

جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

فرع: القانون العام

تخصص: قانون الجماعات الإقليمية

الأستاذ المشرف:

حميطوش جمال

من إعداد الطلبة:

• خنيش وحيد

• ناصر جودي

لجنة المناقشة:

- الأستاذ بطاطاش أحمد رئيسا.
- الأستاذ حميطوش جمال مشرفا ومقررا.
- الأستاذة بلول فهيمة ممتحنتا.

السنة الجامعية: 2016-2017

***** بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ *****

قال الله تعالى:

(قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم)

الآية 32 من سورة البقرة.

*** كلمة شكر و عرفان ***

بعد الله سبحانه وتعالى نتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ
حميطوش جمال، الذي كان نعم الأستاذ المشرف وذلك لتوجيهاته
المميزة ونصائحه القيمة والتي كانت عوناً وسنداً لنا من أجل إنجاز
هذه المذكرة، كما نتقدم بالشكر والعرفان إلى أساتذتنا أعضاء
المناقشة وهذا على قبولهم مناقشة مذكرتنا المتواضعة، وتكبدهم
عناء قراءتها وإثرائها بملاحظاتهم وانتقاداتهم القيمة.

*** فجزاكم الله كل خير ***

إهداء

إلى الوالدين العزيزين أطال الله في عمرهما.

وإلى الإخوة والأخوات.

وإلى الأصدقاء والزملاء.

وإلى كل أساتذة كلية الحقوق في جامعة عبد الرحمن ميرة - بجاية -.

وإلى كل من ساعدنا في إنجاز هذه المذكرة.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

د.ب.ن: دون بلد النشر

د.س.ن: دون سنة النشر

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية

ص: صفحة

ص.ص: من الصفحة... إلى الصفحة

ج.ر.ج.د.ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ثانياً: باللغة الفرنسية

Journal officiel : Le Journal officiel de la République Algérienne
Démocratique.

Art : Article.

N° : Numéro.

Op.cit. : Ouvrage précédemment cité

P : Page.

L.G.D.J : Librairie générale de droit et de jurisprudence.

اقترن ظهور مصطلح التنظيم **le règlement** لأول مرة في عهد الملك شارل التاسع، (1574/1560)، حيث كان مجرد وسيلة للتمثيل والتعبير عن الإرادة الملكية، ولأجل المحافظة على مصالحها وممتلكاتها¹، وقد استمر العمل بهذا المصطلح إلى غاية عهد لويس الثالث عشر، ثم بعد ذلك عرف استعماله في نهاية النظم الفرنسية القديمة، ما قبل (1789) استعمالا كثيرا، بحيث تم إيجاد 10 عشرة أعمال في عهد لويس السادس كيفت على أنها تنظيمات وكان ذلك في 01 جانفي 1786²، و بمجئ الثورة الفرنسية سنة (1789-1799) التي أحدثت تغييرا جذريا في نظام الحكم في فرنسا من خلال تبنيها مجموعة من المبادئ الديمقراطية أقصت بذلك السلطة المطلقة للملوك،³ كما نتج عنها أيضا مبدأ سيادة الأمة، وهذا الأخير الذي أصبح مجسدا و بشكل قانوني و دستوري من خلال إعلان حقوق الإنسان و المواطن مما ساهم في انتشاره إلى جل الدساتير الأوروبية الأخرى⁴.

لتكريس هذا المبدأ أعتبر البرلمان الوسيلة الوحيدة والمثلى للتعبير عنه حيث يعتبر هذا الأخير مصدر جميع السلطات، مما مكنه من احتلال مرتبة سامية، جعلته يحتكر عملية وضع النصوص القانونية بصفة منفردة، أما السلطة التنفيذية فقد كانت مهمتها تتمثل في تنفيذ تلك النصوص وذلك في الحدود التي يرسمها لها البرلمان، باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي للتشريع في كل المجالات والميادين الخاصة لحياة الأفراد، باعتباره ممثلا لسيادة الأمة⁵. وبهذا تجسد مبدأ الفصل بين السلطات الذي استندت عليه الثورة الفرنسية المتأثرة بأفكار وفلسفة جون جاك روسو، لكن هذا المبدأ لم يدم طويلا نتيجة تحول البرلمانات إلى سلطات مستبدة أصابها الغرور والتعالي، بسبب تضارب الكتل وتوجهات

1- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر 2010، ص141.

2- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة و مدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا، منشأ المعارف، مصر، 1982، ص 13.

3- إيمان عبد المنعم عامر، تاريخ أوروبا في العصر الحديث و المعاصر، دار التعاون للطباعة، مصر، د.س.ن، ص 139.

4- عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون و اللائحة) ، الجزء الأول، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في النظرية العامة، دار الغرب للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 237.

5- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للنشر و الطباعة و التوزيع، الجزائر، 1993،

الأحزاب والتيارات¹، كما أنها لم تستطع مجابهة المشاكل والأزمات التي لحقت بأروبا خلال الحرب العالمية الأولى والثانية، إضافة إلى الأزمة الاقتصادية العالمية (1929)، ولم تتمكن من مجرات التحولات والتطورات الكبيرة والسريعة كما أنها لم تستطع تلبية حاجيات المواطنين بسبب كثرتها².

كل هذا راجع إلى طبيعة عمل البرلمان البطيء في أغلب مراحل و آلياته، و الذي لم يستطع من خلاله التصدي لكل المشاكل و الأزمات و خاصة المستجدات السريعة و المعقدة التي تحتاج إلى تدخلات سريعة و دقيقة و تقنية من أجل مواجهتها³، و هو ما احتوت عليه السلطة التنفيذية باعتبارها تمتلك مؤسسات و هياكل إدارية و تقنية سريعة تستطيع من خلالها مجابهة كل التطورات و الصعوبات⁴، لذلك تفهقر دور البرلمان و تراجع لصالح السلطة التنفيذية، و التي أضحت بذلك تحتل مرتبة متميزة و قوية، بعد استحوادها على أهم الآليات و الوسائل التي كانت في حوزة البرلمان، مما مكنها في مواجهة و مجابهة كل تلك الظروف، هذا ما جعل السلطة التنفيذية تستأثر بميزة تقنية من جهة، تجعلها قوية و فعالة في مواجهة و حل الأزمات و تستأثر من جهة أخرى بسلطة دستورية تمكنها من اتخاذ قرارات سريعة و مصيرية تمكنها من مواجهة الأحداث و الوضعيات المعقدة.

لذلك جاءت ضرورة وضع دساتير تحد من الاختصاص المطلق للبرلمان وتقوي اختصاص السلطة التنفيذية من جهة أخرى، عن طريق تحديد مجالات وميادين يختص فيها البرلمان، على أن يكون ما عدا تلك الميادين من نصيب السلطة التنفيذية المجسدة في رئيس الجمهورية الذي يتمتع بمجال واسع غير محصور ألا وهو مجال السلطة التنظيمية⁵.

1- عزاوي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 238-239.

2- سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 231.

3- سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، المغرب، 2001، ص 323.

4 - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012/2013، ص 256.

5- سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 232.

لقد جاء الدستور الفرنسي بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية بأسلوب جديد يتم بمقتضاه تحديد مجال البرلمان على سبيل الحصر، أما ما خرج عن ذلك فيدخل من اختصاص السلطة التنظيمية المستقلة، مرجحا في ذلك كفة السلطة التنفيذية التي أصبح اختصاصها عاما وواسعا في وضع القواعد العامة والمجردة وكل هذا على حساب البرلمان الذي أصبح اختصاصه محصورا ومقيدا في مجال صنع القانون بالمفهوم الواسع¹. أما المؤسس الدستوري الجزائري فقد تأثر بالأسلوب الفرنسي، حيث نجد أن النظام السياسي الجزائري في دستور 1963 قد أسند المؤسس الدستوري مهمة التشريع إلى المجلس التأسيسي ليصبح بذلك مجال التشريع مطلقا و مجال التنظيم مقيد فأخذ المؤسس الدستوري بالقاعدة التقليدية في تحديد مواضع السلطة التنظيمية على سبيل الحصر مع إبقاء جميع المجالات الأخرى الخارجية عن المجال التنظيمي مجالات مخصصة للقانون، وبذلك اتسع مجال القانون على سبيل مجال التنظيم. إلى أنه ونظرا لعجز المجلس التأسيسي عن أداء مهامه لأسباب مختلفة، ساهم في استلاء الحكومة على مجال التشريع طبقا لنص المادة 53 من دستور 1963 التي تنص: " تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية" وكذلك المادة 54 في حالة الخطر الوشيك، يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير الاستثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسساتها الجمهورية². وبالتالي إلى سيطرة رئيس الجمهورية على السلطة التنظيمية وخاصة بعد مشاركة السلطة التنفيذية للمجلس في التشريع المادة 58 من دستور 1963 مما ساهم في شكل كبير في تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية و تشخيصها في شخصه كما أكد دستور 1963 أحادية السلطة التنفيذية، كما أن دستور 1976 قام بتحديد مجال القانون على حساب الحصر و هذا على عكس ما جاء به دستور 1963، الذي قيد مجال التنظيم و جعل التشريع مجال غير مقيد حسب المادة 151 من دستور 1976، كما نصت المادة 10/111 و 11 على أنه يضطلع رئيس الجمهورية

1- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي-دراسة مقارنة-، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1986، ص 184.

2- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص 27.

بالسلطة التنظيمية و يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات، كما له أن يقدم بتعيين نائب له أو أكثر، أو تعيين وزير أول حيث يمارس الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية¹.

وبالتالي فقد اتجه النظام في دستور 1976 نحو نظام رئاسي وتم استبدال السلطات بالوظائف، كالوظيفة السياسية التي يمارسها الحزب الواحد والوظيفة التشريعية التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني، فالنظام السياسي في هذه المرحلة كان رئاسيا محضا ولا أثر به لمبدأ الفصل بين السلطات².

أما مرحلة ما بعد التعديل الدستوري 1989، فقد تم استحداث منصب رئيس الحكومة وأعيد تنظيم السلطة التنفيذية، وأسندت مهمة تنفيذ السياسة العامة للدولة لرئيس الحكومة وأصبح يخضع لمسؤولية سياسة مزدوجة باعتباره مسؤولا أمام كل من رئيس الجمهورية والبرلمان، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2008 قد شمل أيضا تنظيم السلطة التنفيذية بفرعها رئيس الجمهورية والوزير الأول، وكذلك هذا ما تبناه التعديل الدستوري الجديد الأخير لسنة 2016.

حيث ارتأينا طرح الإشكالية التالية: فيما تتمثل ماهية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وما مدى حدود امتدادها؟

يكتسي موضوع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية حساسية خاصة، ودور فعال في التنظيم ووضع القواعد العامة والمجردة، لذلك سوف نحاول إبراز أهمية السلطة التنظيمية في النقاط التالية:
-التأثير الكبير للسلطة التنظيمية في ظهور القانون الدستوري بمفهومه الحديث.

-اعتبارها كأهم العوامل المهمة في تحويل مبدأ الفصل بين السلطات، من المفهوم المطلق إلى المفهوم النسبي المرن.

¹- ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007، ص 57.

²- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، د.س.ن، ص 347.

-تمكن السلطة التنظيمية من تغيير موازين توزيع الاختصاص الدستوري بين السلطة التشريعية والتنفيذية، فبعدما كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الولاية العامة في التشريع كأصل عام، فإنه استثناءاً قد أجاز للسلطة التنفيذية حق التشريع في بعض المسائل عن طريق التشريع بأوامر، وهذا بعد عجز السلطة التشريعية عن مجابهة ومسايرة مقتضيات العصر الحالي الذي يتميز بالسرعة والتغير، وهو ما أدى إلى تكسير حاجز انفراد البرلمان بعملية التشريع بصفة منفردة، بل أصبح هناك قطب ثاني منافس له.

لدراسة هذا البحث قمنا بالاعتماد على بعض المناهج منها، المنهج الوصفي التحليلي لجمع معلومات حقيقية ومفصلة عن السلطة التنظيمية محل البحث، وكذا لتحليل بعض المواد الدستورية وبعض الآراء، وكذا على المنهج الاستقرائي باعتباره الأداة التي من خلالها يمكن اعتبار أن للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مركزاً قانونياً، وتخضع لجملة من القيود كما تتمتع بمجموعة من الضمانات، بالإضافة إلى المنهج المقارن الذي يبين من خلال إخراج التنظيم من دائرة التنفيذ، إلى دائرة التشريع ومنافسة البرلمان، كما اعتمدنا على المنهج التاريخي باعتبار أن نشأة السلطة التنظيمية كانت عبر عدة مراحل وأحقاب تاريخية.

