررة للإصدار

<sup>1</sup> \_ عبد اللاوي زينب ،المرجع السابق ،ص71.

<sup>2</sup> \_ شريط وليد ،إصلاح الأحكام الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان ،العدد،3،مجلس الأمة الدستوري ،2014،ص111.

<sup>3</sup> \_ لوناسي ججيقة ،السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري ،المرجع السابق ،ص143.

<sup>4</sup> \_ تنص المادة 1/46 من القانون العضوي رقم 16\_12 :الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة "يمكن لرئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 145 من الدستور أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه،وذلك من خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره".

وتعتبر هذه المدة طويلة جدا خاصة إذا كان القانون من القوانين الاستعجالية، حيث نجد دستور 1996 على عكس دستور 1963 الذي لم يستثنى من هذا المدة، وبالتالي فقد ينتظر رئيس الجمهورية آخر يوم من المدة المقررة لممارسة في طلب المداولة الثانية مع العلم أنه لم تحدد المدة التي يستغرقها البرلمان لإعادة النظر في القانون المحال عليه<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة أنه في حالة انقضاء هذه المدة يسقط حق رئيس الجمهورية في ممارسة هذا الحق مما يؤكد القوة الإلزامية للمدة المحددة في الدستور، إلا أن ذلك لا يحرم رئيس الجمهورية من الاعتراض على النص المصادق عليه من طرف البرلمان في حالة مخالفته للدستور .

تظهر سلطة رئيس الجمهورية بشأن طلب مداولة ثانية من خلال حقه في مطالبة الغرفتين في الميعاد المحدد لإصدار القوانين بإجراء مداولة ثانية للقانون بأكمله أو بعض من مواده، ولا يمكن الاعتراض على هذا الطلب، غير أن البرلمان يستطيع أن يفقده آثاره ويتغلب عليه إذا أقر المشروع مرة ثانية بأغلبية ثلثي من أعضائه<sup>2</sup>، مع العلم أنه في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي ( 3/2 ) من أعضاء البرلمان يصبح القانون لاغيا<sup>3</sup>.

### المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون

تمتد سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي الى إصدار القانون، لكون هذا الأخير إجراء ضروري قبل أن يصبح النص التشريعي ساري المفعول، فبعد انتهاء البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح قانون والموافقة عليه يتم إحالته الى رئيس الجمهورية لإصداره، ولاعتباره السلطة المخولة

<sup>1</sup> \_ لوناتسي ججيقة، مرجع سابق، ص 143.

<sup>2</sup> \_ أنظر المادة 2/145 من دستور 1996 المعدل في 2016، لم يستقر المؤسس الدستوري على نفس أحكام المادة 2/127 من دستور 1996 قبل التعديل، حيث أتى بالجديد في هذا الصدد وذلك من خلال رفع النصاب في إقرار القانون ليمتد الى أعضاء مجلس الأمة بتحقيق 3/2.

<sup>3</sup> \_ المادة 2/46 من القانون العضوي رقم 16\_12، المرجع السابق .

له دستوريا بذلك<sup>1</sup>، وقد أبقى المؤسس على الاختصاص الرئاسي في هذا المجال منذ دستور 1976، ويعتبر الإصدار عملية تقنية تحول النص التشريعي الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه إلى قانون من قوانين الدولة .

### الفرع الأول : مفهوم اصدار رئيس الجمهورية القانون.

#### أولاً\_ تعريف الإصدار :

يعرف الفقهاء الإصدار بأنه عمل يقصد به وضع التشريع موضع التنفيذ عن طريق توجيه الأمر من رئيس السلطة التنفيذية إلى عمالها للقيام على تنفيذه<sup>2</sup>.

كما يمكن اعتبار الإصدار "شهادة ميلاد القانون"<sup>3</sup>، ويعتبر شرطا لازما لنفاذ التشريع.

وتبرز هذه التعاريف الجانب الإيجابي للإصدار، لكن هناك من يعرف الإصدار انطلاقا من جانبه السلبي، حيث يعني تخلي رئيس الجمهورية عن سلطاته الدستورية التي تمكنه من شل العمل التشريعي بطلب المداولة الثانية أو إخطار المجلس الدستوري .

#### ثانياً\_ الطبيعة القانونية لعملية الإصدار :

إن تناول الإصدار يثير التساؤل حول طبيعته المتمثلة في اعتباره امتداد للعمل التشريعي، أو مرحلة من مراحل العمل التشريعي ؟

<sup>1</sup> \_ بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص74.

<sup>2</sup> \_ لونيس بوجمعة، الانتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مرجع سابق، ص29.

<sup>3</sup> \_ فوزي أصدیق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2004، ص30.

أختلف الفقه في تكييف عملية الإصدار ،فهناك من اعتبره عملا تشريعيا ،والبعض الآخر يكفيه على أنه مجرد عمل تنفيذي ،وأخيرا هناك من يرى أن الإصدار عمل من نوع خاص ،وسوف نجيز شرح هذه الآراء على النحو الآتي :

### 1\_ الإصدار عمل تشريعي :

يذهب الفقيه "لاباند" إلى أن إصدار الملك للقانون يعتبر شرطا لوجود إدارة المشرع ،وذلك لأن الإدارة لا يكون لها وجود إلا بمقدار ظهورها إلى الخارج بصورة ملموسة ،وهذا الوجود لا يتأتى بالنسبة للقانون إلا في شكل الإصدار ،فإن لم يتم الإصدار ،يعتبر القانون غير موجود .

كما يرى "جيلنيك" أن الإصدار عمل تشريعي ،وهو ليس مجرد عمل يقوم به الملك لإثبات رسمية القانون ،لأن الملك يعترف عن طريق الإصدار بأن القانون قد تم وفق الإجراءات التي يقتضيها الدستور .

أما "دوجي" فإنه يعرف الإصدار بأنه العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية ،بأن القانون قد تم التصويت عليه من قبل المجلسين ،ومن ثم يعتبر ممكن التطبيق ،وأن الجميع أصبحوا خاضعين له<sup>1</sup> ،والإصدار تكملة ضرورية للقانون ،فهو إجراء قانوني شرطي ،وبدون الإصدار ،فإن النص الذي وافق عليه البرلمان لا يلتزم المحاكم بتطبيقه ،ولا الإدارة بتنفيذه ولا المواطنين باحترام .

" إذن فإن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية وأن التصويت البرلماني لا يدعو أن تكون مجرد اتخاذ مقررات دون أن يحق للبرلمان منحها القوة الإلزامية التي ينفرد بها الجهاز التنفيذي"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> \_ راجع :قاوي إبراهيم ،دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي ،مرجع سابق ،ص 51 وما يليها .

<sup>2</sup> \_ بو الشعير السعيد ،علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية ،مرجع سابق ،ص 53.

**2\_ الإصدار عمل تنفيذي :**

إن الإصدار إجراء بموجبه يقرر رئيس السلطة التنفيذية وجود قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية ،ويقوم بنقل القانون إلى المرحلة التنفيذية .

يتزعم هذا الاتجاه الفقيه "إيزمان" الذي يعرف الإصدار بأنه العمل الذي بمقتضاه يقرر رئيس الجمهورية أن القانون يعتبر نافذا ،وأن التصويت عليه قد تم بطريقة قانونية ،فالإصدار هنا ذو أثر كاشف ،وليس منشأ للقوة التنفيذية ،وعليه لا يعتبر الإصدار عملا تشريعيا ،بما أن القانون مكتمل قبل إصداره ،ولا ينشئ الإصدار قاعدة ،وإنما يلاحظها بإصدار مرسوم الإصدار ،أي أن رئيس الجمهورية عند قيامه بعملية الإصدار لا يشارك في ممارسة العملية التشريعية ،والدليل على ذلك ،أن الإصدار يتم في صيغة شكلية أساسها الاعتماد على الدستور وموافقة البرلمان ،ثم نجد عبارة أن رئيس الجمهورية أو الدولة ،يصدر القانون التالي نصه وفي الأخير نجد عبارة ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ،والإصدار والنشر هي أعمال تنفيذية نابعة من الالتزام بتنفيذ الإدارة التشريعية للبرلمانات المستمدة من الدستور أو القوانين<sup>1</sup> .

**3\_ الإصدار عمل من نوع خاص:**

يرى الفقيه الفرنسي "كاري دي مالبرغ" وأنصاره ،أن الإصدار لا يعتبر عملا تشريعيا ،وإنما يقوم بموجبه الرئيس بالالتزام بواجب تجاه السلطة التشريعية التي يصدر عملها ،وهو الالتزام الذي يدخل في وظيفته التنفيذية ،والإصدار ما هو إلا نتيجة قانونية وضرورية للموافقة على القانون الموضوع من قبل الهيئة التشريعية .

بالتالي فالقانون هو ذلك العمل الذي يتم إعداده إتباعا لإجراءات تشريعية ،أي العمل المصادق عليه من قبل البرلمان والمستصدر من قبل رئيس الجمهورية ،وهذا يعني أن القانون لا يمكنه أن

<sup>1</sup> \_ بو الشعير السعيد ،علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية ،مرجع سابق ،ص293.

يلج النظام القانوني الوضعي، ما لم يتول رئيس الجمهورية إصداره، وبهذا المفهوم، يتخذ إجراء الإصدار أهمية قصوى.

على الرغم من تضارب الآراء حول تحديد طبيعة هذه السلطة، إلا أنه في الواقع العملي، لا وجود للقانون قبل الإصدار، وإنما يوجد فقط نص في شكل تشريعي، وبالتالي يعتبر الإصدار من بين المراحل المهمة التي يمر بها العمل التشريعي، ومن هنا يتضح مركز ودور رئيس الجمهورية، صاحب هذا الحق، في اكتمال القواعد التشريعية .

### الفرع الثاني: حالات ضرورة إصدار القانون

بعد مصادقة مجلس الأمة، يرسل رئيسه النص النهائي إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام من إشعار رئيس المجلس الشعبي الوطني الوزير الأول بذلك، وتتولى الأمانة العامة للحكومة تقديم هذا النص إلى رئيس الجمهورية قصد إصداره، بعد أخذ رأي المجلس الدستوري عند الاقتضاء .

يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين ( 30 ) يوما من تسلمه إياه، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المجلس الدستوري قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري، الذي سيتدخل لإبداء رأيه في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ الإخطار<sup>1</sup>.

ويمكن لرئيس الجمهورية في خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسلمه النص، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية أو يقوم بإصدار القانون، لكن هل سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار هي سلطة تقديرية أو اختصاص مقيد ؟

<sup>1</sup> \_ المادة 189 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

## أ\_ الإصدار حق أو واجب :

نصت بعض الدساتير صراحة على أن مضي المدة المحددة للاعتراض الرئاسي، دون أن يستعمل رئيس الجمهورية حقه، يعتبر تصديقا ضمنيا على القانون، وبالتالي يلتزم هذا الأخير بإصدار القانون ونشره، وفقا للإجراءات المحددة، ومن ذلك دستور مصر والكويت والأردن<sup>1</sup>، ويعتبر الإصدار واجبا دستوريا، ويشكل تخلف رئيس الجمهورية عن القيام بهذا الواجب مخالفة دستورية ومثارا لمسئوليته السياسية .

أما في النظام السياسي الجزائري، فكان الإصدار واجبا، ثم أصبح فيما بعد اختياريا، ففي دستور 1963 يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، وفي حالة تخلف رئيس الجمهورية عن إصدار القانون في المدة المقررة قانونا، يتدخل رئيس المجلس الوطني للقيام بذلك .