للإجابة على الإشكالية المطروحة كان لزاماً علينا التطرق إلى ماهية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ومدى نطاقها (فصل أول)، وإلى امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر وخضوعها للرقابة والتأمين (فصل ثان).

الفصل الأول

ماهية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ومدى نطاقها

شكلت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أحد العوامل المهمة في ظهور القانون الدستوري بشكله الحديث، وذلك لما لعبته من دور مهم في تراجع أو تغيير تطبيق العديد من المبادئ والأسس التقليدية التي يرتكز عليها القانون الدستوري، أما في الجزائر فقد أسندت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الذي يمارسها بشكل متحرر ومستقل، نظرا لأهمية هذه السلطة.

يعتبر 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 ذلك من خلال تحديد المجالات والموضوعات التي بإمكانه التشريع فيها على سبيل الحصر فقط¹، وجعل ما يخرج عنها من اختصاص السلطة التنفيذية والذي أصطلح عليه بالسلطة التنظيمية **Pouvoir réglementaire**².

بالرجوع 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 و ممارستها إلى رئيس الجمهورية، وهذا من أول دستور جزائري منه حيث نصت المادة 53 من دستور 1963 على أنه " **le pouvoir réglementaire est exercé par le président de la république**"³ والمادة 111 فقرة 10 من دستور 1976 على أنه: " **يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية**"⁴، ونصت المادتين 116 فقرة 01 من دستور 1989⁵ و

¹ - ذواوي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012/2013، ص 23.

² - Art 21, de la constitution française de 1958, modifié et complété, in site : www.légifrance-gov.fr, consulté : 25 mai 2017. Dispose : « **le premier ministre dirige l'action du gouvernement, il est responsable de la défense nationale, il assure l'exécution des lois, sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire...** ».

³ - Art 53, de la constitution algérienne de 8 septembre 1963, journal officiel, N64, publié le 10 septembre 1963, p.888.

⁴ - المادة 111/11 من دستور 1976، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر. ج. د. ش، العدد 94، لسنة 1976، الصادر في 22 نوفمبر 1976، ص 1292.

⁵ - المادة 116/1 من دستور 1989 فيفري 23، 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.

المادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"¹، وكذلك نصت عليه المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"²، و من خلال هذا يتبادر إلى الذهن تساؤل ذو شقين، بحيث يتعلق أولهما بماهية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية؟ ويتعلق ثانيهما بمدى امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية؟

¹ - المادة 1/125 من دستور 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.د.ش، العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر لسنة 1996، ص26.

² - المادة 1/143 من التعديل الدستوري الصادر بمقتضى القانون رقم 16-10، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش، العدد 14، الصادر في 07 مارس 2016، ص 28.

المبحث الأول

ماهية السلطة التنظيمية

يعتبر البرلمان صاحب الاختصاص في تشريع القوانين العامة و المجردة، والتي تنظم المجالات العامة للمجتمع، كما أسند أيضا اختصاص تشريع القوانين لرئيس الجمهورية وهذا عن طريق سلطته التنظيمية و الذي أضى مستأثرا بها وهذا في مجالات كثيرة، بسبب عدم كونها في نطاق سلطته إلا بما هو مخصص فقط للقانون، و منه 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 العامة¹، ويعود هذا التفوق نتيجة حصر الدستور لمواضيع السلطة التشريعية "البرلمان"، وفقا للمادتين 140 و 141 من الدستور الجزائري الساري المفعول².

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).

¹- 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، ص18.

²- المادة 140 والمادة 141 من التعديل الدستوري 2016.

المطلب الأول

مفهوم السلطة التنظيمية

الأصل أن البرلمان هو صاحب الولاية العامة في التشريع، غير أنه واستثناءً قد أجاز 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، وبالتالي نظراً لأهمية السلطة التنظيمية المستقلة ودورها الفعال في التنظيم ووضع القواعد العامة والمجردة، ارتأينا في هذا المطلب بالقيام بمحاولة تحديد بعض التعاريف القريبة من مصطلح السلطة التنظيمية المستقلة، نظراً لوجود عدة تعاريف له (فرع أول)، بالإضافة أننا سوف نقوم بالتطرق إلى عناصر السلطة التنظيمية (فرع ثان)، وإلى خصائص السلطة التنظيمية (فرع ثالث).

الفرع الأول

تعريف 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 الرئاسية¹.

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 بتشريع السلطة التنفيذية ووفقا لأحكام الدستور²، وعرفت أيضا السلطة التنظيمية:

« C'est le pouvoir de statuer par voie générale, accordé à des autorités autres que le parlement, soit nationales, soit locales. »³

وكما عرف أيضا:

« Le règlement était une règle de droit de portée générale édictée par une autorité administrative en dehors de la fonction législative. Cette autorité ne participait à l'exercice de la souveraineté. »⁴

كما عرفها بعض الفقهاء أيضا بأنها، صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم⁵، وبالعودة إلى نص المادة 125 من القانون الدستوري الجزائري القديم⁶ والمادة 1/143 من التعديل الدستوري 2016 والتي تنص على: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة

¹ - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 94.

² - بلحاج نسيمة، "العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية (...ضوابط دستورية...ضمانات المشروعية...)"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، الجزائر، سنة 2008، ص 20.

³ - Jean Rivero, Jean Waline, Droit Administratif, 21ème édition, Dalloz, Paris, 2006, P269.

⁴ - Arnaud haquet, La loi et le règlement, paris, L .G.D .J, 2007, P 10.

⁵ - قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، 2001، ص 154.

⁶ - المادة 125 من دستور 1996.

التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.¹، نستنتج أن السلطة التنظيمية هي سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية يصدر بمقتضاها تنظيمات مستقلة تنظم المسائل والبيادين غير المخصصة للقانون.

الفرع الثاني

خصائص السلطة التنظيمية

أولاً: 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، بعيداً 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 برلمانية²، ولقد خص المشرع الجزائري منذ الاستقلال إلى منح سلطة إصدار التنظيم لرئيس الجمهورية، في المسائل غير المخصصة للقانون، فقد نصت عليه المادة 143/1 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 و المتمثلة في قائد السلطة التنفيذية،³ و هو اختصاص يحتكره و لصيق بشخصيته، كما يعتبر هذا الاختصاص من بين أهم نقاط قوة رئيس الجمهورية في مواجهة و منافسة البرلمان في مجال التشريع، بحيث لا يمكن للبرلمان التدخل في الاختصاص الرئاسي وفي مقابل ذلك يمكن لرئيس الجمهورية مشاركة البرلمان في مراحل

¹ - المادة 143 من التعديل الدستوري 2016.

² - نوادي عادل، مرجع سابق، ص 33.34.

³ - كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/2012، ص 23.

صنعه، وفي المجالات و الميادين المحصورة له وذلك عن طريق التشريع بالأوامر،¹ الذي يعتبر تشريع ثانوي إلى جانب التشريع البرلماني ، وبالتالي فإن السلطة التنظيمية هي سلطة رئاسية .²

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 العامة³، وبالتالي تعتبر خاصة العمومية خاصة أصيلة من خصائص القانون، لذا يعتبر رئيس الجمهورية صاحب القاعدة العامة في إنشاء القواعد العامة والمجردة، والبرلمان هو صاحب الاستثناء في ذلك.²

فالمقصود بعمومية التنظيم هو اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة وبصيغة التعميم، ولذلك يتجدد العمل به كلما توفرت الشروط الخاصة لانطباقه، 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، وترى على البعض منهم، ولهذا يتميز القرار التنظيمي على القرار الفردي بصفة العمومية والتجريد.⁴

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

¹ - بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 26.25.

² - بلحاج نسيمة، مرجع سابق، ص 22.

³ - عوابدي عمار ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 111.

⁴ - بلحاج نسيمة، مرجع سابق، ص 22.21.

ثالثا: سلطة قائمة بذاتها ومستقلة

يقصد بالسلطة التنظيمية المستقلة القائمة بذاتها، تلك السلطة التي ينفرد بها رئيس الجمهورية دون 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 القانون¹، 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 المستقلة².

أما فيما يخص دستور 1989 فإنه قد نص على أن الممارس الفعلي للسلطة التنظيمية المستقلة هو رئيس الجمهورية، وهذا حسب المادة 6/74³ والمادة 1/116⁴، بالإضافة إلى عدم إمكانية تفويض هذه السلطة لرئيس الحكومة⁵.

أما دستور 1996 فقد حافظ على نفس ما جاء به دستور 1989، بحيث تنص 125 على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". وهذا عدم إمكانية التفويض حسب المادة 87 والمادة 6/77 والمادة 85 فقرة 3 و4⁶.

¹ - بن نملة صليحة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجائر، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2000، ص 87، 88.

² - أنظر المواد: 111، 113، 115، 116، من دستور 1976.

³ - المادة 6/74 من دستور 1989 تنص: "... يوقع المراسيم الرئاسية...".

⁴ - المادة 1/116 من دستور 1989 تنص: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

⁵ - للتوضيح أنظر المادة 83 من دستور 1989.

⁶ - مواد من دستور 1996.

لقد تم تعديل دستور وكان أخره سنة 2016، بحيث أن هذا التعديل قد استبقى على ما جاء به دستور 1996، وهذا ما نجده في نص المادة 143¹.

من خلال كل هذا يتبين لنا 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.²

الفرع الثالث

عناصر السلطة التنظيمية

أولاً: سلطة قانونية

أي أنه ومن أجل اعتبار السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية سلطة تنظيمية، يجب أن تكون هذه السلطة قانونية، أي يجب أن يكون غرضها إحداث أثر قانوني،³ وهذا من خلال إنشاء مركز قانوني عام جديد، أو بإلغائه أو تعديله⁴، بمعنى انه يجب أن تكون التنظيمات الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية ذات طابع نهائي وتنفيذي **exécutoire**، أي بإمكانها إحداث أثر قانوني.

¹ - المادة 143 من التعديل الدستوري 2016.

² - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 24.

³ - بدرية جاسر صالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، سنة 1990، ص 08.

⁴ - انظر المرسوم الرئاسي رقم 143/89، مؤرخ في 7 أوت 1989، متعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، ج.ر.ج.د.ش، عدد 32.

إلا أنه وفي الواقع فإن السلطة التنظيمية 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.

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.

ثانيا: سلطة أصيلة

إن المنطق الذي كان يقضي بتخصيص السلطة التشريعية للبرلمان، باعتباره ممثل الشعب¹، قد اصطدم في الواقع بمعطيات دستورية وبظروف واقعية²، 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 ذلك أنها غير مقيدة، وهذا ما يعني أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي سلطة أصيلة وهي سلطة استطاعت أن تفرض نفسها على أرض الواقع، وهذا نظرا لتعايشها واستجابتها لجميع الظروف.³

ثالثا: سلطة تنظيم

إن مهمة رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور هي السهر على استمرارية الدولة والحفاظ على أركانها وعلى توفير كل الشروط اللازمة للتسيير العادي للمؤسسات والنظام

¹- كيجل كمال، التشريع بأوامر في الدستور الجزائري، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الاغواط، أيام 5-6-7 ماي 2008، ص 02.

²- 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.

³- نوادي عادل، مرجع سابق، ص 23.

الدستوري، وبالحفاظ على سلامة التراب الوطني، ووحدة الشعب، وحماية الحقوق والحريات.¹

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.²

المطلب الثاني

أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وتمييزها عن القانون

باعتبار أن 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 التراب الوطني، ووحدة الشعب والأمة، وضمان حماية الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين³، وذلك سواء في الحياة العادية للدولة -السلم والهدوء-، وفي حالة عدم الاستقرار للدولة.

¹-المادة 84 من التعديل الدستوري 2016: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، ووحدة الأمة. وهو حامي الدستور.

ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها.

له أن يخاطب الأمة مباشرة."

²-بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، سنة 1990، ص 238.

³- المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ومن خلال هذا نتساءل: عن أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية؟

حيث ستناول في الفرع الأول: السلطة التنظيمية العادية (أولاً)، السلطة التنظيمية الاستثنائية (ثانياً).

ومن جهة أخرى نظراً للتشابه الكبير الموجود بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية ارتأينا إلى التطرق للتمييز بينهما. ويتم توضيح ذلك من خلال الفرع الثاني من هذا المطلب.

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

النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية (ثانياً).

الفرع الأول

أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تنقسم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بحسب الظروف التي تمارس فيها الى نوعين وهما¹:

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 لابد أن نرجع إلى تلك التنظيمات التي داوم رئيس الجمهورية على إصدارها في الظروف العادية للدولة²، ونجد أنها تتخذ شكلين، أحدهما سلبي والثاني إيجابي.

أمثلة عن هاذين الشكلين: مثال عن المظهر الإيجابي: إنشاء المرافق العامة وتنظيمها³.

¹-عمرو أحمد حسبو، "اللوائح الصادرة في الظروف العادية وفقا لدستور دولة الامارات العربية المتحدة"، مجلة الفكر

الشرطي، شرطة الشارقة، العدد الأول، الإمارات، 1996، ص11

²- ذواي عادل، مرجع سابق، ص42.41.

³- مرسوم رئاسي، رقم 346/06، مؤرخ في 20 اكتوبر 2006، المتضمن إنشاء المحافظة العامة للتخطيط والاشراف ومهامها وتنظيمها، ج. ر.ج.د.ش، عدد 62، الصادرة سنة 2006.

مثال عن المظهر السلبي: تنظيم ممارسة بعض الحريات العامة وذلك بغية الحفاظ على استقرار المجتمع وسلامة أفراد¹.

ثانياً: السلطة التنظيمية الاستثنائية

السلطة التنظيمية الاستثنائية هي تلك السلطة التي يمارسها رئيس الجمهورية في حالة وجود خطر داهم وجسيم وحال قد يمس بالدولة ومؤسساتها². 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"³.

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 كالاتي:

أ- 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

¹- مرسوم رئاسي، رقم 118/05، مؤرخ في 11 افريل 2005، المتعلق بتأمين المواد الغذائية، ج.ر.ج.ج. د، ش، لسنة 2005، عدد 27.

²- مزياياني 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، ص 80.

³- نوادي عادل، مرجع سابق، ص 45.

الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتاب الوضع.

ولا يمكنه تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.¹

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 والشرح 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.²

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.³

وسنوضح ذلك من خلال ما يلي:

1- 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.

¹ - التعديل الدستوري 2016.

² - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة بالنظامين المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014، ص 88.

³ - نوادي عادل، مرجع سابق، ص 46.

2- من حيث الإجراءات.

لصحة إعلان حالي الحصار والطوارئ لابد 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)¹.

3- من حيث المدة.

نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هاتين الحالتين، فإن الدستور جعلهما مؤقتتين، أي لمدة محددة ومعينة تبين في المرسوم الرئاسي المعن لكل منهما²، كما لا يمكن تمديد أي منهما الا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه حماية لتلك الحريات.³

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

ب- الحالة الاستثنائية.

هي حالة يقرها رئيس الجمهورية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها⁵، وهذه الحالة من السلطات القوية والخطيرة

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

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

³- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 79.

⁴-المادة 106 من التعديل الدستوري 2016.

⁵- نوادي عادل، مرجع سابق، ص 48.

التي يخولها الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية¹، حيث نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري تأثر بجميع ما جاء في المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958²، وذلك ابتداء من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 2016³.

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 حالتها الحصار والطوارئ لذلك خول لرئيس الجمهورية أن يتخذ إجراءات استثنائية من أجل المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ج - حالة التعبئة العامة.

نصت عليها المادة 108 من التعديل الدستوري 2016⁴، وتقتصد بحالة التعبئة العامة، الحالة التي يدعو رئيس الجمهورية في ظلها إلى تجنيد كل قدرات الدولة⁵، وذلك سواء على المستوى الداخلي والخارجي، فعلى المستوى الداخلي يكون عن طريق تحول القوات المسلحة

¹ - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 98.

² - Art 16 de la constitution française de 1958, modifié et complété dispose : « lorsque les institutions de la république, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et Immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la république Prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées Ainsi que du conseil constitutionnel.

³ - أنظر المواد 59 من دستور 1963، المادة 120 من دستور 1976، المادة 87 من دستور 1989، والمادة 93 من دستور 1996.

⁴ - المادة 108 من التعديل الدستوري 2016: " يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني."

⁵ - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، د.م.ج، 2008، ص 138.

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 الدولي¹.

د- حالة الحرب.

يتم إعلان حالة الحرب من طرف رئيس الجمهورية، في حالة وقوع عدوان فعلي مسلح أو وشيك الوقوع، مثلا كالتحضيرات العسكرية، وحشد الجيش، وممارسة بعض الأعمال التخريبية من قوة خارجية²، 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"³.

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 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.

¹- نوادي عادل، مرجع سابق، ص48.

²- أوصديق فوزي، مرجع سابق، ص137.

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

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

وفي خلال حالة الحرب فإن رئيس الجمهورية يتولى جميع السلطات، ويتمتع بكل الضمانات وتعطى الصلاحيات للسلطات العسكرية وللمحاكم العسكرية¹.

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 البرلمان².

للتمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية سنتطرق إلى توضيح أهمية التمييز بينهما (أولا)، وكذا معيار التمييز بينهما (ثانيا).

أولا: أهمية التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية.

تكمن أهمية التمييز بينهما 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، وأيضا مضمون النص التنظيمي هو نفسه مضمون النص

¹ - أنظر المادة 110 من التعديل الدستوري 2016.

² - محمد الطماوي سليمان ، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، 1986ص497.

التشريعي، وكذلك أيضا طريقة تفسير النصوص التنظيمية هي نفس الطريقة التي تفسر بها النصوص التشريعية¹.

نظرا للتشابه الموجود بين القانون والتنظيم، إلا أن التنظيم يختلف عن التشريع في عدة جوانب نذكر منها:

أ- من حيث سلطة الإصدار.

كأصل عام معظم الدساتير تعطي سلطة إصدار التنظيمات للسلطة التنفيذية، وتكلف 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 إرادة الأمة ممثلة في غرفتي البرلمان، وكذلك كأصل عام يمكن للنص التشريعي أن يعدل أو يلغي النص التنظيمي، لكن إستثناءا 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.²

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

¹- عوابدي عمار ، مرجع سابق، ص 114.115

²- بلحاج نسيمية ، مرجع سابق، ص 24.

التنظيمية التي تملك اختصاصا عاما في التشريع وتمارس في نطاق ميدان التنظيم اختصاصا مطلقا، وهذا فيما يتعلق بالنظامين الدستوريين الجزائري والفرنسي (دستور 1958)¹

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 المشروع ودعوى الإلغاء والتعويض. بينما النصوص التشريعية فلا تخضع للقضاء إلا من حيث الرقابة على دستورية القوانين، وتنظم بطرق مختلفة إن وجدت ويمكن أن تكون رقابة سياسية إذا بوشرت من طرف هيئة سياسية، ويمكن أن تكون قضائية إذا مارستها المحاكم.²

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:

أ- النظرية الموضوعية

تقوم هذه النظرية على أساس أن القانون هو القاعدة القانونية العامة التي تضع الأصول والمبادئ العامة³، أو هو كل قاعدة قانونية عامة، ويتزعم هذه النظرية الفقيه ⁴DUGUIT، وأيده في ذلك غالبية الفقه، أما النصوص التنظيمية فهي تلك القواعد القانونية التي تتعلق بتوفير الأحكام التفصيلية والملائمة اللازمة لتطبيق القانون.

¹ بلحاج نسيم ، 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

² بلحاج نسيم ، مرجع سابق، ص 16.

³ عوابدي عمار ، مرجع سابق، ص ص 116-119.

⁴ بدرية جاسر الصالح، "التشريع الحكومي في الكويت"، مجلة المحاماة، الكويت، العدد 2، سنة 1990، ص 20.

يعاب على هذه النظرية أن القواعد القانونية 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 المجال¹.

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 القانونية 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 بينهما².

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.

¹-محمد محمود حافظ، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1975، ص117.

²- بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص17.

ومنه ونظرا للتشابه الموجود بين التشريع والتنظيم من حيث الموضوع باشتراكهما لصفة العمومية، فإنه يتعذر التمييز بينهما على أساس المعيار الموضوعي، وهذا ما أدى إلى فشل النظرية الموضوعية¹.

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 التنظيمية (مطلب أول)، سوف نوضح ونبين اختصاص رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية، وهذا كاختصاص أصيل له (فرع أول)، كما سنشير إلى المرسوم الرئاسي كأداة قانونية يمارس من خلالها السلطة التنظيمية (فرع ثان)، و منه سوف نقوم بدراسة نطاق ومجال كل من القانون و اللائحة التنظيمية (مطلب ثان)، بحيث سوف نتطرق إلى المحاولات الفقهية لتحديد مجال ونطاق كل من القانون و اللائحة التنظيمية (فرع أول)، و أخيرا سنتطرق إلى سلطة التنظيم والتنفيذ (فرع ثاني).

¹ - بلحاج نسيم، نفس المرجع، ص 18.

المطلب الأول

ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

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

الفرع الأول

السلطة التنظيمية إختصاص رئيس الجمهورية

بالعودة إلى نص المادة 143 من الدستور فإن رئيس الجمهورية هو المختص في ممارسة السلطة التنظيمية¹، 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 التشريعية².

تعد السلطة التنظيمية بمثابة تشريع أصلي إلى جانب السلطة التنفيذية، وهذا دون الحاجة إلى إسناد قانون قائم، باعتبار السلطة التنظيمية تستند أحكامها من الدستور³، فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال، وهذا زيادة على الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والقضائية الكبيرة التي يتمتع بها.

¹ - المادة 143 من التعديل الدستوري 2016.

² - بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 45.44.

³ - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 24.

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 الدستور¹.

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 تحتوي على قواعد عامة ومجردة وموضوعية.

وبالتالي فالمؤسس الدستوري، قد خول لرئيس الجمهورية ممارسة كل الاختصاصات التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية، ولم يستثني 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 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 البرلمان².

¹ - بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص ص 51-53.

² - بن دحو نور الدين، نفس المرجع، ص ص 69-73.

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.¹

المطلب الثاني

مجال كل من القانون واللائحة التنظيمية.

بعد تطرقنا في المطلب الأول إلى اختصاص رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية، وذلك بصفة منفردة ومستقلة بالإضافة إلى تبيان الأداة القانونية التي يمارس 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 واللائحة (فرع أول)، ثم سنتطرق إلى سلطة التنظيم والتنفيذ (فرع ثان).

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، فنجد أنها تقوم أحيانا على أسس ومعايير موضوعية وأحيانا أخرى على أسس ومعايير شكلية، وهذا من أجل حماية الأفراد وكبح تعسف الهيئة الحاكمة²، ومن أهم المحاولات والاجتهادات في هذا المجال نعرض ما يلي:

¹ - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 26.

² - محمد الطاهر أدمين، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 89.

أولاً: نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية.

حاول أنصار هذه النظرية الفصل بين مجال كل من القانون والسلطة التنظيمية، 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 البرلمان من أجل تحقيق هذا الغرض، وإقصاء الإدارة منه¹، ومن أبرز أنصار هذه النظرية الفقيه "موريس هوريو"، الذي يرى أن مجال القانون هو الحقوق الفردية و الحقوق المدنية، بينما اللوائح التنظيمية فمجالها الحقوق الإدارية الأقل ثباتاً لسهولة تغييرها، أي أن مجال اللوائح التنظيمية خارج عن نطاق القواعد القانونية، بل هو منصب بصفة خاصة على إدارة المرافق العامة و تنظيم سيرها الداخلي.

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

أ- يعاب على هذه النظرية أنها قيدت السلطة التنفيذية، بمعنى أنه يمنع اللائحة من الاعتداء على مجال القانون كما حدده أنصار هذه النظرية، ولكنه 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 وحريات الأفراد مثل اللوائح التنظيمية المتعلقة بالضبط الإداري "لوائح البوليس الإداري"².

¹ - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 26.

² - كيواني قديم، نفس المرجع، ص 27.

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 فبذلك يعتبر الوسيلة الوحيدة التي تستطيع الأمة أن تتال عن طريقها ما تريد، ومن ثم فإنه يرى أن مجال القانون غير محدد، وليس هناك مجال لللائحة 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 تبعية بالنسبة للقانون، ومهمتها تكمن في تنفيذه¹.

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"، لتكمل وتساعد

القانون في مجالات لم يتطرق إليها القانون مثل لوائح التفويض ولوائح الضرورة².

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، أي مجاله غير محدد.

¹ - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، 501.

² - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 28.

الخاصية الثانية: أنه مجال محتجز، أي أن هناك بعض الموضوعات القانونية لا يجوز لغير القانون التدخل فيها¹.

هذه المبادئ كانت محل اعتناق من قبل غالبية فقهاء القانون العام، حيث بنى إجهاده من قبيل غالبية فقه القانون العام على قاعدة 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 و مجال القانون و اللائحة، 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 و ترك ما عداه من اختصاص مجال اللائحة التنظيمية "السلطة التنظيمية"، وهكذا صار اختصاص المشرع في فرنسا اختصاصاً مقيداً " **Compétence D'attribution** "، واختصاص السلطة التنفيذية اختصاصاً عاماً " **Compétence de droit commun** "،² فمجال القانون حصر في المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، ومجال التنظيم حددته المادة 37 منه³.