وابتداء من دستور 1976، لم ينظم المؤسس حالة تخلف رئيس الجمهورية عن إصدار القانون<sup>2</sup>، بل أصبحت سلطته في الإصدار سلطة تقديرية شخصية، حيث تنص المادة 144 من دستور 1996 المعدل في 2016 "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين ( 30 ) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

ولا يملك النواب، في نظام دستور 1976، أية وسيلة للتصدي لحالة رفض رئيس الجمهورية إصدار القانون، لكن ابتداء من دستور 1989 ثم دستور 1996، يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يخطروا المجلس الدستوري بعدم احترام رئيس الجمهورية واجبه الدستوري، وفي هذه الحالة إما أن يطلب هذا الأخير من رئيس الجمهورية إصدار القانون وقد يرفض هذا الأخير الإصدار متمسكا بموقفه، وإما أن يقوم المجلس الدستوري بإصدار القانون، لكن يعتبر

<sup>1</sup> \_ محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية ..، مرجع سابق، ص 222.

<sup>2</sup> \_ المادة 117 من دستور 1989 والمادة 144 من دستور 1996، المعدل في 2016.

تدخل المجلس غير دستوري في غياب نص صريح يؤهله لإصدار القوانين في حالة تخلف رئيس الجمهورية عن القيام بذلك .

يعتبر الإصدار إذن سلطة تقديرية وشخصية في يد رئيس الجمهورية حتى بعد تأسيس المجلس الدستوري المتخصص بالسهر على احترام الدستور ،ولا يكون لتدخل المجلس الدستوري أية فعالية ،إلا في حالة ما إذا قام رئيس الجمهورية بتغيير الأحكام التي جاءت في القانون الذي قدم له الإصدار .

فيتدخل المجلس الدستوري ،بعد إخطاره ،ويقرر عدم دستورية تدخل رئيس الجمهورية مستندا إلى مبدأ الفصل بين السلطات والى نص المادة 98 من دستور 1996 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ،وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ،وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه <sup>1</sup> .

كما لم يعمل دستور 1996 على تنظيم حالة طلب البرلمان الاستعجال ،وذلك خلافا لما جاءت به المادة 49 من دستور 1963 والتي تقضي بأن "يكلف رئيس الجمهورية إصدار القوانين ونشرها ،وهو يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لتحويلها اليه من طرف المجلس الوطني ،كما يقوم بتوقيع المراسيم التطبيقية ،ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة ،عندما يطلب المجلس الوطني بالاستعجال " .

ويعتبر الإصدار في دستور 1996 المعدل في سنة 2016 عملا سياديا ،وسلاحا مهما في يد رئيس الجمهورية وذلك لكونه سلطة تقديرية وبالنظر أيضا إلى المدة الطويلة (شهر) المخولة لإصدار القانون <sup>2</sup> .

<sup>1</sup> \_ لوناسي ججيقة ،في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية ...،مرجع سابق ،ص 143 وما يليها .

<sup>2</sup> \_ على خلاف ذلك عملت المادة 10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على تحديد مدة الإصدار بخمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ تسلم رئيس الجمهورية للنص .

## خلاصة الفصل الأول :

يعد التشريع من مهام واختصاصات البرلمان في كل الأنظمة السياسية منها الجزائر وهذا تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي استقلالية كل سلطة في أداء مهامها مع وجود توازن بينها من خلال وجود مظاهر التعاون والرقابة بين السلطة التنفيذية والتشريعية على وجه الخصوص .

والدساتير الجزائرية المتعاقبة كرست هذا المبدأ ، لكن دستور 1996 تميز بتعديلاته اللاحقة التي منحت وخولت لرئيس الجمهورية مركز متفوق وصلاحيات واسعة وخاصة في المجال التشريعي حيث أصبح منافساً مباشراً للبرلمان في هذا المجال ، وأصبح يملك حق التدخل في المجالات المخولة للبرلمان للتشريع فيها ، باستعماله التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية وغير العادية ، ولهذا فرض هيمنته على السلطة التشريعية التي تعد صاحبة الاختصاص الأصيل والتي تستمد من الإدارة الشعبية التي تعتبر مصدر كل سلطة .

تعد هذه الأوامر التي يستعملها رئيس الجمهورية أثناء التشريع بها من الأشكال التي تؤكد تركيز السلطة في يده ، حيث أصبح هو المشرع الأصلي لأن هذه الأوامر لا تخضع لرقابة البرلمان ويصبح لهذا الأخير دور ثانوي لأن عرض الرئيس للأوامر يكون من أجل الموافقة فقط دون التعديل والمناقشة .

وتمتد اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي إلى إصدار القانون حتى يصبح ساري المفعول ، وكذلك يعتبر منح رئيس الجمهورية طلب قراءة ثانية تدخلاً مباشراً في صناعة التشريع .

# الفصل الثاني

## الفصل الثاني : الإختصاصات التنظيمية لرئيس الجمهورية .

تبنى النظام السياسي الجزائري إسناد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بشكل متحرر ومستقل نظر لأهمية هذه السلطة التي تعتبر أحد أهم العوامل المهمة في ظهور القانون الدستوري بشكله الحديث ، و يشكل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958 دستورا متميزا ، نظرا لتبنيه سياسة نظامية جديدة لم تكن سائدة في الأنظمة السياسية التي تلتها ، حيث تبنى نظاما يقيد سلطة البرلمان في التشريع والتي كانت سلطته مطلقة ، ويتجلى من خلال تحديد المجالات والموضوعات التي بإمكانه التشريع فيها على سبيل الحصر فقط <sup>1</sup> ، وجعل من يخرج عنها من اختصاص سلطة التنفيذية والذي أصطلح عليه بالسلطة التنظيمية **Pouvoir reglementaire** <sup>2</sup> .

وبالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري نجده سلك نفس الطريق الذي انتهجه المؤسس الدستوري الفرنسي ، حيث أنه بعد استقلال الجزائر وبمجرد استردادها لسيادتها قامت بإسناد السلطة التنظيمية وممارستها إلى رئيس الجمهورية ، وهذا من أول دستور جزائري حيث نصت المادة 53 من دستور 1963 على أنه : **"le pouvoir reglementaire est exerce par le president de la republique"** والمادة 111 فقرة 10 من دستور 1976 على أنه : **"يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية"** <sup>3</sup> ، ونصت المادتين 116 فقرة 01 من دستور 1989 <sup>4</sup> والمادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 على أنه : **"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير**

<sup>1</sup> \_ نوادي عادل ، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، رسالة ماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، باتنة ، 2012/213 ، ص 23 .

<sup>2</sup> \_ Art21, de la constitution francaise de 1958, modifie et complete.

<sup>3</sup> \_ المادة 111/11 من دستور 1976 ، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 97/76 ، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، ج.ر.ج.د.ش. العدد 94 ، لسنة 1976 ، الصادر في 22 نوفمبر 1976 ، ص 192 .

<sup>4</sup> \_ المادة 116/1 من دستور 1989 ، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 89\_18 ، مؤرخ في 28 فيفري 1989 ، ج.ر.ج.د.ش. العدد 09 ، الصادر في أول مارس 1989 ، ص 234 .

المخصصة للقانون"<sup>1</sup>، وكذلك نصت عليه المادة 143 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"<sup>2</sup>. ويمكن دراسة هذا الفصل من خلال تقسيمه إلى مبحثين أثنتين أولهما الإطار القانوني للسلطة التنظيمية والثاني يتعلق بمدى امتداد هذه السلطة لرئيس الجمهورية .

<sup>1</sup> \_ المادة 1/125 من دستور 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96\_438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم، ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، ص 26.

<sup>2</sup> \_ المادة 1/143 من التعديل الدستوري الصادر بمقتضى القانون رقم 16\_10، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد 14، الصادر في 07 مارس 2016، ص 28.

## المبحث الأول: الإطار القانوني للسلطة التنظيمية .

يمكن اعتبار البرلمان صاحب الاختصاص في تشريع القوانين العامة والمجردة، والتي تنظم المجالات العامة للمجتمع، كما أسند أيضا اختصاص تشريع القوانين لرئيس الجمهورية وهذا عن طريق سلطته التنظيمية والذي أضحى مستأثرا بها وهذا في مجالات كثيرة، بسبب عدم كونها في نطاق سلطته إلا بما هو مخصص فقط للقانون، ومنه فإن هذه السلطة التنظيمية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية أصبحت تنافس البرلمان في النظام القانوني الجزائري، وهذا نظرا لكونها وسيلة مكرسة في الدستور تجعل رئيس الجمهورية يتفوق على السلطة التشريعية في وضع القواعد العامة<sup>1</sup>، ويعود هذا التفوق نتيجة حصر الدستور لمواضيع السلطة التشريعية "البرلمان"، وفقا للمادتين 140 و 141 من الدستور الجزائري الساري المفعول<sup>2</sup>.

من خلال هذا المبحث سنقوم بدراسة مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (مطلب أول)، كما سنتطرق إلى أهم أنواع السلطة التنظيمية وكذا تمييزها عن القانون (مطلب ثان).

### المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية .

الأصل أن البرلمان هو صاحب الولاية في التشريع، غير أنه واستنادا قد أجبر للسلطة التنفيذية حق التشريع في بعض المسائل عن طريق التشريع بأوامر، هذا ما يدعم مركز رئيس الجمهورية في المنظومة القانونية الجزائرية، والذي من خلاله يسمح له بمنافسة البرلمان في وضع القواعد العامة والمجردة والمنظمة لحياة الأفراد والمجتمع ككل، بالإضافة إلى منحه ممارسة السلطة التنظيمية وتتسم هذه الأخيرة بدور فعال في التنظيم ووضع القواعد العامة والمجردة، وسوف نحاول في هذا المطلب القيام بمحاولة تحديد بعض التعاريف القريبة من مصطلح السلطة التنظيمية

<sup>1</sup> \_ بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة ابي بكر بلقايد، 2016/2015، ص 18.

<sup>2</sup> \_ المادة 140 والمادة 141 من التعديل الدستوري 2016.

المستقلة، نظرا لوجود عدة تعاريف له (فرع أول ) ،بالإضافة أننا سوف نقوم بالتطرق إلى عناصر السلطة التنظيمية (فرع ثان) ،والى خصائص السلطة التنظيمية (فرع ثالث).

### الفرع الأول: مدلول السلطة التنظيمية .

يقصد بالسلطة التنظيمية ،ذلك الاختصاص المنوط لهيئات السلطة التنفيذية ،وذلك عن طريق سن قواعد قانونية عامة ومجردة ،لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ،بحيث يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الرئاسية<sup>1</sup> .

كما تعرف السلطة التنظيمية أيضا ،بأنها تلك النصوص أو القرارات التنظيمية العامة ،والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم ،بهدف خلق أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية ،وبالتالي فهو بمثابة نص تشريعي تختص بتشريعه السلطة التنفيذية ووفقا لأحكام الدستور<sup>2</sup> ،وعرفت أيضا السلطة التنظيمية :

"C'est le pouvoir de statuer par voie generale,accorde a des autorites autres que le parlement ,soit nationales,soit locales"<sup>3</sup>

وكما عرفت أيضا :

"le reglement était une regle de droit de portee generale edictee par une autorite administrative en dehors de la fonction legislative ,cette autorite ne participait a l'exercice de la souverainete"<sup>4</sup>

<sup>1</sup> \_ بعلي محمد الصغير ،القانون الإداري (التنظيم الإداري )،دار العلوم للنشر والتوزيع ،الجزائر ، 2005،ص 94.

<sup>2</sup> \_ بلحاج نسيمة ،"العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية (... ضوابط دستورية... ضمانات المشروعية ...)"،مجلة الفكر البرلماني ،العدد 19،الجزائر ،سنة 2008،ص20.

<sup>3</sup> \_ jean Rivero,jean Waline,Droit Administratif ,21 eme edition ,Dalloz,paris,2006,p269.

<sup>4</sup> \_ Arnaud haquet ,La loi et le reglement ,paris ,L,G,D,J ,2007 ,p 10.

كما عرفها بعض الفقهاء أيضا بأنها، صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم<sup>1</sup>، وبالرجوع إلى نص المادة 125 من القانون الدستوري الجزائري القديم والمادة 1/143 من التعديل الدستوري 2016 والتي تنص على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، نستنتج أن السلطة التنظيمية هي سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية يصدر بمقتضاه تنظيمات مستقلة تنظم المسائل والميادين غير المخصصة للقانون .

### الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية

#### أولا: سلطة رئاسية:

بعد الرجوع إلى النصوص الدستورية الجزائرية المتعاقبة نجد أن المؤسس الدستوري، قد خول للبرلمان ممارسة سلطة تنظيمية مستقلة و متميزة تسمح له بإعداد نظامه الداخلي، بعيدا عن تدخل السلطة التشريعية، وفي مقابل ذلك هو ملزم باحترام مبدأ الفصل بين السلطات، وكل هذا يندرج ضمن سلطة تنظيم المسائل المتعلقة بالبرلمان، أي هي سلطة برلمانية<sup>2</sup>، ولقد خص المشرع الجزائري منذ الاستقلال إلى منح سلطة إصدار التنظيم لرئيس الجمهورية، في المسائل غير المخصصة للقانون، فقد نصت عليه المادة 1/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". وبالتالي فقد حددت هذه المادة الجهة المختصة في ممارسة السلطة التنظيمية والمتمثلة في قائد السلطة التنفيذية<sup>3</sup>، وهو اختصاص يحتكره ولصيق بشخصيته، كما يعتبر هذا الاختصاص من بين أهم نقاط قوة رئيس الجمهورية في مواجهة ومنافسة البرلمان في مجال التشريع، بحيث لا يمكن للبرلمان التدخل

<sup>1</sup> \_ قصير ميزاني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، 2001، ص154.

<sup>2</sup> \_ نواري عادل، مرجع سابق، ص 33\_34.

<sup>3</sup> \_ كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، رسالة شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/2012، ص23.

في الاختصاص الرئاسي وفي مقابل ذلك يمكن لرئيس الجمهورية مشاركة البرلمان في مراحل صنعه ،وفي المجالات والميادين المحصورة له وذلك عن طريق التشريع بالأوامر<sup>1</sup> ،الذي يعتبر تشريع ثانوي إلى جانب التشريع البرلماني ،وبالتالي فإن السلطة التنظيمية هي سلطة رئاسية<sup>2</sup> .

### ثانيا :سلطة عامة.

تتصف التنظيمات المستقلة بالعمومية والتجريد ،وهي تنظم مراكز قانونية عامة وهي متعلقة بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم ،ومهمتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة<sup>3</sup> ،وبالتالي تعتبر خاصية العمومية خاصة أصلية من خصائص القانون ،لذا يعتبر رئيس الجمهورية صاحب القاعدة العامة في إنشاء القواعد العامة والمجردة ،والبرلمان هو صاحب الاستثناء في ذلك .

فالمقصود بعمومية التنظيم هو اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة وبصيغة التعميم ،ولذلك يتجدد العمل به كلما توفرت الشروط الخاصة لانطباعه إلى أن هذا التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابلية هذه القواعد للتعديل أو الإلغاء ،ومع العلم أن عمومية النصوص التنظيمية لا تعني انطباقها على كافة الأفراد ،فقد تنطبق عليهم جميعا ،ولهذا يتميز القرار التنظيمي على القرار الفردي بصفة العمومية والتجريد<sup>4</sup> .

ومنه نستنتج أن النصوص التنظيمية هي نصوص تخاطب الجميع ،مثلها مثل النصوص التشريعية ،وبالتالي فهي سلطة عامة .

<sup>1</sup> \_ بن دحو نور الدين ،مرجع سابق ،ص 25\_26.

<sup>2</sup> \_ بلحاج نسيمية ،مرجع سابق ،ص 22.

<sup>3</sup> \_ عويدي عمار ،نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ،دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ،الجزائر ،2005،ص111.

<sup>4</sup> \_ بلحاج نسيمية ،مرجع سابق ،ص 21\_22.

## ثالثا: سلطة قائمة بذاتها ومستقلة .

يقصد بالسلطة التنظيمية المستقلة القائمة بذاتها، تلك السلطة التي ينفرد بها رئيس الجمهورية دور سواه، وهذا بصورة ينظم فيها مواضيع مستقلة، وخارجة عن مسألة تنظيم وتنفيذ القوانين، فالمراسيم التنظيمية المستقلة نجدها تتضمن معالجة مواضيع تختلف عن المواضيع المحددة في القانون، وعن المواضيع التي جاءت لتنفيذ القانون، فهي مواضيع لا توجد في القانون<sup>1</sup>، وبالتالي فإن السلطة التنظيمية هي سلطة مستقلة بذاتها .

ففي الجزائر مثلا لم ينص دستور 1963 ولا أمر 1965 على اللوائح المستقلة، بحيث يمكن أن نقول في هذا الصدد أنه ومن الناحية الواقعية كانت هناك ممارسة لهذه السلطة لكنه لم ينص عليها شكليا، أما في دستور 1976 فإن لرئيس الجمهورية كامل السلطة التنظيمية المستقلة<sup>2</sup>. أما فيما يخص دستور 1998 فإنه قد نص على أن الممارسة الفعلية للسلطة التنظيمية المستقلة هو رئيس الجمهورية، وهذا حسب المادة 6/74<sup>3</sup> والمادة 1/116<sup>4</sup>، بالإضافة إلى عدم إمكانية تفويض هذه السلطة لرئيس الحكومة<sup>5</sup>.

أما دستور 1996 فقد حافظ على نفس ما جاء به دستور 1989، بحيث تنص 125 على "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية في المسائل غير المخصصة للقانون". وهذا عدم إمكانية حسب المادة 87 والمادة 6/77 والمادة 85 فقرة 3 و4<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> \_ بن نملة صليحة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2000، ص 87\_88.

<sup>2</sup> \_ أنظر المواد: 111، 113، 115، 116، من دستور 1976.

<sup>3</sup> \_ المادة 6/74 من دستور 1989 تنص: "... يوقع المراسيم الرئاسية ...".

<sup>4</sup> \_ المادة 116 من دستور 1989 تنص: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

<sup>5</sup> \_ للتوضيح أنظر المادة 83 من دستور 1989.

وفي تعديل الدستور لسنة 2016 استبقى على ما جاء به دستور 1996، وهذا مانجده في نص المادة<sup>2</sup> 143.

ويتبين من مما سبق ذكره أن السلطة التنظيمية المستقلة القائمة بذاتها، تساهم في منح رئيس الجمهورية صلاحية تنظيم المرافق العامة، والذي أصبح بعد ذلك بمثابة المجال الطبيعي لعمل الحكومة، كما تعتبر هذه السلطة كفاءة تمارس بكل حرية دون الاستناد إلى القانون، وبالتالي فإن السلطة التنظيمية المستقلة تعد بمثابة تشريع أصلي تصدره السلطة التنفيذية دون حاجتها للقانون، باعتبارها تستند مصدرها من أحكام الدستور<sup>3</sup>.

### الفرع الثالث: عناصر السلطة التنظيمية

من أجل اعتبار السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية سلطة تنظيمية، يجب أن تكون هذه السلطة قانونية، أي يجب أن يكون غرضها إحداث أثر قانوني<sup>4</sup>، وهذا من خلال إنشاء مركز قانوني عام جديد، أو بإلغائه أو تعديله<sup>5</sup>، بمعنى انه يجب أن تكون التنظيمات الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية ذات طابع نهائي وتنفيذي *executoire*، أي بإمكانها إحداث أثر قانوني.

إلا أنه وفي الواقع فإن السلطة التنفيذية ليست السلطة القانونية الوحيدة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، ذلك أن له سلطات أخرى يمكنه من خلالها التأثير على النظام القانوني الساري في الدولة بأكمله، وليس فقط إمكانية التأثير في المراكز القانونية للأشخاص.

<sup>1</sup> \_ مواد من دستور 1996.

<sup>2</sup> \_ المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 تنص: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في مجال التنظيمي الذي يعود إلى الوزير الأول "

<sup>3</sup> \_ كيواني قديم، مرجع سابق، ص 24.

<sup>4</sup> \_ بدرية جاسر صالح، مجال اللاتحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، سنة 1990، ص 08.

<sup>5</sup> \_ انظر المرسوم الرئاسي رقم 143/89، مؤرخ في 7 أوت 1989، متعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، ج، ح، د، ش، عدد 32.

ومن بين هذه الصلاحيات التي يختص بها رئيس الجمهورية بممارستها، نذكر منها على سبيل المثال، سلطة التنسيق التي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق إصدار الأوامر والتوجيهات والإرشادات، وذلك في شكل منشورات وتعليمات .

### ثانياً: سلطة أصلية

إن المنطق الذي كان يقضي بتخصيص السلطة التشريعية للبرلمان، باعتباره ممثل الشعب<sup>1</sup>، قد اصطدم في الواقع بمعطيات دستورية وبظروف واقعية<sup>2</sup>، بحيث سمحت هذه المعطيات لرئيس الجمهورية بأن يشارك البرلمان في مهمة التشريع وهذا عن طريق الأوامر التي يصدرها، وبالرجوع إلى النصوص الدستورية المنظمة لعمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، يتضح لنا أنها تتم بشكل مستقل، فهي لا تحتاج إلى إذن أو ترخيص أو موافقة والأهم من تلك أنها غير مقيدة، وهذا ما يعني أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي سلطة أصلية وهي سلطة استطاعت أن تفرض نفسها على أرض الواقع، وهذا نظراً لتعايشها واستجابتها لجميع الظروف<sup>3</sup>.

### ثالثاً: سلطة تنظيم

إن مهمة رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور هي السهر على استمرارية الدولة والحفاظ على أركانها وعلى توفير كل الشروط اللازمة للتسيير للمؤسسات والنظام الدستوري، بالحفاظ على سلامة التراب الوطني، ووحددة الشعب، وحماية الحقوق والحريات<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> \_ كيجل كمال، التشريع بأوامر في الدستور الجزائري، مداخلة مقدمة إلى، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الأغواط أيام 5\_6\_7 ماي 2008، ص 02.

<sup>2</sup> \_ سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 69.

<sup>3</sup> \_ نوادي عادل، مرجع سابق، ص 23.

<sup>4</sup> \_ المادة 84 من التعديل الدستوري 2016: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور. ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، له أن يخاطب الأمة مباشرة".

ومما لا شك فيه أن كل هذه المهام لن تتجسد إلا بوجود تنظيم محكم يتم من خلاله ضبط الهيئات والمؤسسات من جهة والوظائف والمهام من جهة أخرى، وهذا من خلال استعراض وتوضيح مختلف الوظائف والمهام اللازمة للقيام بها، وتحليلها إلى عناصر بغية معرفة دور وأهميته في تحقيق الأهداف وإنجاز المهام المطلوبة، ومن أجل استبعاد كل ما هو غير ضروري من الأعمال والإجراءات .