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.

¹ - أحمد قارش، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003 ص 29.

² - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 502.

³ - constitution française de 1958, modifié et complété, 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، التونسي¹.

مجال القانون: حددته المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958²، والمادتان 140 و141 من التعديل الدستوري 2016.³

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
- 5) القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب
- 6) -القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية

¹- كيواني قديم، مرجع سابق، ص 29.

²- constitution française de 1958, modifié et complété, op.cit.

³- المادة 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016.

- (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 للتوظيف العمومي
- (26) -القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة
- (27) -قواعد نقل الملكية من القطاع العام الى القطاع الخاص
- (28) -إنشاء فئات المؤسسات
- (29) -إنشاء أوسمة الدولة ونيشانها 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.¹

إذا كانت المادتان 140 و141 من التعديل الدستوري 2016 قد عدت 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.²

مجال التنظيم:

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

¹ - المادة 141 من التعديل الدستوري 2016.

² - 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،

192،61،52،47،33،22،21،20،18

الفرنسي نصت عليه المادة 1/37 منه¹، 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 ومطلق 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 الدستور²، حيث يعتبر المفهوم وضعاً جديداً 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:

¹-Art 37, de la constitution française modifiée et complétée, Dispose : « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. »

²- المادة 143 من التعديل الدستوري 2016.

أولاً: 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 2016¹. بحيث تصدر هذه اللوائح لتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح الإدارية.

ثانياً: لوائح الضبط الإداري

لقد ألزم الفقه الإداري بضرورة منح اختصاص إصدار لوائح الضبط الإداري للسلطة التنفيذية، نظراً لقدرتها على التصدي لأمر الضبط والنظام العام، وهذا حفاظاً 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، السكنية، الصحة العامة².

¹ - المادة 91 من التعديل الدستوري 2016 تنص على ما يلي: " ... يوقع المراسيم الرئاسية... "

² - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 34.33.

خلاصة الفصل الأول

الخلاصة التي يمكن أن نخرج بها في هذا الفصل، هو أن السلطة التشريعية لم تعد السلطة الوحيدة التي تقوم بالتشريع كما كان معمول به في السابق، بل أصبح بإمكان السلطة التنفيذية أن تقوم بعملية التشريع، ذلك بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الذي أصبح مستأثراً بها في مجالات متنوعة وكثيرة، وفي كل الميادين الغير مخصصة للقانون.

اتضح ذلك من خلال تطرقنا إلى ماهية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، والتي تعرضنا فيها إلى:

- تعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية: رغم التعاريف الدستورية المختلفة إلا أنها تعاريف متشابهة، حيث توصلنا إلى أن السلطة التنظيمية هي سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية يصدر بمقتضاها تنظيمات مستقلة تنظم المسائل والميادين غير المخصصة للقانون.

- خصائص السلطة التنظيمية: بالرغم من وجود عدة خصائص للسلطة التنظيمية، إلا أننا قمنا بالإشارة إلى أهم الخصائص التي تتمتع بها السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، ذلك لتحديد ومعرفة السلطات التنظيمية الأخرى في النظام القانوني للدولة.

- عناصر السلطة التنظيمية: مادام أن 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.

- أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وتمييزها عن القانون: استخلصنا أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية رغم اختلافها بحسب الظروف والأحوال، كما استخلصنا اختلافات السلطة التنظيمية عن القانون، وذلك من عدة جوانب.

- امتداد السلطة التنظيمية ومجالها: بعد الإشارة إلى كل ما سبق وإلى المفهوم النظري للسلطة التنظيمية، كان لزاماً علينا استنباط امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وهذا ما تم التطرق إليه.

الفصل الثاني

امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لتشريع بأوامر
وخضوعها للرقابة والتأمين

يتميز القانون المعاصر بالطابع التقني والفني حيث يزداد تقنية يوما بعد يوم، وهذا التطور غير جذريا مبدأين كان يشكلان أسس الحياة الدستورية في الدولة في العهود الماضية، لكن بتطور الدولة الحديثة، أصبحت للسيادة وظائف مختلفة، حيث تتولى السلطة التشريعية الجانب التشريعي و تتولى السلطة التنفيذية وظيفة التنظيم الإداري للسيادة داخل الدولة، حيث أصبح مجال تدخل البرلمان محدد على سبيل الحصر، ومجال تدخل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية كسلطة إنشائية للقواعد القانونية من خلال إصدار الأوامر الرئاسية و اللوائح المستقلة ، فأصبحت بذلك السلطة التنفيذية تشارك البرلمان في العمل التشريعي وتتدخل في ممارسة الوظيفة التشريعية في الحالات العادية و الاستثنائية عن طريق التشريع بأوامر¹.

مادام السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تستمد وجودها من أحكام الدستور ونصوصه وترتبط بها علاقة مباشرة، ما يعني أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تخضع لمجموعة من القيود الدستورية، التي لا يجب مخالفتها، سواء تمثلت في القيود الشكلية أو القيود الموضوعية (مبحث أول).

بمقتضى المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن المجلس الدستوري يعد بمثابة الهيئة السياسية المكلفة بحماية مجال السلطة التنظيمية من تعدي القوانين لمنع تدخل الاختصاص بين القانون والتنظيم، ولحماية كل مجال من التعدي على المجال الآخر، باعتبار أن مجال السلطة التنظيمية غير محدد في الدستور لهذا فهو يحتاج إلى تأمين قوي لمنع البرلمان من تجاوز حدوده و تعديه على ذلك المجال، و هذا ما لم يرضى به المجلس الدستوري حيث حصر اختصاصه في حدود المجالات الواردة على سبيل الحصر في المادة 140 و المادة 141 من التعديل الدستوري الجديد و مواد متفرقة في الدستور (مبحث ثاني).

¹ - ججيقة لونا سي، السلطة التشريعية في دستور 1996، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، ص 194، 195.

المبحث الأول

امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية إلى سن القواعد التشريعية

حاول المؤسس الدستوري إقامة التوازن بين السلطة والحرية في المجتمع من خلال تحقيق التعايش على جعل السلطات القانونية لمؤسسات الدولة السياسية تتراوح بين أن تكون لها سلطة تقديرية وأن تكون لها سلطة مقيدة، فالسلطة التقديرية باشرتها السلطة التشريعية للبرلمان أو باشرتها السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فهي تهدف إلى تنظيم موضوع واحد.

يعد الاختصاص التشريعي مجالا خاصا للبرلمان، حيث خولت له صلاحية إعداد القانون والتصويت عليه¹، نظرا لاعتباره الإطار العام للتعبير عن الإرادة الشعبية²، إلا أن كثرة الأزمات الاجتماعية والاقتصادية، والحاجة للإسراع في التشريع، ساهم في تعطل مهامه واستحدثت تقنية جديدة تتمثل في التشريع عن طريق الأوامر التشريعية (مطلب أول)، كما تعتبر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ملزمة بعدم مخالفة أي نص قانوني وارد في الوثيقة الدستورية، ذلك أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مقيدة بمجموعة من القيود و الضوابط التي يفرضها عليها الدستور أثناء مباشرتها لاختصاصها، نظرا لأهميتها الكبيرة في تحقيق المصلحة العامة للمجتمع لذلك يمنع على رئيس الجمهورية انتهاكها و مخالفتها³ (مطلب ثان).

¹ - تنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق، على ما يلي: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه."

² - الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/2010، ص، 7.

³ - نوادي عادل، مرجع سابق، ص. 113.

المطلب الأول

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

يتمتع رئيس الجمهورية بمركز دستوري متميز، هذا بعد تزويده بصلاحيات تشريعية واسعة ليست فقط في المجال التنظيمي فحسب، بل تتعدى ذلك إلى مجال التشريع بأوامر، حيث يستعمل رئيس الجمهورية وسيلة التشريع بأوامر فيما بين دورة انعقاد البرلمان أو في حالة شغوره، وذلك في الظروف العادية وفقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، وفي الظروف الاستثنائية التي يفقد فيها البرلمان وظيفته الأساسية في سن القوانين ليستحوذ عليها رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹.

الفرع الأول

تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر وفقا لنص المادة 142

أولا: حالة عطلة البرلمان

حسب المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبتدى من اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، من خلال المادة نجد أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يشرع بأوامر بين هذه الدورة²، وهذا على خلاف ما هو كان موجودا في دستور 1996³.

من خلال هذا نجد أن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 سيقص من صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، وذلك نتيجة تقليص عدد دورات اجتماع البرلمان، حيث كانت في

¹ - المادة 142 والمادة 107 من التعديل الدستوري 2016.

² - المادة 142 من التعديل الدستوري 2016.

³ - أنظر المادة 118 من دستور 1996.

السابق دورتين عاديتين كل سنة، مما يعني أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في مدة أقصاها 4 أشهر سنويا.

إذا كانت حالة شغور المجلس الشعبي الوطني لا تطرح إشكالا، فإن هذه الحالة الثانية التي نظمتها المادة 142 تثير إشكالية قانونية، هل يعتبر تجميد المجلس لجلساته حالة من حالات ما بين دورتي انعقاد البرلمان؟

نجد الإجابة عن هذا التساؤل في الفقه المصري، الذي أقر أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد واقعة بين دورات البرلمان، ومن ثم لا يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في هذه الحالة، لأن هذه الفترة تقطع دورة انعقاد البرلمان، وحينما يعود البرلمان الى الانعقاد من جديد فإنه يستكمل الدورة نفسها التي قطعت، ولا يعتبر في حالة انعقاد جديد، بل يطيل دورته مدة مساوية لمدة التأجيل منه لا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر ما دام المجلس الشعبي الوطني في إحدى دورات انعقاده.¹

ثانيا: في حالة شغور البرلمان

يختص رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التشريعية، عن طريق الأوامر في حالة شغور البرلمان، ويقصد بذلك إما غيابه أو حله²، فشغور المجلس الشعبي الوطني يتحقق إذا تم حله، والحل يكون إما وجوبي أو تلقائي، فالحل الوجوبي يتمثل في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية، وهذا حسب نص المادة 96 من التعديل الدستوري الجديد، بحيث جاء في الفقرة الأولى منه على " إذا لم تحصل من جديد على موافقة المجلس الشعبي الوطني وجوبا"³.

¹ - بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2008/2007، ص 17، 18.

² - لوناسي ججيقة، مرجع سابق، ص 241.

³ - المادة 96 من التعديل الدستوري 2016.

أما الحل الاختياري،¹ فيكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني، تطبيقاً لنص المادة 147 من التعديل الدستوري الجديد التي تنص " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول، وتجرى الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أيام"².

من خلال كل هذا فإن الاختصاص البرلماني ينتقل من البرلمان إلى رئيس الجمهورية مباشرة، بمجرد أن تتم عملية الحل، ومن ثمة يستحوذ على المجال التشريعي بأكمله³.

ثالثاً: سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

إذا كانت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 قد منحت صلاحية التشريع بأوامر في الظروف العادية لرئيس الجمهورية، فقد ذهبت أيضاً لتخول له نفس المهام في الحالة الاستثنائية بالإحالة إلى نص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهذه الأخيرة بدورها وسعت أكثر في اختصاصاته لكن ذلك بجملة من الشروط، منها ما هي موضوعية ومنها ما هي شكلية.

أ- الشروط الموضوعية:

لقد حددت المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الشروط الموضوعية في فقرتها الأولى: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها."⁴ من خلال هذه المادة يتبين لنا أن

¹ - بركات أحمد، نفس المرجع، ص 16.

² - المادة 147 من التعديل 2016.

³ - بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 17.

⁴ - المادة 107 من التعديل الدستوري 2016.

الشروط الموضوعية تتمثل في حالة وجود خطر داهم والذي يجب أن يشكل هذا الخطر انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة وأن يمس بوحدها وسلامة إقليمها.¹

يكفي أن يكون هناك مساس جزئي للسلطات في سيرها لإعلان هذه الحالة من قبل رئيس الجمهورية، وهذا ما يدل على إطلاق السلطة التقديرية للنظر في مدى وجود حالة استثنائية من عدمها، وذلك نظرا لكون رئيس الجمهورية القائد الأعلى للبلاد والضامن لبقاء الدولة واستمرارها.²

ب- الشروط الشكلية:

إضافة إلى الشروط الموضوعية هناك شروط شكلية تتمثل فيما يلي:

-استشارة كل من رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري: تعتبر هذه الاستشارة ملزمة قبل تقرير الحالة الاستثنائية وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016³، لكن الآراء التي تبديها هذه الهيئات غير ملزمة لرئيس الجمهورية، لأن الآراء من الناحية القانونية غير ملزمة⁴.

-الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء: تعتبران كهيئة سياسية تقنية يلجأ إليها رئيس الجمهورية لتوضيح الأمر، عكس مصطلح "يستشار" الذي أستعمل اتجاه البرلمان والمجلس

1- عبد اللاوي زينب، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004/2003، ص.97.

2- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2009، ص193، 194.

3- المادة 107 من التعديل الدستوري 2016.

4- بو الشعير سعيد، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 21، العدد 41، الجزائر، 2011، ص 16.

الدستوري، حيث يعتبرون هيئات قانونية استشارية،¹ منه نستنتج أنه من المستبعد أن يعارض المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء رئيس الجمهورية، لكونه رئيس المجلسين.

الفرع الثاني

تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر وفقا لنص المادة 138

يقوم رئيس الجمهورية بالتشريع في الجانب المالي، في حالة وجود سبب وحيد وهو حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في غضون المدة المحددة لذلك و هي مدة 75 يوم²، وهذا ما أشارت إليه المادة 138 فقرة 8 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سيعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة"³، بحيث تحتسب مدة 75 يوم ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع المشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة ، فبمجرد حدوث ذلك فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بإصدار قانون المالية بموجب أمر له نفس قوة قانون المالية.

كما تعتبر هذه الصلاحية بمثابة جزاء اقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان، نظرا لعدم مصادقته على قانون المالية في الأجل المحدد لذلك، إضافة إلى الأهمية الكبيرة التي تكتسبها الميزانية*⁴ في الدولة، حيث يجب أن تكون هناك موازنة مالية للدولة قبيل بداية العام الجديد، باعتبار أن السلطة التنفيذية هي المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة، فهي تحرص على

¹ - شية حسين، شرشاي فروق، التشريع بأوامر- سلطة تشريعية موازية؟ -، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قانون عام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013/2012، ص 41، 42.

² - بركات أحمد، مرجع سابق، ص 10.

³ - المادة 138 / 8 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ - * الميزانية العامة للدولة هي عبارة عن وثيقة محاسبية قانونية ومالية تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات والإيرادات العامة لفترة مقبلة، وذلك في صورة أرقام توضح بها النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة.

تزويدها بوسائل التسيير العادي، وهذا ما لا يتحقق إلا بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك.

أما فيما يتعلق بالمدة التي تختص بها كل غرفة من البرلمان في التصويت على قانون المالية، نجد أن المجلس الشعبي الوطني يختص في المصادقة على قانون المالية، في أجل 47 يوم ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس¹، فبعد أن تعد الحكومة مشروع قانون المالية، تقوم بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ثم تقوم اللجنة المكلفة بالمالية في المجلس للاستماع للعرض الذي يقدمه كل وزير عن الاعتماد المالية المخصصة للقطاع الذي يشرف عليه، ثم بعد ذلك تقوم هذه اللجنة بإعداد تقرير عن مشروع الميزانية و تقدمه لرئيس المجلس لكي يعرضه على أعضاء المجلس للاطلاع عليه، ثم بعد ذلك يقوم وزير المالية و في جلسة علنية بعرض مشروع قانون المالية على أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ثم بعدها تأتي مرحلة المناقشة و التصويت و كل هذه الإجراءات لا يجب أن تتعدى مدة 47 يوم، وفي حالة تجاوز هذه المدة يعتبر المجلس الشعبي الوطني لم يصوت عليها.

أما المدة التي يختص بها مجلس الأمة للمصادقة على مشروع قانون المالية فهي مدة 20 يوم، تحتسب ابتداء من نهاية مهلة 47 يوم المخصصة للغرفة الأولى.

في حالة وجود خلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، تكون هناك لجنة متساوية الأعضاء للفصل في الخلاف في مدة 8 أيام، تحتسب من نهاية مهلة 20 يوم المحددة لمجلس الأمة للتصويت على مشروع المالية.

ثم إن عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية بصفة عامة يتجسد في فرضيتين وهما:

- بسبب عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على مشروع القانون في الآجال المحدد لكل منهما للمصادقة.

¹- شية حسين، شرشاوي فاروق، مرجع سابق، 2013/2012، ص 46.

- في حالة إذا مضت مدة 8 أيام ولم تفصل خلالها اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي، وهي الحالة التي لا يمكن فيها للحكومة أن تسحب مشروع قانون المالية، كما هو الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وإنما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر¹.

المبحث الثاني

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مؤمنة دستوريا وقضائيا

لقد عرف التنافس الكبير بين السلطة التنظيمية وبين السلطة التشريعية، إلى قيام المؤسس الدستوري ولاسيما في دستور 1996²، باتخاذ مجموعة من الإجراءات³، والتي يمكن القول بأنها جاءت في صالح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وهذا من خلال دورها الكبير في منع البرلمان من توسيع حالة التشريع على حساب مجال التنظيم الرئاسي، وبالتالي فقد قام المؤسس الدستوري بتأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية دستوريا وقضائيا.

وسوف نقوم بتبيان كيفية تأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، من خلال التطرق إلى كيفية تأمين السلطة التنظيمية دستوريا (مطلب أول)، وقضائيا (مطلب ثان).

¹- بركات أحمد، مرجع سابق، ص 12.

²- دستور 1996.

³- يمكن أيضا من خلالها معرفة كيف أن المؤسس الدستوري قد اهتم بتسخير آليات ووسائل تكون كفيلا باستبعاد كافة المخاطر التي تتجم عن وجود نصوص تشريعية ذات قيمة قانونية مختلفة في موضوع واحد.

المطلب الأول

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مؤمنة دستوريا

يعمل المجلس الدستوري على توفير الحماية الدستورية لمجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، من أي تعدي محتمل من السلطة التشريعية، معتمدا في ذلك على النصوص الدستورية وبالاعتماد أيضا على روح الدستور، من خلال تكريس مبدأ الفصل بين السلطات أثناء حمايته لمجال السلطة التنظيمية.

هذا ما سوف نقوم بتوضيحه من خلال تبيان تأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بواسطة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة (فرع أول)، بالإضافة إلى الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري (فرع ثان).

الفرع الأول

السلطة التنظيمية مؤمنة بواسطة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة.

يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية أساسا من نص المادة 136 من التعديل الدستوري الجديد، بحيث تنص على ما يلي: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد اخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.¹

بحيث نستنتج من هذه المادة أن مجلس الدولة يمثل بالنسبة للسلطة التنفيذية في مجال التشريع غرفة مشورة، بحيث إذا أرادت هذه الأخيرة تقديم مشروع معين فإنه يستوجب عليها أولا اللجوء إلى مجلس الدولة، من أجل أخذ رأيه بخصوص هذا المشروع.²

إضافة إلى أنه ومن باب الاستشارة، فإن مشاريع القوانين محل الاستشارة، لا تستوجب أن تمس المجال الإداري فقط، حتى يتم طلب رأي مجلس الدولة، بل إن هذا الأخير مطلوب وبشكل وجوبي في كل مشاريع القوانين، أيا كان موضوعها، سواء تعلقت بالمجال المدني أو العقاري أو أي مجال آخر.

يتمتع مجلس الدولة بأهمية كبيرة في العملية التشريعية، وهذا من خلال لفت انتباه الحكومة إلى كل الثغرات والنقائص التي لاحظها في مشاريع القوانين، التي قدمت إليه، كما أنه يساهم وفي بعض الأحيان وبشكل كبير في صناعة التشريع، وهذا من خلال كل ما يبديه ويقترحه من تعديلات

¹ - المادة 136 من التعديل الدستوري 2016.

² - بوضياف عمار، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 300.

والتي يراها ضرورية، هذا إلى جانب تمتع الأعضاء الموكل إليهم مهمة تقديم المشورة بقدرات قانونية أكيدة وثقافة واسعة، اكتسبوها نتيجة الخبرة، أو بواسطة مؤهل دراسي عالي وهذا ما يساعدهم وبشكل كبير في أداء مهمتهم على أحسن وجه¹.

أما فيما يخص محل الإشارة التي يقدمها مجلس الدولة، فهي تتعلق بالمشروعية والملائمة، وذلك أن ملائمة النصوص وجدواها، وتحقيق الأهداف المرجوة منها، تخرج عن نطاق الوظيفة الاستشارية الموكلة إليه.

فالدور الاستشاري لمجلس الدولة ينص في تقديرنا على التأكد أساسا على:

إذا كان هناك تعارض بين مشروع القانون المعروض عليه، وبين نصوص قانونية أخرى أم لا، وإذا ما كان هناك تعارض بين أحكام ومواد المشروع ذاته، أو إذا كانت العبارات والمصطلحات المستعملة في مشروع القانون واضحة من حيث المعنى والصيغة القانونية أم لا.²

¹ - ذوايدي عادل، مرجع سابق، ص 129، 130.

² - صادق محمد علي الحسيني، "الوظيفة الاستشارية لمجلس الشورى الدولة العراقي"، مجلة أهل البيت، جامعة أهل البيت، العدد 07، العراق، 2009، ص 108.

الفرع الثاني

بواسطة الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري

لم يكتفي المؤسس الدستوري الجزائري بإسناد لرئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، بل قام بتعزيز هذه السلطة عن طريق تأمينها دستوريا من قبل المجلس الدستوري، وهذا من أجل مواجهة القانون وحماية المجال التنظيمي من الاعتداءات المحتملة.¹

وإن كان تدخل البرلمان في المجال التنظيمي المستقل يشكل اعتداء مباشرا على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية فإنه في الوقت ذاته يشكل إعتداء غير مباشر على الدستور وعدم احترامه، ولتجنب حصول ذلك نصت كل من المادة 1/163 من دستور 1996 والمادة 182 من التعديل الدستوري 2016 على: المادة 1/163 "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور".² والمادة 1/182: "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور".³

من خلال نص المادتين يمكننا القول بأن الوظيفة الأساسية التي أنشأ من أجلها المجلس الدستوري هي الوظيفة الرقابية⁴، والشيء الإيجابي الذي جاء به الدستور الجزائري لسنة 2016 أنه جعل هذا المجلس هيئة مستقلة مما يجعلها أكثر حيادا وشفافية من الناحية الشكلية.

ومن خلال هذا الفرع سنتطرق الى معرفة أساس الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري (أولا)، وإلى ضوابط الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري (ثانيا).

1- بوضياف عمار ، مرجع سابق، ص313.

2- المادة 1/163 من دستور 1996.

3- المادة 1/182 من التعديل الدستوري 2016.

4- أنظر المادة 186 من التعديل الدستوري 2016.

أولاً: أساس الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري

لمعرفة الأساس الذي اعتمده الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري في تأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من تدخلات المشرع في نطاقها ومجالها المخصص لها دستورياً، لابد لنا من العودة إلى تلك الآراء والقرارات التي صدرت بموجبها ونذكر منها:

- الرأي رقم 89/01، المؤرخ في 28 أوت 1989 والمتعلق بدستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 22 جويلية 1989 وعنوانه "قانون متضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني"، الذي جاء فيه ما يلي: " نظرا لكون محرر الدستور، أقام مبدا الفصل بين السلطات باعتباره عنصرا أساسيا في تنظيم السلطات العمومية، ونظرا لكون مثل هذا الاختيار يترتب عليه أن كل سلطة لها صلاحية تنظيم عملها الداخلي وضبطه....".

- الرأي رقم 01/12، المؤرخ في 13 جانفي 2001 و المتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان ، الذي جاء فيه : "و اعتبارا ان المشرع ، طبقا للمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات ، مطالب ان يراعي ، كلما مارس صلاحية التشريع المجال المحدد في الدستور للنص المعروض عليه بحيث لا يدرج ضمنه أحكاما و مضامين تعود دستوريا لمجالات نصوص أخرى مما يستوجب استثنائها من النطاق الذي يعود لهذا القانون ...فيما يخص الشرط الأخير من المادة 12 و المادة 29 من القانون، موضوع الإخطار ، مأخوذ من مجتمعين لاتحادهما في الموضوع و العلة و المحررين كما يلي : "الشرط الأخير من المادة 12:....، ويحظى بالمرتبة التشريعية اللائقة و المرتبة بمهمته الوطنية . " المادة 29: يستفيد عضو البرلمان في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية. يسافر عضو البرلمان في كل تنقلاته بالمكانة اللائقة التي يقرها له الدستور."