وتعتبر سلطة التعيين بمثابة الوسيلة اللازمة للتمكن من توزيع الوظائف والمهام، وهذا ما جعلها بمثابة النتيجة المنطقية لسلطة التنظيم بمفهومها العام<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: أنواع السلطة التنظيمية للرئيس الجمهورية وتمييزها عن القانون .

إن رئيس الجمهورية مكلف حسب الدستور بالسهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط الملائمة للسير الحسن والعادي للمؤسسات والنظام في الدولة، وأيضاً بالحفاظ على سلامة الاقليم الوطني، ووحدة الشعب والأمة، وضمان حماية الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين<sup>2</sup>، وذلك سواء في الحياة العادية للدولة \_ السلم والهدوء\_ وفي حالة عدم الاستقرار للدولة وعليه سنتناول في هذا المطلب السلطة التنظيمية العادية، السلطة التنظيمية الاستثنائية

ومن جهة أخرى نظراً للتشابه الكبير الموجود بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية ارتأينا إلى التطرق للتمييز بينهما، ويتم توضيح ذلك .

أهمية التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية (أولاً) ، معيار التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية (ثانياً).

<sup>1</sup> \_ بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، سنة 1990، ص 238.

<sup>2</sup> \_ المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

### الفرع الأول: سلطات رئيس الجمهورية التنظيمية في الحالات العادية والاستثنائية

تنقسم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بحسب الظروف التي تمارس فيها إلى نوعين وهما<sup>1</sup> :

#### أولاً: السلطة التنظيمية العادية

هي تلك السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية للدولة، في حالة الاستقرار والهدوء .

نجد أن جميع النصوص الدستورية الجزائرية المتعلقة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لم تشر إلى أنواع التنظيمات التي يمكنها أن تصدرها في الظروف العادية، بل اكتفت بالنص على أن مجالها تلك المسائل غير المخصصة للقانون .

إن هذه النصوص الدستورية جاءت غير واضحة مما شكل الغموض لدى المؤسس الدستوري الجزائري فيما يخص السلطة التنظيمية العادية لرئيس الجمهورية، وفي رأينا لتجاوز هذا الغموض لا بد أن نرجع إلى تلك التنظيمات التي داوم رئيس الجمهورية على إصدارها في الظروف العادية للدولة<sup>2</sup>، ونجد أنها تتخذ شكلين، أحدهما سلبي والثاني إيجابي ومن أمثلة في شكل المظهر الإيجابي: إنشاء المرافق العامة وتنظيمها<sup>3</sup> .

ومثال عن المظهر السلبي: تنظيم ممارسة بعض الحريات العامة وذلك بغية الحفاظ على استقرار المجتمع وسلامة أفراد<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> \_ عمرو أحمد حسبو، "اللوائح الصادرة في الظروف العادية وفقا لدستور دولة الامارات العربية المتحدة"، مجلة الفكر الشرطي، شرطة الشارقة، العدد الأول، الامارات، 1996، ص 11.

<sup>2</sup> \_ نوادي عادل، مرجع سابق، ص 41\_42.

<sup>3</sup> \_ مرسوم رئاسي، رقم 346/06، مؤرخ في 20 أكتوبر 2006، المتضمن إنشاء المحافظة العامة للتخطيط والاشرف ومهامها وتنظيمها، ج،ر،ج،د،ش، عدد 62، الصادرة سنة 2006.

<sup>4</sup> \_ مرسوم رئاسي، رقم 118/05، مؤرخ في 11 أبريل 2005، المتعلق بتأمين المواد الغذائية، ج،ر،ج،د،ش، لسنة 2005، عدد 27.

## ثانيا: السلطة التنظيمية الاستثنائية

السلطة التنظيمية الاستثنائية هي تلك السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في حالة وجود خطر داهم وجسيم وحال قد يمس بالدولة ومؤسساتها<sup>1</sup>، وبعبارة أخرى: "السلطة التنظيمية الاستثنائية هي تلك السلطة التي خول رئيس الجمهورية بممارستها فقط في سبيل مواجهة ما قد يطرأ على الدولة في ظروف استثنائية وغير عادية"<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري تولى تحديد الظروف والحالات التي تسمح لرئيس الجمهورية بممارسة سلطته التنظيمية الاستثنائية في ثلاث حالات متفاوتة فيما بينها من حيث درجة الخطورة، وهي كالآتي:

## 1\_ حالة الطوارئ أو الحصار

نصت عليها المادة 105 من الدستور الجزائري لسنة 2016، حيث كانت سابقا المادة 91 في دستور 1996.

نصت المادة 105 على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع .

ولا يمكنه تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> \_ مزباني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص80.

<sup>2</sup> \_ نوادي عادل، مرجع سابق، ص45.

<sup>3</sup> \_ التعديل الدستوري 2016.

نلاحظ من نص المادة أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يميز بين حالة الطوارئ وحالة الحصار، بل أخضعهما إلى نفس الشروط والإجراءات .

على خلاف ذلك نجد أن معظم الفقهاء يتفقون على اختلاف مفهوم وهدف كل حالة، فحالة الطوارئ أقل خطورة وتضييقا على الحريات من حالة الحصار .

فإعلان حالة الطوارئ يترتب عليها تقوية صلاحيات كل من وزير الداخلية والولاية، بينما إعلان حالة الحصار التي تعتبر أكثر خطورة من حالة الطوارئ، يترتب على إعلانها انتقال الصلاحيات الأمنية إلى السلطات العسكرية<sup>1</sup>.

لكن هناك فئة أخرى ترى أن حالة الحصار هي حالة قريبة جدا من حالة الطوارئ، ولذلك نص عليها المؤسس الدستوري الجزائري في مادة واحدة ولم يميز بينهما<sup>2</sup>.

سنوضح ذلك من خلال ما يلي :

#### أ\_ من حيث السبب :

يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية .

<sup>1</sup> \_ محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة بالنظامين المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014، ص88.

<sup>2</sup> \_ نوادي عادل، مرجع سابق، ص46.

## ب\_ من حيث الإجراءات :

لصحة إعلان حالتي الحصار والطوارئ لا بد من :

\_ إجماع المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية لمناقشة الوضع وإبداء رأي حوله .

\_ استشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية (غرفتي البرلمان ،الوزير الأول ،المجلس الدستوري )<sup>1</sup>.

## ج\_ من حيث المدة .

نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هاتين الحالتين، فإن الدستور جعلهما مؤقتين ،أي لمدة محددة ومعينة تبين في المرسوم الرئاسي المعلن لكل منهما<sup>2</sup> ، كما لا يمكن تمديد أي منهما إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه حماية لتلك الحريات<sup>3</sup> .

ونظرا لأهميتها نصت المادة 106 من الدستور على أن : "يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> \_ المادة 197 / 1 من التعديل الدستوري 2016: "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية ،مهمته تقديم الآراء الى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني ."

<sup>2</sup> \_ للمزيد من التوضيح أنظر المرسوم الرئاسي رقم 196/91 ،المؤرخ في 04 جوان 1991،يتعلق بحالة الحصار والمرسوم الرئاسي رقم 44/92 ،المؤرخ في 9 فيفري 1992،المتعلق بحالة الطوارئ .

<sup>3</sup> \_ بعلي محمد الصغير ،مرجع سابق ،ص 79.

<sup>4</sup> \_ المادة 106 من التعديل الدستوري 2016.

## 2\_ الحالة الاستثنائية :

هي حالة يقرها رئيس الجمهورية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها<sup>1</sup>، وهذه الحالة من السلطات القوية والخطيرة التي يخولها الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية<sup>2</sup>، حيث نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري تأثر بجميع ما جاء في المادة 16 من الدستور الفرنسي 1958<sup>3</sup>.

وذلك ابتداء من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 2016<sup>4</sup>.

تنص المادة 107 من دستور 2016 على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها  
...".

من خلال نص المادة نجد أن الحالة الاستثنائية تعتبر أشد تهديدا وخطورة من حالي الحصار والطوارئ لذلك خول لرئيس الجمهورية أن يتخذ إجراءات استثنائية من أجل المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية .

<sup>1</sup> \_ نوادي عادل، مرجع سابق، ص 48.

<sup>2</sup> \_ محمد هاملي، مرجع سابق، ص 98.

<sup>3</sup> \_ Art 16 de la constitution francaise de 1958 ,modifie et complete dispose: "**lorsque les institutions de la republique ,lindependance de la Nation ,lintegrite de son territoire ou lexecution de ses engagement internationaux sont menacees dune maniere grave et immediate et que le fonctionnement regulier des pouvoirs publice constitutionnels est interrompu,le president de la republique prend les mesures exigees par ces circonstances ,apres consultation officielle du premier ministre ,des presidents des assemblees Ainsi que du conseil constitutionnel.**

<sup>4</sup> \_ أنظر المواد 59 من دستور 1963 ،المادة 120 من دستور 1976 ،المادة 87 من دستور 1989 ،والمادة 93 من دستور 1996 .

**3\_ حالة التعبئة العامة .**

نصت عليها المادة 108 من التعديل الدستوري 2016<sup>1</sup>، وتقصّد بحالة التعبئة العامة الحالة التي يدعو رئيس الجمهورية في ظلها إلى تجنيد كل قدرات الدولة<sup>2</sup>، وذلك على المستوى الداخلي والخارجي، فعلى المستوى الداخلي يكون عن طريق تحول القوات المسلحة للجمهورية الجزائرية من حالة السلام إلى حالة التأهب والاستعداد وتجنيد كل من يقدر على حمل السلاح وتدريبهم .

أما على المستوى الخارجي يكون من خلال تفعيل السياسة الخارجية للدولة وعلاقتها بالدول وحشد الدعم الدولي<sup>3</sup> .

**4\_ حالة الحرب :**

يتم إعلان حالة الحرب من طرف رئيس الجمهورية، في حالة وقوع عدوان فعلي مسلح أو وشيك الوقوع، مثلاً كالتحضيرات العسكرية، وحشد الجيش، وممارسة الأعمال التخريبية من قوة خارجية<sup>4</sup>، وهذا ما نصت عليه المادة 51 من ميثاق 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 الأمن والسلم الدولي"<sup>5</sup>.

وهذا ما كرسه أيضا المؤسس الدستوري الجزائري بناء على ما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة وذلك في المادة 109 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على ما يلي : "إذا وقع عدوان

<sup>1</sup> \_ المادة 108 من التعديل الدستوري 2016: "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع الى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلي الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ."

<sup>2</sup> \_ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية 2008، ص138.

<sup>3</sup> \_ نوادي عادل، مرجع سابق، ص48.

<sup>4</sup> \_ أوصديق عادل، مرجع سابق، ص137.

<sup>5</sup> \_ ميثاق الأمم المتحدة، الموقع في 26 جويلية 1945، دخل حيز التنفيذ بتاريخ 24 أكتوبر 1945.

فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب...".

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

- اجتماع مجلس الوزراء .
- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن .
- استشارة رئيس المجلس الدستوري .
- اجتماع البرلمان وجوبا .
- توجيه خطابا للأمة يعلمها بحالة الحرب .

و خلال حالة الحرب يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات ،ويتمتع بكل الضمانات وتعطى الصلاحيات للسلطات العسكرية وللمحاكم العسكرية<sup>1</sup>.

ومن خلال هذا يمكننا القول أنه إذا كان الأصل في مصدر الحالة الاستثنائية أن يكون داخليا فإن الأصل في حالة الحرب أن يكون مصدرها خارجيا .

### الفرع الثاني :التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية .

مهما كان التنظيم يتمتع بأهمية ،فإنه في مركز أدنى من القانون ،ذلك أن التنظيم من صنع السلطة التنفيذية ومهمتها الأساسية تتمثل في تنفيذ القوانين ،أما القانون فهو تعبير عن إرادة الأمة ممثلة في البرلمان<sup>2</sup> .

وللتمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية سنتطرق إلى توضيح أهمية التمييز بينهما ،وكذا معيار التمييز بينهما .

<sup>1</sup> \_ أنظر المادة 110 من التعديل الدستوري 2016.

<sup>2</sup> \_ محمد الكماوي سليمان ،النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة ) ،دار الفكر العربي ،مصر ، 1986،ص497.

أولاً: أهمية التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية .

تكمن أهمية التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية في كون أن النصوص التنظيمية تتشابه إلى حد كبير مع النصوص التشريعية، وهي في حقيقتها تشريع (النصوص التنظيمية) ، كالتشريع البرلماني، لكنها تصدر من طرف السلطة التنفيذية، وأيضاً مضمون النص التنظيمي هو نفسه مضمون النص التشريعي، وكذلك أيضاً طريقة تفسير النصوص التنظيمية هي نفس الطريقة التي تفسر بها النصوص التشريعية<sup>1</sup>.

على رغم من التشابه الموجود بين القانون والتنظيم، إلا أن التنظيم يختلف عن التشريع في عدة جوانب نذكر منها :

أ\_ كأصل عام معظم الدساتير تعطي سلطة إصدار التنظيمات للسلطة التنفيذية ، وتكاف السلطة التشريعية بوظيفة إصدار القوانين .

ب\_ من حيث تدرج القواعد القانونية :

كأصل عام النص التشريعي (القانون) ، أعلى وأقوى درجة من النص التنظيمي ، لأن التشريع يصدر عن إدارة الأمة ممثلة في غرفتي البرلمان ، وكذلك كأصل عام يمكن للنص التشريعي أن يعدل أو يلغي النص التنظيمي ، لكن استثناءاً يمكن للنصوص التنظيمية أن تتعدى على النصوص التشريعية فتصبح في مرتبة التشريع ، كالتنظيمات في الحالة الاستثنائية أين تصدر السلطة التنظيمية لوائح الضرورة ولوائح التفويض التي ترتقي إلى مرتبة التشريع ، فتستطيع تعديله أو إلغائه<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> \_ عوايدي عمار ،مرجع سابق ،ص 114،115.

<sup>2</sup> \_ بلحاج نسيمة ،مرجع سابق ،ص 24.

## ج\_ من حيث نطاق الاختصاص :

مجال التنظيم أوسع نطاقا من مجال التشريع، والموضوعات والمسائل التي تنظمها النصوص التشريعية محدودة ومحددة على سبيل الحصر بنصوص دستورية على خلاف السلطة التنظيمية التي تملك اختصاصا عاما في التشريع وتمارس في نطاق ميدان التنظيم اختصاصا مطلقا، وهذا فيما يتعلق بالنظامين الدستوري الجزائري والفرنسي (دستور 1958)<sup>1</sup>.

## د\_ من حيث الخضوع إلى رقابة القضاء .

النصوص التنظيمية وفقا للمعيار الشكلي تصدرها السلطات التنفيذية المختصة ومنه فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري، فيما تعلق بالتفسير وفحص المشروعية ودعوى الإلغاء والتعويض .  
بينما النصوص التشريعية فلا تخضع للقضاء إلا من حيث الرقابة على دستورية القوانين، وتتظم بطرق مختلفة إن وجدت ويمكن أن تكون رقابة سياسية إذ بوشرت من طرف هيئة سياسية، ويمكن أن تكون قضائية إذا مارستها المحاكم<sup>2</sup>.

## ثانيا : معيار التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية.

ظهرت عدة معايير للفرقة بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية، ويمكن ردها إلى ثلاث نظريات أساسية على النحو التالي :

<sup>1</sup> \_ بلحاج نسيمية، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر \_ يوسف بن خدة، 2006\_2007، ص 16.

<sup>2</sup> \_ بلحاج نسيمية، مرجع سابق، ص 16.

## أ\_ النظرية الموضوعية .

تقوم هذه النظرية على أساس أن القانون هو القاعدة القانونية العامة التي تضع الأصول والمبادئ العامة<sup>1</sup>، أو هو كل قاعدة قانونية عامة، ويتزعم هذه النظرية الفقيه DUGUIT<sup>2</sup>، وأيده في ذلك غالبية الفقه، أما النصوص التنظيمية فهي تلك القواعد القانونية التي تتعلق بتوفير الأحكام التفصيلية والملائمة اللازمة لتطبيق القانون .

يعاب على هذه النظرية أن القواعد العامة المجردة هي قواعد ينشئها التشريع لمعناه الضيق أي القانون، فإنها تنشأ عن طريق النصوص التنظيمية وتضع لها الأصول والمبادئ العامة .

ويعاب أيضا على هذه النظرية أنه يصعب التفريق بين ما يعتبر من الأصول والمبادئ العامة التي يتضمنها القانون وما يعتبر من القواعد الفرعية التي يتضمنها التنظيم وهذا ما يجعلها غير فعالة وغير عملية في هذا المجال<sup>3</sup> .

## ب\_ نظرية تدرج قواعد النظام القانوني .

حسب هذه النظرية فإن كل القواعد القانونية هي قواعد متسلسلة وتبعية، فكل قاعدة قانونية حسب هذه النظرية لا تكتسب قيمة قانونية إلا إذا كانت مستندة على قاعدة أعلى منها درجة، ومن خلال هذه النظرية فإن النصوص التشريعية تستمد قيمتها من الدستور، والنصوص التنظيمية تستمد قيمتها القانونية من النصوص التشريعية .

ما يعاب على هذه النظرية أنها أخلطت بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية من حيث المضمون، ولم تميز بشكل واضح وكامل بينهما<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> \_ عوابدي عمار، مرجع سابق، ص ص 116\_119 .

<sup>2</sup> \_ بدرية جاسر الصالح، "التشريع الحكومي في الكويت"، مجلة المحاماة، الكويت، العدد 2، سنة 1990، ص 20.

<sup>3</sup> \_ محمد محمود حافظ، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1975، ص 117.

<sup>4</sup> \_ بلحاج نسيم، مشاكل بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 17.

## ج\_ النظرية العضوية الشكلية.

مضمون هذه النظرية ،أنه للتمييز بين النص التنظيمي والنص التشريعي يكون عن طريق الهيئة التي تصدره ،فالنص التشريعي هو الذي يصدر من السلطة التشريعية ،والنص التنظيمي هو ما يصدر عن السلطة التنفيذية .

ومنه ونظرا للتشابه الموجود بين التشريع والتنظيم من حيث الموضوع باشتراكهما لصفة العمومية ،فانه يتعذر التمييز بينهما على أساس المعيار الموضوعي ،وهذا ما أدى إلى فشل النظرية الموضوعية<sup>1</sup> .

ومن خلال هذا نستنتج أن المعيار الراجح للتمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية هو المعيار الشكلي أو المعيار العضوي ،وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري كأصل عام في تمييز النصوص التنظيمية والتشريعية .

## المبحث الثاني : نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .

بعد تطرقنا إلى المفهوم النظري للسلطة التنظيمية بصفة عامة في المبحث الأول ،وهذا وفقا للنظام الدستوري السياسي الجزائري ،سوف نقوم في المبحث الثاني بدراسة مدى امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ،من خلال التطرق إلى ممارسة السلطة التنفيذية (مطلب أول) ،سوف نوضح ونبين اختصاص رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية ،وهذا كاختصاص أصيل له كما سنشير إلى المرسوم كأداة قانونية يمارس من خلالها السلطة التنظيمية ،ومنه سوف نقوم بدراسة نطاق ومجال كل من القانون واللائحة التنظيمية (مطلب ثاني) ،بحيث سوف نتطرق إلى المحاولات الفقهية لتحديد مجال ونطاق كل من القانون واللائحة التنظيمية ، وأخيرا سنتطرق إلى سلطة التنظيم والتنفيذ.

<sup>1</sup> \_ بلحاج نسيمية ،نفس المرجع ،ص18.

## المطلب الأول: ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .

باعتبار أن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري من اختصاص رئيس الجمهورية، بحيث أننا نجد أساسه القانوني والشرعي قائم وموجود في نص الدستور، وبالتالي فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق، دون مشاركة اي أحد، وقد إرتأينا في هذا المطلب إلى دراسة كيفية ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، الذي سنبين فيه اختصاص رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة المستقلة ثم سنتطرق إلى الإشارة للمرسوم الرئاسي كأداة قانونية يمارس من خلالها رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة.

### الفرع الأول: أدوات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .

بالعودة إلى نص المادة 143 من الدستور فإن رئيس الجمهورية هو المختص في ممارسة السلطة التنظيمية<sup>1</sup>، وهذا ما يجعله يحتل مركزا مهما ضمن العملية التشريعية، وأصبح ينافس البرلمان في وضع القواعد العامة والمجردة، وبالتالي فإن البرلمان لم يعد صاحب الولاية العامة في العملية التشريعية<sup>2</sup>.

تعد السلطة التنظيمية بمثابة تشريع أصلي إلى جانب السلطة التنفيذية، وهذا دون الحاجة إلى إسناد قانون قائم، باعتبار السلطة التنظيمية تستند أحكامها من الدستور<sup>3</sup>، فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال، وهذا زيادة على الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والقضائية الكبيرة التي يتمتع بها .

<sup>1</sup> \_ المادة 143 من التعديل الدستوري 2016.

<sup>2</sup> \_ بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص44،45.

<sup>3</sup> \_ كيواني قديم، مرجع سابق، ص24.

بناء على كل هذا فإن رئيس الجمهورية لا يعد مقيدا بممارسة اختصاصه التنظيمي المستقل، في ميدان معين أو في مجال معين، بل له أن يمارس اختصاصه التنظيمي المستقل في جميع الميادين ما عدا المجالات المخصصة للقانون، وهذا كي لا يتناقض مع الدستور<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: المرسوم الرئاسي كأداة للممارسة السلطة التنظيمية .

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق المراسيم الرئاسية، بحيث تعتبر هذه المراسيم الرئاسية التي تصدر من طرف رئيس الجمهورية، وهذا في المسائل غير المخصصة للقانون بمثابة مراسيم رئاسية تنظيمية مستقلة، وهي قرارات إدارية تنظيمية عامة تصدر عن رئيس السلطة التنفيذية، وهي تحتوى على قواعد عامة ومجردة وموضوعية. وبالتالي فالمؤسس الدستوري، قد خول لرئيس الجمهورية ممارسة كل الاختصاصات التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية، ولم يستثنى أي فئة، ولو أنه فعل ذلك لكان قد أقر أداة دستورية أخرى غير المرسوم الرئاسي .

فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الوحيد في ممارسة السلطة التنظيمية، إذ تعد هذه السلطة حكرا عليه فقط، ولا يحق لأي جهة أخرى التدخل في ذلك وبالإضافة على أن رئيس الجمهورية أثناء ممارسته للسلطة التنظيمية فهو غير ملزم بعرض المراسيم الرئاسية على البرلمان، وهذا حتى يبقى صاحب الولاية العامة على هذه التنظيمات باعتباره منتخبا من طرف الشعب، كما له الحق لوحده في تقدير المسألة التنظيمية المستقلة، ولا يمكن لأي جهة أن تتدخل في هذا التقدير، سواء كان ذلك من طرف الوزير الأول أو من طرف البرلمان<sup>2</sup>.