- اعتبارا أن المشرع أقر بمقتضى الشرط الأخير من المادة 12 والمادة 29 المذكوران أعلاه ان يحظى عضو البرلمان بالمرتبة التشريعية اللائقة والمرتبة بمهمته الوطنية واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية،

- واعتباره أنه يستنتج من الدستور لاسيما المادتين 122 و123 أن المرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بالمهمة الوطنية لعضو البرلمان واستفادته في سفره في الداخل والخارج من المساعدات والتشريعات المرتبطة بصفته البرلمانية مواضيع لا تندرج ضمن مجال القانون،
- واعتبارا أن المؤسس الدستوري ينص صراحة، بموجب الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور، أن المسائل غير المخصصة للقانون يعود الاختصاص فيها للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية،
- واعتبارا بالنتيجة أن المشرع حين أدرج المواضيع المذكورة أعلاه ضمن هذا القانون قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات.¹

من خلال هذا الرأيين، لا يبقى في تقديرنا أي مجال للشك في أن الأساس الذي اعتمده واستندت إليه الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري في تأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من تدخلات المشرع في مجالها هو مبدأ الفصل بين السلطات.²

ثانيا: ضوابط الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري

ينبغي أن يتخذ المجلس الدستوري في ممارسة وظيفته الرقابية موقفا وسطا بين الإفراط فيها، الذي يؤدي إلى المساس باستقلالية البرلمان وسيادته القانونية، وبين التفريط، الذي يؤدي إلى انعدام جدوى وظيفته الرقابية.³

لكي يمارس المجلس الدستوري وظيفته الرقابية كان واجبا عليه أن يراعي عدة أمور، وأن يخضع لعدة ضوابط وقيود، من بين أهمها نذكر ما يلي:

¹- الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري (الفقه الدستوري)

www.conseil-constitutionnel.dz

²- نوادي عادل، مرجع سابق، ص141.

³- عبد العزيز محمد سالم، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، 1995، ص96.

أ-وجود إخطار سابق من إحدى الجهات المختصة دستورياً بذلك: إن الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري تخضع للضابط الدستوري القاضي بالألا تمارس هذه الوظيفة إلا إذا تم تقديم طلب بذلك من قبل إحدى الجهات المحددة في الدستور،¹ فالمادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت على أنه: " يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول"، وذلك ما يتعلق بالأمر بالمعاهدات والقوانين والتنظيمات، أما لما يتعلق بالأمر بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، فإنه حسب المادة 186 الفقرة الثانية والثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2016، يتم الإخطار من طرف رئيس الجمهورية.²

من خلال هذه المواد نستنتج أن الإخطار المتعلق بالمعاهدات والقوانين والتنظيمات هو إخطار اختياري بحيث يمكن أن تمارسه إحدى السلطات المذكورة في المادة 187 من التعديل الدستوري 2016 في أي وقت تراه مناسباً وهذا ما يستتف من خلال نص المادة 2/186 من دستور 2016: "يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان."

أما الإخطار المتعلق بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان هو الإخطار المتعلق بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان هو إخطار إجباري أو وجوبي، وذلك أنه وبموجب الفقرتين الثانية والثالثة من نص المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن رئيس الجمهورية ملزم بإخطار المجلس الدستوري بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من

¹- بوتيرة علي، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، 2004، ص 57.

²- المادة 2/186 و3 من التعديل الدستوري 2016 تنص على ما يلي: "...، يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة."

غرفتي البرلمان وكذا التعديلات التي تطرأ عليها بعد أن يصادق عليها البرلمان، أي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ.¹

إن ما يعاب على هذا الضابط الدستوري أنه يمكن من إفلات تلك النصوص القانونية الخاضعة للإخطار الاختياري من الرقابة الدستورية، رغم ما قد يكون فيها من إخلال بالدستور.

ب- التزام الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري للإطار الدستوري المحدد لها حصرا : بين المجلس الدستوري هذا الضابط من خلال الرأي رقم 11/04، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 و المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور من خلال قوله بأنه : " اعتبارا أن المؤسس الدستوري نص صراحة في المادة 166 من الدستور على إمكانية إخطار المجلس الدستوري من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة، و حدد مجال تدخل المجلس الدستوري في النصوص المتضمنة حصريا في المادة 165 من الدستور، واعتبارا أن المشرع في صياغته للفقرتين 2 و3 من المادة 7 نص أنه في حالة عدم توصل مكتب الغرفة المعنية بتقرير وجود حالة تنافي يخطر المجلس الدستوري، دون تحديد جهة الإخطار بدقة، إذا كان المقصود بهذه الجهة رئيس الغرفة المعنية وفقا للمادة 166 من الدستور، ففي هذه الحالة يكون المشرع قد خوله،-أي المجلس الدستوري- صلاحية لا تتضمنها المادة 165 من الدستور ، واعتبارا بالنتيجة، فإن المشرع بمنحه لرئيس الغرفة المعنية صلاحية إخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه في إثبات حالة التنافي من عدمها، يكون قد تجاوز اختصاصه.²

ج- عدم امتداد الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري إلى ملائمة القانون أو أهدافه وبواعثه:

يجتمع معظم فقهاء القانون الدستوري إلى القول بأن الرقابة التي يمارسها القضاء الدستوري هي رقابة فنية ذات طابع قانوني مجرد، أي أنها رقابة يقتصر مداها فقط على المسائل الدستورية و

¹- دهبين خالد، " أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية"، مجلة الفكر

البرلماني، مجلس الأمة، العدد 14، الجزائر، 2006، ص44.

²- الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري، مرجع سابق.

لا يمتد إلى الاختصاص التقديري للسلطة المختصة بالتشريع، و لا إلى ما يتعلق لملائمة التشريع و لا بواعث إصداره أو ضرورته، لأنها من عناصر السياسة التشريعية التي يتمتع على جهات الرقابة التدخل فيها ، وعليه فإن المجلس الدستوري مطالب بموجب مبدأ الفصل بين السلطات عند ممارسته وظيفته الرقابية التقيد بعدم التدخل في تلك المسائل وعدم التعرض لها، وإلا أعتبر متجاوزا لحدود اختصاصاته الدستورية،¹ حيث نجد أن المجلس الدستوري الجزائري التزم بهذا الضابط و يظهر هذا من خلال الآراء التي صدرت عنه.²

الفرع الثالث

مدى فعالية الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة

بالرغم من أن التنظيم المستقل لا يخضع في الأصل إلى القانون، إلا أن ذلك لا يعني عدم احترامه لمبدأ الشرعية، وبالتالي فإن مخالفة التنظيم المستقل للقانون يعد اعتداء على هرم تدرج القوانين.

وبالتالي إذا ما أردنا تقييم الرقابة الدستورية على التنظيمات فإننا سوف نقوم بتقييم ذلك من ناحيتين وهما:

أولاً: من الناحية النظرية

تعتبر الرقابة الدستورية من الناحية النظرية، رقابة فعالة ومؤثرة، وهذا نظرا لامتلاك رئيس الجمهورية لسلطة إخطار المجلس الدستوري، عن أي إخلال برلماني أو مخالفة قانونية للدستور، هذا إذا ما حاول القانون التعدي على التنظيم المستقل، ذلك الذي يمنع سلطتي الإخطار والتمثلة في كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، من التحرك لإخطار المجلس

¹- الدبس عصام، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.

²- الرأي رقم 11/05، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور، الذي جاء فيه أنه: "واعتباراً أنه إذا كان لا يعود للمجلس الدستوري أن يحل محل المشرع في تقديره لمدى اختيار النسب التي حددها والتي هي من اختيار السيد ..."

الدستوري، بحيث نجد التنظيم المستقل يتدخل في المجالات المحفوظة للبرلمان ليشرع فيها بقوانين، وكل هذا يرجع إلى التفوق المؤسسي لرئيس الجمهورية¹.

ثانيا: من الناحية العملية

لقد وضح الواقع العملي على صحة الافتراضات التي يقتضها الجانب النظري البحث، بحيث أنه ومنذ إنشاء المجلس الدستوري، بموجب دستور 1989 لم يسجل أي ممارسة لاختصاصه في مجال رقابة التنظيمات المستقلة.

بحيث أنه لا يمكن للمجلس الدستوري، على أن يتحرك من تلقاء نفسه ليمارس رقابة ذاتية، بل يجب أن تحرك من طرف سلطات الإخطار، و بالتالي إن لم تتحرك هذه السلطات فلا يمكن للمجلس الدستوري فعل أي شيء، و هذا حتى في حالة التأكد من عدم دستورية تنظيم مستقل، و على عكس ذلك نجد أن رئيس الجمهورية يقوم بإخطار المجلس الدستوري حول النصوص التشريعية، ونجده أيضا يستعمل حقه في الإخطار بشكل قوي*²، ولذلك فقد عمد المؤسس الدستوري على توسيع حالات الإخطار في التعديل الدستوري الجديد، فبالإضافة إلى الجهات الثلاث المعروفة سابقا، تم إضافة خمسين(50) نائب من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وثلاثين(30) نائب من أعضاء مجلس الأمة، كما يمكن أن يكون بناءا على إحالة من طرف المحكمة العليا أو مجلس الدولة³، وهذا كله من أجل حماية القانون من تعدي التنظيمات المستقلة .

في الأخير فانه وبالرغم من استقلال السلطة التنظيمية عن القانون، إلى أن الرقابة الدستورية المسلطة عليها من طرف المجلس الدستوري هي رقابة ضعيفة، وهي رقابة في خدمة السلطة

¹ - بن سريّة سعاد، مرجع سابق، ص 137.

² - *اذ اثبت الواقع الدستوري أن اخطار المجلس الدستوري قد مورس أكثر من طرف رئيس الجمهورية، أكثر من أي جهة اخطار أخرى.

³ - خوالدية فؤاد، المجلس الدستوري 2016، قراءة قانونية و سياسية في الحال و المال، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 "إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، جامعة بجاية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 27 أبريل 2017، ص 15.

التنظيمية المستقلة، وهذا من أجل حمايتها من التدخل والاعتداء عليها من طرف القانون أو التشريع العادي، ولحماية المجال الخصوصي للتنظيم المستقل من تدخلات البرلمان.

رغم فعالية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية من الناحية النظرية، إلى أن الجانب العملي قد أثبت عكس ذلك، وقد أثبت أيضا محدوديتها وقصورها.

المطلب الثاني

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مؤمنة قضائيا

إن السمة التي تتمتع بها الدول الحديثة أنها دول قانون، حيث تسعى إلى فرض حكمها على جميع الأفراد في سلوكهم وأعمالهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة، سواء المركزية منها واللامركزية،¹ وهذا ما تبنته الدولة الجزائرية، ونجد ذلك في النصوص الدستورية الجزائرية المتعاقبة، وهذا ما أكدت عليه المادة 74 من دستور 1976، التي نصت على أن: " على كل شخص احترام الدستور، والامتنال لقوانين الجمهورية وتنظيماتها، لا يعذر أحد بجهل القانون."²

وكذا المادة 74 من التعديل الدستوري 2016، حيث نصت هذه الأخيرة على ما يلي: "لا يعذر بجهل القانون، يجب على كل شخص أن يحترم الدستور وقوانين الجمهورية."³ ولتجسيد مفهوم دولة القانون وتحقيقه على أرض الواقع يقتضي حسب الفقه توفر العديد من الضمانات، من أهمها تنصيب سلطة قضائية مستقلة.⁴

1- بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص08.

2- المادة 74 من دستور 1976.

3- المادة 74 من التعديل الدستوري 2016.

4- بودريوة عبد الكريم، "القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والافاق"، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، الجزائر 2005، ص09.

وهذا ما أكدت عليه المادة 171 من التعديل الدستوري 2016 على تبني الجزائر للازدواجية القضائية يعني أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية قد أصبحت مؤمنة تحديدا بواسطة رقابة كل من القضاء الإداري (فرع أول) والقضاء العادي (فرع ثان).

الفرع الأول

بواسطة رقابة القضاء الإداري

تعد التنظيمات الرئاسية الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية طبقا للمعيار الموضوعي المادي عملا تشريعيًا، ذلك لأن طبيعة القواعد القانونية التي تتضمنها قواعد عامة ومجردة، شأنها في ذلك شأن القوانين، ومن ثمة فهي تعد أحد مصادر النظام القانوني في الدولة وبالتالي تحتم اعتبارها أحد مصادر مبدأ المشروعية.¹

باعتبار التنظيمات الرئاسية عنصرا من عناصر المشروعية، فإنه يحتم على السلطات العمومية والإدارية في الدولة احترامها والتقيدها، وإلا أنه يحق للأفراد اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات الصادرة بالمخالفة لها، حيث أن المادة 161 من التعديل الدستوري 2016 نصت على أن: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطة الإدارية." ومنه يجب على القضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة والجهات القضائية الإدارية، مراعاة التنظيمات الرئاسية وتطبيقها، وتأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بواسطة رقابة القضاء الإداري تتم عن طريق رقابة بوصفها تحمي المشروعية ورقابة تحد المشروعية.

أولا: بوصفها رقابة تحمي المشروعية.

تنقسم الدعوى الإدارية إلى قسمين أساسيين وهما: دعاوى القضاء المشروعية ودعاوى قضاء الحقوق، فدعوى قضاء المشروعية هي تلك المجموعة من الدعاوى القضائية الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء الإداري المختصة.

¹- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة الإدارية، منشأة دار المعارف، مصر، 1982، ص 67.

فدعاوي قضاء المشروعية تستهدف حماية مفهوم دولة القانون ومبدأ المشروعية في الدولة،¹ وتتمثل أهم دعاوي قضاء المشروعية في:

- دعوى الإلغاء

- دعوى التفسير

- دعوى فحص المشروعية

ثانيا: بوصفها رقابة تحد المشروعية.

الرقابة القضائية لا تمارس إلا بناء على دعوى ترفع من صاحب الشأن، فالقاضي لا يستطيع أن يتدخل في المنازعات القائمة بين الإدارة العمومية والأفراد من تلقاء نفسه، إلا إذا طلب منه ذلك، فإذا لم يتدخل يعد مرتكبا لجريمة إنكار العدالة²، إلا أنه توجد بعض التنظيمات الرئاسية الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لا يمكن الطعن فيها قضائيا أمام القضاء الإداري، وذلك لأن هذا يعد من قبيل أعمال السيادة³، فإن القاضي عندما يرفع أمامه طعن ضد أحد التنظيمات الرئاسية، فإنه يعترض بعدم القبول، ويؤكد ذلك من خلال قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 07 جانفي 1984.

المطلب الثاني

قيود السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

باعتبار المجلس الدستوري في الجزائر هو المكلف برقابة احترام السلطات العمومية للقيود الدستورية المفروضة عليها، وهو المكلف أيضا بالرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وهذا ابتداء من دستور 1989 وصولا إلى دستور 1996 وآخره التعديل الدستوري لسنة 2016،

¹ - عوابدي عمار، قضاء التفسير في القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 103.

² - محمد تقي، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992، ص 142.

³ - بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص 167.

ومن خلال هذا المطلب قمنا بالتطرق إلى استقراء بعض اجتهادات المجلس الدستوري التي طبقها عندما يفصل في مدى دستورية النصوص القانونية، فوجدنا أنه يفصلها من الناحية الشكلية (فرع أول) ومن الناحية الموضوعية (فرع ثان).

الفرع الأول

القيود الدستورية الشكلية

القيود الدستورية الشكلية المفروضة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يمكن تعريفها بأنها "تلك القواعد الدستورية التي عملت على تحديد المختص بممارسة السلطة التنظيمية، في المسائل غير المخصصة للقانون، وكذا على تحديد وسيلة وكيفية ممارستها".¹

ومن خلال هذا التعريف يتبين لنا أن القيود الشكلية المتعلقة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تنقسم إلى قيود متعلقة باختصاص ممارستها (أولاً)، وقيود وجوب احترام الإجراءات المحددة دستورياً (ثانياً).

أولاً: القيود المتعلقة باختصاص ممارستها

حسب المادة 1/143 من التعديل الدستوري 2016، فإن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون و منه فإن التنظيمات الصادرة بموجب هذه السلطة تعد حكراً على رئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية، و في حالة صدور هذه التنظيمات من جهة أخرى غير رئيس الجمهورية، فإن لجهات الإخطار الحق في الطعن أمام المجلس الدستوري على أساس عدم احترام قواعد الاختصاص و كذلك أيضاً رئيس الجمهورية عند ممارسته للسلطة التنظيمية فإنه مقيد باحترام اختصاصه و عدم الاعتداء عن طريق التنظيمات على مجال القانون المحدد في المادة 140 و 141 و مواد أخرى متفرقة في الدستور، ففي حالة مخالفته لقواعد الاختصاص فإن لجهات الإخطار كذلك الحق في الطعن أمام المجلس الدستوري على أساس عدم احترام قواعد الاختصاص.

¹- نوادي عادل، مرجع سابق، ص 97.

نجد أن المجلس الدستوري من خلال مراقبته لمدى دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، قام بتفسير مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية بشكل سلبي أي بعدم اختصاصه بإنشاء المحاكم ضمن المجالس القضائية، حيث قام المجلس الدستوري بتفسيرها أنها تدخل في مجال واختصاص القانون،¹ وهذا بمقتضى المادة 6/122 وذلك من خلال رأيه رقم 04 المؤرخ في 19/02/1997، والمتعلق بمدى دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير 1997.²

ثانيا: قيد وجوب احترام الأشكال والإجراءات المحددة دستوريا

تتعلق سلامة النصوص التنظيمية من الناحية الدستورية، بمدى مراعاة القواعد الشكلية والإجرائية المحددة في الدستور.

فبالنسبة للقانون فقد اشترط المؤسس الدستوري أن تتم عملية وضعه بموجب مجموعة من الإجراءات، وبمجموعة من الأشكال والمراحل المعينة التي حددتها مواد الدستور، كمرحلة الاقتراح وهذا حسب نص المادة 137 من التعديل الدستوري 2016، ومرحلة الفحص والتصويت حسب نص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016، و ثم بعد ذلك تأتي مرحلة التصديق وهذا حسب المادة 144 والمادة 145 من التعديل الدستوري 2016.³

وبالتالي فإنه في حالة عدم احترام البرلمان للمراحل والإجراءات الدستورية السابقة يكون القانون غير دستوري، مما يستوجب تدخل المجلس الدستوري بعد إخطاره، مما يعني خضوعه للرقابة السياسية من طرف المجلس الدستوري.

¹- رمضان فاطمة الزهراء، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2004-2005، ص 139.

²- أنظر الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري، مرجع سابق.

³- مواد من التعديل الدستوري 2016.

أما فيما يخص خضوع التنظيمات المستقلة للرقابة السياسية، فإنه يقتضي منا الأمر البحث في مدى تحديد الدستور للشكل والإجراءات والمراحل المعينة لوضع التنظيم المستقل، حيث أن تنظيم الدستور لهذه المسألة يجعل التنظيمات المستقلة معرضة للرقابة السياسية، فمخالفة هذه المراحل يعني مخالفة الأحكام الدستورية، مما يضيفي على التنظيم صفة الغير دستوري¹.

وبالرجوع إلى نص المادة 143 فقرة 1 من التعديل الدستوري 2016، نجد أنها حددت الجهة المكلفة بإصدار هذا النوع من التنظيمات والمتمثلة في رئيس الجمهورية²، كما أنها حددت الوسيلة الدستورية التي يمارس من خلالها هذا الاختصاص.

وعلى خلاف ذلك لم يحدد الدستور الإجراءات أو المراحل التي يتعين على رئيس الجمهورية إتباعها، من أجل إصدار المرسوم التنظيمي المستقل، وهذا على عكس القانون، مما يعني أن المرسوم الرئاسي يدخل حيز التنفيذ مباشرة بعد توقيعه و إصداره من طرف رئيس الجمهورية، ولم يوجب الدستور أيضا عرض أو اتخاذ المراسيم الرئاسية في مجلس الوزراء، بالرغم من ترأسه من طرف رئيس الجمهورية، ولم يوجب أيضا ضرورة عرض المرسوم الرئاسي كمشروع على مجلس الدولة، لإبداء الرأي فيه على غرار مشاريع القوانين، وبالتالي فإن عدم تحديد المؤسس الدستوري لهذا النوع من الإجراءات و المراحل و التنظيمات المستقلة، فإن الجهة المخطرة لا تستطيع أن تضمن في رسالة الأخطار أوجه مخالفة التنظيم لهذه المراحل و الإجراءات، لأنه لا وجود أصلا لأحكام دستورية في هذا المجال³، حيث أنه من غير المعقول القول بمخالفة الشيء إذا لم يكن ذلك الشيء موجود أصلا، وهذا ما يعطي رئيس الجمهورية قدر كبير من الحرية و التقدير، في ممارسة السلطة التنظيمية، عكس البرلمان الذي يقيد بمجموعة من الإجراءات أثناء وضع القانون، و التي تمكن رئيس الجمهورية

¹ - قارش أحمد، مرجع سابق، ص 96، 97.

² - شيهوب مسعود، "المجلس الدستوري: قاضي انتخابات"، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة

تصدر عن المجلس الدستوري، العدد رقم 01، الجزائر، 2013، ص 104

³ - بن مالك بشير، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1999، مذكرة لنيل

شهادة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر،

1998-1999، ص 231.

من مواجهته في كل المراحل عن طريق إخطار المجلس الدستوري، و كل هذه الامتيازات التي يحتكرها رئيس الجمهورية تبقى و تخص فقط ممارسته للسلطة التنظيمية في الحالات العادية.

أما فيما يخص ممارسة السلطة في الحالات الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية، فهو يخضع لمجموعة من الإجراءات، بحيث يترتب على مخالفتها عدم دستورية المرسوم الرئاسي، وهذا كله يرجع إلى خطورة ممارسة السلطة التنظيمية الاستثنائية، وما يترتب عليها من آثار خاصة تلك المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، بحيث قام المؤسس الدستوري بإبراز كيفية ممارستها وضرورة التقيد بها واحترامها، وهذا ما نجده في حالات الطوارئ والحصار، والتي لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقررها لوحده، بالإضافة إلى حالات التبعية وحالة الحرب¹.

الفرع الثاني

القيود الدستورية الموضوعية

على غرار ضرورة سلامة شكل التنظيمات الصادرة من طرف رئيس الجمهورية يستوجب الأمر أيضا أن يكون مضمون هذه الأخيرة مراعيًا ومحترمًا لأحكام الدستور، كما يجب عليه أن يحترم المبادئ العامة الدستورية المستنبطة منه، وعلى رأسها مبدأ الفصل بين السلطات².

فأي مخالفة أو خروج عن روح ومقتضى الدستور يترتب عليه مباشرة إخطار المجلس الدستوري بدعوى عدم دستورية التنظيمات المستقلة من الناحية الموضوعية، وذلك أن المجلس الدستوري أثناء مراقبته لعدم اعتداء رئيس الجمهورية بتنظيمه المستقل على اختصاص البرلمان يستند في ذلك على مبدأ الفصل بين السلطات، و مثال عن ذلك نجد رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 04 المؤرخ في 19/02/1997، و الذي ينص من خلاله على أن: "...- اعتبارا أن المؤسس الدستوري، باعتماده مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية، قد عمد

¹- بوضياف عمار، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 08.

²- قارش أحمد، مرجع سابق، ص 97.

إلى تحديد اختصاص كل منهما، و التي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات و وفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة...¹

¹ - الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الجزائري، مرجع سابق.

خلاصة الفصل الثاني

من خلال هذا الفصل الثاني توصلنا إلى عدة نتائج وسنقوم بعرضها على الشكل التالي:

- تبيان امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية إلى التشريع بأوامر وهذا في حالة شغور غرفتي البرلمان أو في العطل البرلمانية وذلك في الحالة العادية وكذا التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية وهذا وفقا لمجموعة من الشروط التي قسمناها إلى موضوعية وإلى شروط شكلية.

- القيود الواردة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، حيث توصلنا إلى أن هذه القيود تعمل في مواجهة رئيس الجمهورية ويكمن ذلك بإلزامه عدم مخالفة القاعدة الدستورية التي نصت على اختصاصه بممارستها وكذلك بعدم التنازل عن اختصاصه في ممارسة السلطة التنظيمية المخولة له للغير.

- تبيان كيفية رقابة وتأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية: تكون الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية عن طريق المجلس الدستوري، وذلك بطريقة الإخطار والتي توصلنا أنه رغم التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي جعل من المجلس الدستوري هيئة مستقلة إلا أن ذلك لا يعكس الواقع العملي بالنظر إلى تشكيلة المجلس الدستوري.

- كيفية تأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، والتي بينها بأنها مؤمنة عن طريق القضاء الإداري وعن طريق القضاء العادي.