ومن خلال كل هذا فإن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق في ممارسة التنظيم المستقل عن طريق المراسيم الرئاسية، والتي تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجهه السياسي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> \_ بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص ص 51\_53.

<sup>2</sup> \_ بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص ص 69\_73.

<sup>3</sup> \_ كيواني قديم، مرجع سابق، ص 26.

## المطلب الثاني: مجال كل من القانون واللائحة .

بعد تطرقنا في المطلب الأول إلى اختصاص رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية ،وذلك بصفة منفردة ومستقلة بالإضافة إلى تبيان الأداة القانونية التي تمارس من خلالها السلطة التنظيمية .

سوف نقوم في المطلب الثاني بتحديد نطاق ومجال كل من القانون واللائحة التنظيمية ،الذي سنشير فيه إلى كل المحاولات الفقهية التي حاولت تحديد نطاق ومجال كل من التنظيم ،ثم سنتطرق إلى سلطة التنظيم والتنفيذ .

### الفرع الأول :المحاولات الفقهية لتحديد المجال المستقل لكل من اللائحة التنظيمية والقانون.

تعددت المحاولات الفقهية لتحديد نطاق ومجال كل من اللائحة التنظيمية والقانون ،فقد حاول الفقه الدستوري والقانون الإداري إيجاد أسس تقوم عليها عملية تحديد نطاق ومجال كل من القانون واللائحة ،فوجد أنها تقوم أحيانا على أسس ومعايير موضوعية وأحيانا أخرى على أسس ومعايير شكلية ،وهذا من أجل حماية الأفراد وكبح تعسف الهيئة الحاكمة ،ومن أهم المحاولات والاجتهادات في هذا المجال نعرض ما يلي<sup>1</sup> :

### أولا :نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية .

حاول أنصار هذه النظرية الفصل بين مجال كل من القانون والسلطة التنفيذية ،بحيث لا يجوز لكل منهما الاعتداء على المجال المخصص للآخر ،وتقوم محاولتهم على مبدأ الفصل بين السلطات وهذا من أجل حماية الأفراد من طغيان الهيئة الحاكمة، ووضع سلطة التشريع في يد

<sup>1</sup> \_ محمد الطاهر أدمين ،السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996،مذكرة ماجستير في القانون العام ،فرع إدارة ومالية ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،ص89.

البرلمان من أجل تحقيق هذا الغرض ،واقصاء الإدارة منه <sup>1</sup>،ومن أبرز أنصار هذه النظرية الفقيه "موريس هوريو" الذي يرى أن مجال القانون هو الحقوق الفردية والحقوق المدنية ،بينما اللوائح التنظيمية فمجالها الحقوق الإدارية الأقل ثباتا لسهولة تغييرها ،أي أن مجال اللوائح التنظيمية خارج عن نطاق القواعد القانونية ،بل هو منصب بصفة خاصة على إدارة المرافق العامة وتنظيم سيرها الداخلي .

بالرغم من المحاولة الفقهية المنطقية لأصحاب هذه النظرية ،والتطبيق المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات ،ألا أنها لم تسلم من النقد وخاصة من الفقيه " DUGUIT " وتتمثل هذه الانتقادات فيما يلي :

ا\_ يعاب على هذه النظرية أنها قيدت السلطة التنفيذية ،بمعنى أنه يمنع اللائحة من الاعتداء على مجال القانون كما حدده أنصار هذه النظرية ،وكنه لن يمنع المشرع من الاعتداء على مجال اللائحة .

ب\_ والانتقاد الثاني الموجه لهذه النظرية متعلق فيما يخص اللوائح المتعلقة بتنظيم وإدارة المرافق العامة ،فإنها لوائح في بعض الأحيان تمس حقوق وحرريات الأفراد مثل اللوائح التنظيمية المتعلقة بالضغط الإداري "لوائح البوليس الإداري" <sup>2</sup>.

### ثانيا :نظرية أولوية سمو القانون على اللوائح التنظيمية.

ذهب أنصار هذه النظرية التي يمثلها الفقيه " carrée de Malberg " ،على القول بهدم كل حد يفصل بين مجال القانون واللائحة التنظيمية ،معتمدين في ذلك على نظرية أولوية وسمو القانون على اللائحة "السلطة التنظيمية " ،وذلك أن القانون مصدره البرلمان ومنه البرلمان يمثل الأمة

<sup>1</sup> \_ كيواني قديم ،مرجع سابق ،ص26.

<sup>2</sup> \_ كيواني قديم ،مرجع سابق ،ص27.

فبذلك يعتبر الوسيلة الوحيدة التي تستطيع الأمة أن تتال عن طريقها ما تريد ،ومن ثم فإنه يرى أن مجال القانون محدد ،وليس هناك مجال للائحة لا يمكن أن يتناوله القانون ،بل يستطيع كل منهما أن يتناول جميع الموضوعات ،لأن الفارق بينهما ليس فارقا موضوعيا ،بل في القوة فحسب فاللائحة هي في موضع تبعي بالنسبة للقانون ،ومهمتها تكمن في تنفيذه <sup>1</sup>.

بالرغم من الاجتهادات التي قدمها أنصار هذه النظرية لهدم الحواجز ووضع فواصل بين مجال كل من اللائحة والقانون وأهمية أساسها القانوني إلا أنها لم تسلم من النقد والتي يمكن إجمالها في النقاط التالية :

أ\_ عجز هذه النظرية عن تبرير وجود اللائحة المستقلة بذاتها والتي تصدر دون الحاجة إلى قانون سابق وهي 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 والسياسي والاجتماعي يؤدي حتما إلى تدخل السلطة التنفيذية "السلطة التنظيمية " ،لتكامل وتساعد القانون في مجالات لم يتطرق إليها القانون مثل لوائح التفويض ولوائح الضرورة <sup>2</sup>.

من خلال هذه النظرية وبناء على هذه الاجتهادات نلاحظ وجود خاصيتين يتمتع بهما مجال القانون .

الخاصية الأولى :أن مجال القانون غير محدد يجوز أن يتناول بالتنظيم كافة الوسائل والموضوعات.

<sup>1</sup> \_ سليمان محمد الكماوي ،مرجع سابق ،ص 501.

<sup>2</sup> \_ كيواني قديم ،مرجع سابق ،ص 28.

الخاصية الثانية : أنه مجال محتجز ،أي أن هناك بعض الموضوعات القانونية لا يجوز لغير القانون التدخل فيها <sup>1</sup>.

هذه المبادئ كانت محل اعتناق من قبل غالبية فقهاء القانون العام ،حيث بنى اجتهاده من قبيل غالبية فقه القانون العام على القاعدة أن القانون يأتي في مكان أسمى ،واللائحة في مكان أدنى ،فمنه مجال القانون لا يخضع لأية قيود ،ومجال اللائحة مقيد ،حيث كرست معظم الدساتير هذه القاعدة فيما يتعلق بتحديد نطاق ومجال القانون واللائحة ،لكن بصدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 ،أحدث ثورة على موازين هذه العلاقة ،فلقد استحدث هذا الدستور تجديدا يعتبر خروجاً مؤكداً على جميع المبادئ التقليدية المستقرة سابقاً ،فجعل مجال القانون محدد وترك ما عداه من اختصاص مجال اللائحة التنظيمية "السلطة التنظيمية " ،وهكذا صار اختصاص المشرع في فرنسا اختصاصاً مقيداً "Competence Datribution" ،واختصاص السلطة التنفيذية اختصاصاً عاماً "Competence de driot commun"<sup>2</sup> فمجال القانون حصر في المادة 34 من الدستور الفرنسي 1958 ،ومجال التنظيم حددته المادة 37 منه <sup>3</sup>.

**ثالثاً : تحديد مجال السلطة التنظيمية والقانون في القانون الوضعي "المقارن".**

تدخل القانون الوضعي لتحديد مجال السلطة التنظيمية والقانون وذلك بواسطة العرف والأحكام والقواعد الدستورية ،وكان تدخله يتم عن طريق تحديد الموضوعات والمسائل المحجوزة للقانون ،ما عداها يترك للسلطة التنظيمية ،وفقاً للمفهوم التقليدي للعلاقة بين القانون واللائحة أو وفقاً للمفهوم الحديث لهذه العلاقة .

<sup>1</sup> \_ أحمد قارش ،عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ،فرع الإدارة والمالية ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2002\_2003،ص29.

<sup>2</sup> \_ سليمان محمد الطماوي ،مرجع سابق ،ص502.

<sup>3</sup> \_ constitution francaise de 1958 ,modifie et complete ,op,cit.

\_ المفهوم التقليدي في تحديد مجال كل من القانون والسلطة التنظيمية :حسب هذا المفهوم تم حصر وتحديد موضوعات السلطة التنظيمية أي على سبيل الحصر ،أما القانون فمجالاته غير محصورة أي مجاله مطلق .

\_ المفهوم الحديث في تحديد مجال كل من القانون والسلطة التنظيمية :حسب هذا المفهوم تم تحديد وحصر موضوعات القانون بنصوص الدستور على سبيل الحصر ،وما عداها يبقى مجالاً للسلطة التنظيمية ،وهو مجال مطلق وغير محدد ،وظهر هذا المفهوم الحديث مع الدستور الفرنسي لسنة 1958 ،حيث أخذت بها بعض الدساتير مثل الدستور الجزائري ،المغربي ،التونسي.<sup>1</sup>

**1-تحديد مجال القانون في الدستور:** حددته المادة 34 من الدستور لسنة 1958<sup>2</sup> ،والمادتان 140 و 141 من التعديل الدستوري<sup>3</sup> 2016.

المادة 140 من التعديل الدستوري 2016 : يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وذلك في المجالات الآتية :

(1) حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية ،لاسيما نظام الحريات العمومية ،وحماية الحريات الفردية ،وواجبات المواطنين .

(2) القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية ،وحق الأسرة ،لاسيما الزواج ،والطلاق ،والبنوة ،والأهلية ،والتركات .

(3) شروط استقرار الأشخاص .

(4) التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية .

<sup>1</sup> \_ كيواني قديم ،مرجع سابق ،ص 29.

<sup>2</sup> \_ constitution francaise de 1958 ,modifie et complete ,op,cit.

<sup>3</sup> \_ المادة 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016.

- (5) القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب .
- (6) القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية .
- (7) القواعد العامة لقانون العقوبات ،والإجراءات الجزائية ،لاسيما تحديد الجنايات والجرح ،والعقوبات المختلفة المطابقة لها ،والعفو الشامل ،وتسليم المجرمين ،ونظام السجون .
- (8) القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ .
- (9) نظام الالتزامات المدنية والتجارية ،ونظام الملكي .
- (10) التقسيم الإقليمي للبلاد .
- (11) التصويت على ميزانية الدولة .
- (12) إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة ،وتحديد أساسها ونسبها.
- (13) النظام الجمركي .
- (14) نظام إصدار النقود ،ونظام البنوك والقرض والتأمينات .
- (15) القواعد العامة المتعلقة بالتعليم ،والبحث العلمي .
- (16) القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان .
- (17) القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة ،والتهيئة العمرانية .
- (18) القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي ،وممارسة الحق النقابي .
- (19) القواعد العامة المتعلقة بالثروة الحيوانية والنباتية .
- (20) حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه .

- (21) النظام العام للغابات والأراضي الرعوية .
- (22) النظام العام للمياه .
- (23) النظام العام للمناجم والمحروقات .
- (24) النظام العقاري .
- (25) الضمانات الأساسية للموظفين ، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي .
- (26) القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة .
- (27) قواعد نقل الملكية من القطاع العام والقطاع الخاص .
- (28) إنشاء فئات المؤسسات .
- (29) إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية .
- المادة 141 من التعديل الدستوري تنص على ما يلي :
- إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية ، بموجب الدستور ، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :

- تنظيم السلطات العمومية ، وعملها .
- نظام الانتخابات .
- القانون المتعلق بالانتخابات .
- القانون المتعلق بالإعلام .
- القانون الأساسي للقضاء ، والتنظيم القضائي .
- القانون المتعلق بقانون المالية .

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره<sup>1</sup>.

إذ كانت المادتان 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016 قد عددتا المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، إلا أن هذا لا يعني أن هذا التعداد وارد على سبيل الحصر، بل يمكن للبرلمان أن يشرع في غير هذه المجالات وذلك بشرط أن يرخص له الدستور ذلك<sup>2</sup>.

### مجال السلطة التنظيمية:

نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري سار على نفس التوجه الذي اتبعه فيما يخص مجال القانون بإتباعه نفس ما اتجه إليه المؤسس الدستوري الفرنسي، حيث أن مجال اللائحة في الدستور الفرنسي نصت عليه المادة 1/37 منه<sup>3</sup>، أما فيما يخص الدستور الجزائري فقد نص على مجال التنظيم في نص المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

نلاحظ من خلال نص المادة 143 الفقرة الأولى أن مجال التنظيم قد جاء عامة و مطلق وغير مقيد بخلاف مجال القانون الذي ورد بصفة حصرية ومقيدا في النصوص الدستورية، وبذلك فإن ممارسة هذا المجال يعود لرئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من نص المادة 143، كما يعود مجال تنفيذ القوانين إلى الوزير الأول الفقرة الثانية من المادة 143 من الدستور<sup>4</sup>

<sup>1</sup> \_ المادة 141 من التعديل الدستوري 2016.

<sup>2</sup> \_ يمكن للبرلمان أن يشرع بقوانين عادية إضافية لتلك المجالات المحددة في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بموجب عدد من المواد المتناثرة في نص التعديل الدستوري 2016 نذكر منها: المواد، 18، 20، 21، 22، 33، 47، 52، 61، 192.

<sup>3</sup> \_ Art 37, de la constitution francaise modifiée et complete ,Dispose: "les matieres autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractere reglementaire".

<sup>4</sup> \_ المادة 143 من التعديل الدستوري 2016.

،حيث يعتبر المفهوم وضعا جديدا لم يعرفه دستور الجزائر الأول لسنة 1963 ،إذ أصبح بموجب هذا المفهوم مجال السلطة التنظيمية هو الأصل ومجال القانون هو الاستثناء .

### الفرع الثاني :سلطة التنظيم والتنفيذ .

تسند سلطة التنظيم لرئيس الجمهورية ،والتي يمارسها عن طريق المراسيم الرئاسية وهذا في المسائل غير المخصصة للقانون ،أما سلطة تنفيذ وتطبيق هذه القوانين في المجال التنظيمي يعود إلى الوزير الأول وهو الذي يمارسها عن طريق المراسيم التنفيذية وهذا بعد موافقة رئيس الجمهورية.

وباعتبار أن السلطة التنظيمية هي سلطة مستقلة وقائمة بذاتها ،وهي لا تستند إلى أي قانون لإصدارها ،بحيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدارها ،وهذا حسب المادة 143 من التعديل الدستوري الجديد ،وذلك في المجالات غير المخصصة للقانون فقط ،وكل ما يخرج عن هذا المجال يتولى رئيس الجمهورية تنظيمه في اللوائح المستقلة ،وهذه اللوائح تتمثل فيما يلي :

### أولا :لوائح المصالح العامة .

يقوم رئيس الجمهورية بإصدار هذه اللوائح دون الاستناد إلى القانون ،ودون إشراك الوزير الأول ،وهي تأخذ شكل مراسيم رئاسية ،وهذا حسب المادة 91 من التعديل الدستوري 2016<sup>1</sup> .  
بحيث تصدر هذه اللوائح لتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح الإدارية .

<sup>1</sup> \_ المادة 91 من التعديل الدستوري 2016 تنص على ما يلي : "... يوقع المراسيم الرئاسية ..."

## ثانيا :لوائح الضبط الإداري .

لقد ألزم الفقه الإداري بضرورة منح اختصاص إصدار لوائح الضبط الإداري للسلطة التنفيذية ، نظرا لقدرتها على التصدي لأمر الضغط والنظام العام ، وهذا حفاظا على أمن المجتمع وسلامته ، وما دام أن هذه اللوائح قائمة بذاتها وتستند إلى قانون لإصدارها والتي من شأنها وضع قيود على حريات الأفراد وحقوقهم من أجل الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة ، الأمن ، السكينة ، الصحة العامة<sup>1</sup> .

---

<sup>1</sup> \_ كيواني قديم ، مرجع سابق ، ص 33\_34 .

## خلاصة الفصل الثاني :

مما سبق تناوله في هذا الفصل الثاني نستنتج أنه أصبح بإمكان السلطة التنفيذية أن تقوم بعملية التشريع في المجالات الغير مخصصة للقانون ذلك بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الذي أصبح مستأثراً بها في مجالات متنوعة وكثيرة، وفي كل الميادين الغير مخصصة للقانون.

كما تناولنا كذلك:

\_ تعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية : حيث توصلنا إلى أن السلطة التنظيمية هي سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية يصدر بمقتضاها تنظيمات مستقلة المسائل والميادين غير المخصصة للقانون .

وبالرغم من وجود عدة خصائص للسلطة التنظيمية ، إلا أننا قمنا بالإشارة إلى أهم الخصائص التي تتمتع بها السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

و لكل سلطة من سلطات رئيس الجمهورية عناصر مميزة تشكلها وتستند إليها في وجودها وقيامها عليها ،فإننا حولنا تعريف تلك العناصر المكونة للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .

كما نستنتج أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تتنوع على الرغم من اختلافها بحسب الظروف والأحوال.

وبعد الإشارة إلى المفهوم النظري للسلطة التنظيمية ،كان لزاما علينا استنباط امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ،وهذا ما تم التطرق إليه .

خاتمة

## خاتمة :

أن تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات من طرف المؤسس الدستوري الجزائري لم يحقق ما يتطلبه هذا المبدأ من فصل وعدم تداخل اختصاصات السلطات ،حيث كرس المؤسس الدستوري الجزائري الفصل المرن بين السلطات وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

حيث منح المؤسس الدستوري آليات وصلاحيات للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية وفي مجالات اختصاصها كسلطة التشريع وكذلك التنظيم .

ومن الواضح أن الجزائر من الدول التي تأثرت بالنظام الشبه الرئاسي وأخذت به معتمدة على ما أخذه المؤسس الدستوري الفرنسي في دستور 1958 إلى حد كبير ،ولم يكتفي المؤسس الدستوري الجزائري بهذه الصلاحيات والامتيازات بل عمل على تقوية مكانة رئيس الجمهورية الذي أصبح له سلطات واسعة في مجالات القانون وحتى المجالات الغير مخصصة للقانون ،والهدف من ذلك الإبقاء على سيطرة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية وكذلك تقليص دور السلطة التشريعية في التشريع وإضعافها .

وتتجسد الاختصاصات والصلاحيات التشريعية التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية أساسا في التشريع عن طريق الأوامر في مجالات القانون الذي يفترض أنه من الاختصاص الأصلي للبرلمان في الظروف العادية وكذلك الحالة الاستثنائية مما يشكل مساسا بمكانة السلطة التشريعية .

وهذا الاختصاص تم ضبطه بقيود شكلية سواء في غياب البرلمان أو حتى المتعلقة بالحالة الاستثنائية وكذلك الرأي الاستشاري لمجلس الدولة كلها قيود سهلة التملص .

كذلك رئيس الجمهورية يستحوذ على حق إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة تخلف البرلمان عن إصداره خلال المدة الزمنية المحددة دستوريا ،مما يكرس هيمنة السلطة التنفيذية في المجال المالي وذلك حفاظا على المصالح المالية للدولة .

إن الرقابة المفروضة على الأوامر التشريعية غير فعالة تماما لا سيما الموافقة الشكلية للمجلس الشعبي الوطني على الأوامر دون أن يراقبها من خلال المناقشة أو التعديل وكذلك غياب رقابة مجلس الدولة على هذه الأوامر .

إن تفوق وامتياز رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية وهيمنته عليها يتعزز بالإجراءات اللاحقة بعد المصادقة على القانون فهو وحده يحق له الاعتراض على القانون وإعادة قراءته مرة ثانية وله إن يتحكم في الرقابة على دستورية القوانين بنسبة كبيرة وله امتياز إدخال القانون حيز النفاذ من خلال إجريائي الإصدار والنشر .

تكاد تكون هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية هيمنة مطلقة بالنظر إلى إطلاق المؤسس الدستوري لمجال السلطة التنفيذية المستقلة بميادين غير واردة على سبيل الحصر وهي اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية يمارسها في كل الميادين كذلك الرقابة على دستورية التنظيمات هي رقابة غير فعالة نظرا لثقل النظام السياسي الجزائري الذي أظهر استحالة فرض رقابة دستورية على التنظيمات .

وحتى الرقابة القضائية على التنظيم غير فعالة ذلك نتيجة عدم وجود الرأي الاستشاري لمجلس الدولة في مجال التنظيم وكذلك كون هذه الرقابة تصدم بنظرية أعمال السيادة التي ترمي لعدم جواز مخاصمة السلطة التنفيذية .

وما يمكن استخلاصه من هذه الدراسة أن لرئيس الجمهورية في الجزائر مركز متفوق على السلطات الأخرى وخاصة التشريعية نظرا لما يملكه من سلطات وخاصة في مواجهة السلطة التشريعية وهو ما يجسده اختصاصاته التشريعية المتعددة وكذلك سلطة التنظيم وما تمثله هذه السلطة من أهمية أمام ما توصلنا له من نتائج شكلية أكثر منها موضوعية يمكن لنا اقتراح ما يلي :

- \_ يجب منح مجلس الأمة إمكانية التشريع في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني لأنه يمثل السلطة التشريعية كذلك ،والكف عن إلحاق البرلمان وتبعيته لرئيس الجمهورية .
- \_ يجب تقييد صلاحيات رئيس الجمهورية عن طريق قانون التفويض التشريعي وأن لا يكون التشريع بأوامر اختصاص أصيل بل لاستثناء فقط .
- \_ دعوة المؤسس الدستوري أن يعيد النظر في تنظيمه للتشريع عن طريق الأوامر وأن يضع قيود حقيقية لأن هذا الاختصاص هو استثنائي كما سبق ذكره .
- \_ ضرورة تفعيل دور مجلس الدولة الاستشاري الذي أقره له الدستور وإلزامية الاستشارة في حالتي التشريع بأوامر وكذلك في حالة ممارسة السلطة التنظيمية .
- \_ ضرورة تحديد ما هو المقصود بالحالة الاستعجال التي وردت في المادة 142 من الدستور وكذلك تحديد الجهة التي تراقب مدى توافر هذا الشرط في التشريع بأوامر .
- \_ يجب أن يتم منح البرلمان المصادقة على الأوامر إمكانية مناقشتها وتعديلها .
- \_ إمكانية تفويض السلطة التنظيمية للوزير الأول لتخفيف العبء على رئيس الجمهورية .
- \_ يجب تقرير مراحل دستورية لوضع المراسيم الرئاسية الصادرة بموجب ممارسته السلطة التنظيمية حتى تخضع للرقابة الدستورية في حالة مخالفة هذه المراحل كما هو الحال في القانون .
- \_ ضرورة الرقابة علة التنظيمات على اعتبار أنها منافسة للقانون في صنع القواعد العامة والمجردة .

# قائمة المراجع

الكتب :

- 1\_ بدرية جاسر صالح ،مجال اللائحة في فرنسا ،مطبوعات جامعة الكويت ،الكويت ،1990.
- 2\_ بعلي محمد صغير ،القانون الاداري (التنظيم الاداري )،دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة ،الجزائر ،2002.
- 3\_ بعلي محمد الصغير ،القانون الاداري (التنظيم الإداري )،دار العلوم للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2005.
- 4\_ بو الشعير سعيد ،النظام السياسي الجزائري ،دار الهدى ،الجزائر ،سنة 1990.
- 5\_ بوالشعير سعيد ،النظام السياسي الجزائري ،ط2،دار الهدى، عين مليلة الجزائر ،1993 .
- 6\_ بو الشعير سعيد ،النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996،السلطة التنفيذية ،ج3،ديوان المطبوعات الجامعية ،2013.
- 7\_ رابحي حسن ،النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية ،ط 1،دار الكتاب الحديث للنشر ،القاهرة ،2013.
- 8\_ شريط وليد ،إصلاح الأحكام الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان ،ع، 3،مجلس الأمة الدستوري ،2014 .
- 9\_ صالح بلحاج ،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،2015
- 10\_ عبد الله بوفقه ،أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)،العلاقة بين البرلمان والهيئة التنفيذية ،ط1،دار هومة للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2009 .
- 11\_ عبد الحميد متولي ،القانون الدستوري والأنظمة السياسية ط 6 ،منشأة المعارف،الاسكندرية ،1976.
- 12\_ عقيلة خرباش ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2007.
- 13\_ عمر حلمي فهمي ،الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في التضامن الرئاسي والبرلماني ،دار الفكر العربي ،القاهرة 1980.
- 14\_ عوابدي عمار ،نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ،دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ،الجزائر ،2005.

- 15\_ فوزي أصدیق ،الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ،الجزء الثالث ،ديوان المطبوعات الجامعية ،2004.
- 16\_ فوزي أصدیق ،الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ،الجزء الثالث ،الطبعة الثالثة ،د،م،ج،2008 .
- 17\_ قصير مزياني فريدة ،مبادئ القانون الإداري الجزائري ،مطبعة عمار قرفي ،الجزائر،2001.
- 18\_ محمد الكماوي سليمان ،النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة ) ،دار الفكر العربي ،مصر ،1986 .
- 19\_ محمد محمود حافظ ،القانون الإداري ،دار النهضة العربية ،مصر ،1975.
- 20\_ محمد هاملي ،هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري ،(دراسة مقارنة بالنظامين المصري والفرنسي )،دار الجامعة الجديدة ،مصر ،2014.
- 21\_ محمود أبو السعود حبيب ،الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ،دار الثقافة الجامعية ،القاهرة ،1990 .
- 22\_ محيد حميد ،التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان ،ط1 ،سلسلة الاصدارات القانونية ،مطبعة الفنون البيانية الجزائر 2008.
- 23\_ مولود ديدان ،مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ،ط1،دار بلقيس للنشر والتوزيع ،الجزائر 2014.
- المذكرات :**
- 1\_ أحمد قارش ،عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ،فرع الإدارة والمالية ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2002\_2003.
- 2\_ الغربي إيمان ،مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2010/2011 .
- 3\_ بدران مراد ،الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية ،رسالة دكتوراه ،جامعة سيدي بلعباس 2004/2005 .

- 4\_ بركات أحمد ،الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق ،جامعة أب و بكر بلقايد ،تلمسان ،2007/2008.
- 5\_ بلحاج نسيمه ،مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية ،مذكرة لنيل شهادة ماجستير ،فرع الدولة والمؤسسات العمومية ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،يوسف بن خدة\_ ،2006\_2007.
- 6\_ بن دحو نور الدين ،السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر ،أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة تلمسان ،2016/2015 .
- 7\_ بن زاغو نزيهة ،تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ،أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق بن عكنون ،جامعة الجزائر ،2009/2008.
- 8\_ بن نملة صليحة ،مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر ،مذكرة ماجستير ،فرع الإدارة والمالية ،كلية الحقوق والعلوم الإدارية ،جامعة الجزائر ،سنة 2000 .
- شهادة ماجستير في القانون ،فرع الإدارة والمالية ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2002.
- 9\_ ذوادي عادل ،السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ،مذكرة ماجستير في العلوم القانونية ،تخصص قانون دستوري ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2013/2012.
- 10\_ رابحي أحسن ،مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ،أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر 2005 .
- 11\_ رداة نور الدين ،التشريع عن طريق الأوامر واثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ،مذكرة ماجستير كلية الحقوق جامعة قسنطينة ، 2006/2005 12\_ سهام عبد النور ،التشريع بأوامر في التجربة الدستورية الجزائرية مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،2008/2007
- 13\_ سعدي فرحات ،التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963 ،مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه .

- 14\_ عبد اللاوي زينب نتوزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.
- 15\_ كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/2012.
- 16\_ محمد الطاهر أدمين، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
- 17\_ مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

#### الدراسات الجزائرية

- 1- دستور سنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج.ر.ج.د.ش، ع94، الصادر في 1976
- 2- دستور سنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، ع9، الصادر في 1989
- 3- الدستور سنة الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج.ر.ج.د.ش، ع76، الصادر في 1976، متمم بالتعديل الدستوري لسنة 2002، الصادر بموجب القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 افريل لسنة 2002، ج.ر.ج.د.ش، ع25، الصادر في 2002، معدل ومتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2008، الصادر بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر لسنة 2008، ج.ر.ج.د.ش، ع63، الصادر في 2008، المعدل ومتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس لسنة 2016، ج.ر.ج.د.ش، ع14، الصادر في 2016.

النصوص التشريعية:

القوانين العضوية :

1. قانون عضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتضيمه وعمله، ج.ر.ج.د.ش، ع. 37، الصادر بتاريخ 1 يونيو 1998، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2001، جريدة رسمية العدد 43، صادر في 03 أوت 2011
2. قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437، الموافق الـ 25 أوت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبينهما الحكومة جريدة رسمية عدد 50، الصادر في 28 أوت 2016.

الأوامر :

- المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998، المحدد لإشكال الإجراءات وكيفيتها في المجال الاستشاري إمام مجلس الدولة ج.ر.ع. 64، المؤرخة في 30 أوت 1998.

الأنظمة الداخلية:

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية عدد رقم 46، صادر في 30 جويلية 2000

المجلات والندوات :

- 1\_ السعيد بو شعير، حوار مع جريدة الخبر اليومي، يوم 27 ماي 2013 .
- 2\_ اسحاق صلاح أبوطه، الظروف الاستثنائية وشرعية قوانينها في ضوء حماية حقوق الانسان، مجلة دراسات قانونية، العدد 10، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 3\_ أسود محمد أمين، دور رئيس الجمهورية في عملية التشريع، مجلة الحجة، العدد 5، 2005.
- 4\_ بدرية جاسر الصالح، "التشريع الحكومي في الكويت"، مجلة المحاماة، الكويت، العدد 2، سنة 1990، ص 20.
- 5\_ بلحاج نسيمه، "العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية (... ضوابط دستورية... ضمانات المشروعية...)"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، الجزائر، سنة 2008.
- 6\_ بوشعير السعيد، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية عدد 1 مارس 1988 .
- 7\_ خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور سنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم الساسية جامعة عباس الغرور خنشلة الجزائر، العدد 06 صفحة 141.
- 8\_ رابحي حسن، محاولة نظرية للاقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، الجزائر 2008.

- 9\_ سعيداني لوناسي ججيقة ،إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية ،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية عدد 03،سبتمبر 2012.
- 10\_ عمرو أحمد حسبو ،"اللوائح الصادرة في الظروف العادية وفقا لدستور دولة الامارات العربية المتحدة"،مجلة الفكر الشرطي ،شرطة الشارقة،العدد الأول ،الامارات ،1996.
- 11\_ كيحل كمال ،التشريع بأوامر في الدستور الجزائري ،الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية ،كلية الحقوق والعلوم الإدارية ،جامعة الأغواط أيام 5\_6\_7 ماي 2008 .
- المراجع باللغة الفرنسية :

- 1\_ Art21,de la constitution francaise de 1958,modifie et complete
- 2\_ jean Rivero,jean Waline,Droit Administratif ,21 eme edition ,Daloz,paris,2006
- 3\_ Arnaud haquet ,La loi et le reglement ,paris ,L,G,D,J ,2007.
- 4\_ Art 16 de la constitution francaise de 1958 ,modifie et complete dispose:"lorsque les institutions de la republique ,lindependance de la Nation ,lintegrite de son territoire ou lexecution de ses engagement internationaux sont menacees dune maniere grave et immediate et que le fonctionnement regulier des pouyoirs publice constitutionnels est interrompu,le president de la republique prend les mesures exigees par ces circonstances ,apres consultation officielle du premier ministre ,des presidents des assemblees Ainsi que du conseil constitutionnel.
- 5\_ constitution francaise de 1958 ,modifie et complete .

الفهرس

الصفحة	العنوان
-	البسمة.
-	شكر وتقدير.
-	إهداء.
6-1	مقدمة.
50-8	الفصل الأول: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية
09	المبحث الأول: التشريع عن طريق الأوامر
10	المطلب الأول: الإطار القانوني للأوامر التشريعية
10	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر
13	الفرع الثاني: الأساس القانوني للتشريع بالأوامر
16	الفرع الثالث: الأساس الدستوري للتشريع بأوامر
23	المطلب الثاني: الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر
23	الفرع الأول: التشريع بالأوامر في الظروف العادية
30	الفرع الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف غير العادية
39	المبحث الثاني: تدخلات رئيس الجمهورية في صناعة التشريع
39	المطلب الأول: طلب رئيس الجمهورية القراءة الثانية (الاعتراض على التشريع)
40	الفرع الأول: تعريف طلب إجراء مداولة ثانية
41	الفرع الثاني: إجراءات طلب مداولة ثانية
43	المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين
44	الفرع الأول: مفهوم إصدار رئيس الجمهورية القانون

47	الفرع الثاني: حالات ضرورة إصدار القانون
86-51	الفصل الثاني: الاختصاصات التنظيمية لرئيس الجمهورية.
54	المبحث الأول: الإطار القانوني للسلطة التنظيمية
54	المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية
55	الفرع الأول: مدلول السلطة التنظيمية
56	الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية
59	الفرع الثالث : عناصر السلطة التنظيمية
61	المطلب الثاني: أنواع السلطة التنظيمية وتمييزها عن القانون
62	الفرع الأول: أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
68	الفرع الثاني: التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية
72	المبحث الثاني : نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
73	المطلب الأول: ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
73	الفرع الأول: أدوات السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
74	الفرع الثاني: المرسوم الرئاسي كأداة لممارسة السلطة التنظيمية
75	المطلب الثاني: مجال كل من اللائحة التنظيمية و القانون
75	الفرع الأول: المحاولات الفقهية لتحديد المجال المستقل لكل من اللائحة التنظيمية والقانون
83	الفرع الثاني: سلطة التنظيم والتنفيذ
87	خاتمة
90	قائمة المراجع
97	الفهرس