بعد دراستنا لموضوع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية يمكننا القول أن السلطة التنظيمية في الجزائر تعد أسمى عملية في الدولة كون المشرف عليها هو حامي الدستور ممثلا في رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يحظى بامتياز كبير على البرلمان من خلال مساهمته في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد، كما تتمتع السلطة التنظيمية بمكانة هامة في النظام السياسي الجزائري و ذلك لاستلائها على مجالات كانت حكرا على البرلمان هذا ما تأكد لنا جراء إطلاق المؤسس الدستوري الجزائري لمجال السلطة التنظيمية المستقلة في جميع الميادين غير المخصصة للقانون وفقا لنص المادة 143 من التعديل الدستوري 2016، ما جعلها تستقطب كل الميادين، بينما حصر اختصاص البرلمان بمجالات معينة يتقيد بها و لا يستطيع الخروج منها، و بالتالي فالسلطة التنظيمية هي السلطة الأولى في الجزائر كونها تتمتع على العمومية و السمة البارزة على السلطة التشريعية، من خلال دراستنا لهذا الموضوع نستخلص أن امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية إلى التشريع بأوامر، إنما هو تجاوز وتعدّي خطير على السلطة التشريعية، وبعبارة أخرى إنما هو اغتصاب للسلطة التشريعية، وهذا ما يعكس المبدأ المكرس في الدستور ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، لكن بالتعديل الدستوري الجزائري الجديد لسنة 2016 يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري قد سيكبح رئيس الجمهورية نوعا ما من استخدام هذه السلطة وذلك بتقليصه دورات البرلمان إلى دورة واحدة في السنة، مدتها 10 أشهر، حسب رأيينا هذا لن يقيد من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مادام أن البرلمان سلطة عقيمة تنصاغ دائما إلى السلطة التنفيذية باعتبار أن اللون السياسي الحاكم هو الطاغي في البرلمان ، من خلال ما سبق نستخلص أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تعد أسمى عملية في الدولة كون المشرف عليها هو حامي الدستور، الذي يحظى بامتياز كبير على البرلمان من خلال مساهمته في وضع القواعد العامة و المجردة المنظمة لحياة الأفراد ، لكن إطلاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لها عدة نقائص التي تجعل منها سلطة تخرج عن المبدأ الموجود في الدستور ألا و هو مبدأ الفصل بين السلطات، إضافة عدم وجود استشارة قبلية لمجلس الدولة أثناء عملية اصدار التنظيمات، و من النقائص أيضا التي تعاب على السلطة التنظيمية غياب رقابة المجلس الدستوري بشكل واقعي على التنظيمات الرئاسية .

من خلال هذه النقائص قمنا باقتراح مجموعة من النقائص والمتمثلة في: أنه من الضروري أن يقوم المؤسس الدستوري بتخفيف العبء الملقى على كاهل رئيس الجمهورية من خلال تفويض سلطته التنظيمية للوزير الأول، ولتفعيل دور المجلس الدستوري في الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، نقترح إعادة صياغة تشكيلة المجلس الدستوري وذلك بالخصوص كيفية تعيين رئيس المجلس الدستوري ونائبه، أما فيما يخص كيفية الإخطار نقترح أن يتحرك المجلس الدستوري من تلقاء نفسه دون تقييد بجهات الإخطار المنصوص عليها في الدستور ، ونقترح أيضا على المؤسس الدستوري أن يعود لما كان معمول به في السابق فيما يخص الرقابة السابقة و اللاحقة على دستورية القوانين و التنظيمات (دستور 1996).

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

1. الكتب:

1. أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، د.م.ج، الجزائر، 2008.
2. إيمان عبد المنعم عامر، تاريخ أوروبا في العصر الحديث والمعاصر، دار التعاون للطباعة، مصر، د.س.ن.
3. بدرية جاسر صالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1990.
4. بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010.
5. بوضياف عمار، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
6. بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 1993.
7. بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، سنة 1990.
8. ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، د.س.ن.
9. ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007.
10. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا، منشأ المعارف، مصر، 1982.
11. سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

12. سليمان محمد الطّماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي-دراسة مقارنة-، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1986.
13. سليمان محمد الطّماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر،
14. عبد العزيز محمد سالم، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، 1995.
15. عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الأول، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظرية العامة، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
16. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
17. عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
18. عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
19. عوابدي عمار، قضاء التفسير في القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2006.
20. قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، الجزائر، 2001.
21. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
22. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002،
23. محمد محمود حافظ، القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 1975.
24. هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة بالنظامين المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014.

II. المجلات:

1. بدرية جاسر الصالح، "التشريع الحكومي في الكويت"، مجلة المحاماة، العدد 02، الكويت، سنة 1990. ص ص 36.25.
2. بلحاج نسيمه، "العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية (...ضوابط دستورية...ضمانات المشروعية...)"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، الجزائر، سنة 2008. ص ص 30.15.
3. بلمامي عمر، "إثر الاتفاقيات الدولية في إعمال فكرة النظام العام في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد الرابع، الجزائر، 1995، ص ص 42.29.
4. بو الشعير سعيد، "التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية"، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 21، العدد 41، الجزائر، 2011، ص ص 26.16.
5. بوتيرة علي، "ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، 2004، ص ص 62.48.
6. بوديوة عبد الكريم، "القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والافاق"، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، الجزائر، 2005، ص ص 20.8.
7. دهينه خالد، "أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 14، الجزائر، 2006، ص ص 47.38.
8. صادق محمد علي الحسيني، "الوظيفة الاستشارية لمجلس الشورى الدولة العراقي"، مجلة أهل البيت، جامعة أهل البيت، العدد 07، العراق، 2009، ص ص 125.108.
9. عمرو أحمد حسبو، "اللوائح الصادرة في الظروف العادية وفقا لدستور دولة الامارات العربية المتحدة"، مجلة الفكر الشرطي، شرطة الشارقة، العدد الأول، الإمارات، 1996. ص ص 66.47.
10. شيهوب مسعود، "المجلس الدستوري: قاضي انتخابات"، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري، العدد رقم 01، الجزائر، 2013، ص ص 112.100.

III. الأطروحات والمذكرات الجامعية:

❖ أطروحات الدكتوراه:

1. أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012/2013.
2. 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، 2015/2016.
3. خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009/2010.
4. لوناسي جبيعة، السلطة التشريعية في دستور 1996، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو.

❖ مذكرات الماجستير:

1. أدمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
2. الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2011.
3. بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007/2008.
4. بلحاج نسيم، 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.

5. بن مالك بشير، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1999، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 1998-1999.
6. بن نملة صليحة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجائر، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2000.
7. نوادي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012/2013.
8. رمضان فاطمة الزهراء، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2004-2005.
9. سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
10. عبد اللاوي زينب، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003/2004.
11. كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/2012.
12. 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.

❖ مذكرة الماستر:

1. شية حسين، شرشاي فروق، التشريع بأوامر-سلطة تشريعية موازية؟ -، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قانون عام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013/2012.

IV. الملتقيات:

1. خوالدية فؤاد، المجلس الدستوري 2016، قراءة قانونية وسياسية في الحال والمآل، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016 "إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 27 أبريل 2017. ص13.

2. كيجل كمال، التشريع بأوامر في الدستور الجزائري، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الاغواط، ايام5-6-7 ماي 2008.

V. النصوص القانونية:

❖ النصوص التأسيسية:

1. دستور 1976، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر. ج. ج.د.ش، العدد 94، لسنة 1976، الصادر في 22 نوفمبر 1976.
2. دستور 23 فيفري 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 09، الصادر في أول مارس 1989.
3. 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 لسنة 1996.
4. 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.

❖ الاتفاقيات الدولية:

1. ميثاق الأمم المتحدة، الموقع في 26 جويلية 1945، دخل حيز التنفيذ بتاريخ 24 أكتوبر 1945.

❖ النصوص التنظيمية:

1. مرسوم رئاسي رقم 143/89، مؤرخ في 7 أوت 1989، متعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، ج.ر.ج.د.ش، عدد 32.
2. مرسوم رئاسي رقم 91-196، المؤرخ في 04 جوان 1991، المتعلق بحالة الحصار
3. المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤرخ في 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.د.ش، العدد 10، الصادر في 09 فبراير 1992، ص.285.
4. مرسوم رئاسي، رقم 118/05، مؤرخ في 11 افريل 2005، المتعلق بتأمين المواد الغذائية، ج.ر.ج.د.ش، لسنة 2005، عدد 27.
5. مرسوم رئاسي، رقم 346/06، مؤرخ في 20 اكتوبر 2006، المتضمن إنشاء المحافظة العامة للتخطيط والاشراف ومهامها وتنظيمها، ج.ر.ج.د.ش، عدد 62، الصادرة سنة 2006.

ثانيا: باللغة الفرنسية.

A. les ouvrages :

1. Arnaud haquet, La loi et le règlement, L .G.D .J, Paris, 2007.
2. Jean Rivero, Jean Waline, Droit Administratif, 21ème édition, Dalloz, Paris, 2006.

B. les textes juridiques :

Les textes constitutionnels :

1. La constitution française de 1958, modifié et complété, in site : www.légifrance-gouv.fr, consulté : 25 mai 2017
1. la constitution algérienne de 8septembre 1963, journal officiel, N64, publié le 10 septembre 1963, p.888.

C. site internet :

www.conseil-constitutionnel.dz

الفهرس

العنوان.....	الصفحة
كلمة شكر.....	2
إهداء.....	3
قائمة المختصرات.....	4
مقدمة.....	5
الفصل الأول: ماهية السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ومدى امتدادها....	10
المبحث الأول: ماهية السلطة التنظيمية.....	12
المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية.....	13
الفرع الأول: تعريف السلطة التنظيمية.....	14
الفرع الثاني: خصائص السلطة التنظيمية.....	15
أولاً: سلطة رئاسية.....	15
ثانياً: سلطة عامة.....	16
ثالثاً: سلطة قائمة بذاتها ومستقلة.....	17
الفرع الثالث: عناصر السلطة التنظيمية.....	18
أولاً: سلطة قانونية.....	18
ثانياً: سلطة أصلية.....	19

- 19..... ثالثا: سلطة تنظيم
- 20..... **المطلب الثاني:** أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وتمييزها عن القانون
- 22..... **الفرع الأول:** أنواع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
- 22..... **أولا:** السلطة التنظيمية العادية
- 23..... **ثانيا:** السلطة التنظيمية الاستثنائية
- 23..... أ- حالة الطوارئ أو الحصار
- 25..... ب- الحالة الاستثنائية
- 26..... ج- حالة التعبئة العامة
- 27..... د- حالة الحرب
- 28..... **الفرع الثاني:** التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية
- 28..... **أولا:** أهمية التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية
- 29..... أ- من حيث سلطة الإصدار
- 29..... ب- من حيث تدرج القواعد القانونية
- 29..... ج- من حيث نطاق الاختصاص
- 30..... د- من حيث الخضوع لرقابة القضاء
- 30..... **ثانيا:** معيار التمييز بين النصوص التنظيمية والنصوص القانونية
- 30..... أ- النظرية الموضوعية
- 31..... ب- نظرية تدرج قواعد النظام القانوني

- ج- النظرية العضوية الشكلية.....31.....
- المبحث الثاني: نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.....32.....
- المطلب الأول: ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.....33.....
- الفرع الأول: السلطة التنظيمية من اختصاص رئيس الجمهورية.....33.....
- الفرع الثاني: المرسوم الرئاسي كأداة لممارسة السلطة التنظيمية.....34.....
- المطلب الثاني: مجال كل من القانون واللائحة التنظيمية.....35.....
- الفرع الأول: المحاولات الفقهية لتحديد مجال كل من اللائحة التنظيمية والقانون.....35.....
- أولاً: نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية36.....
- ثانياً: نظرية أولوية سمو القانون على اللوائح التنظيمية.....37.....
- ثالثاً: تحديد مجال السلطة التنظيمية والقانون في القانون الوضعي "المقارن".....38.....
- الفرع الثاني: سلطة التنظيم والتنفيذ.....42.....
- أولاً: لوائح المصالح العامة.....43.....
- ثانياً: لوائح الضبط الإداري.....43.....
- 44..... خلاصة الفصل الأول.....
- الفصل الثاني: امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر وخضوعها للرقابة والتأمين.....46.....**
- المبحث الأول: امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية إلى سن القواعد التشريعية.....47.....**
- المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر.....48.....**

- 48.....142 الفرع الأول: تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر وفقا لنص المادة
- 48.....أولا: حالة عطلة البرلمان
- 49.....ثانيا: في حالة شغور البرلمان
- 50.....ثالثا: سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
- 50.....أ- الشروط الموضوعية
- 51.....ب- الشروط الشكلية
- 52.....138 الفرع الثاني: تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر وفقا لنص المادة
- 54.....المبحث الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مؤمنة دستوريا وقضائيا
- 55.....المطلب الأول: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مؤمنة دستوريا
- 56.....الفرع الأول: السلطة التنظيمية مؤمنة بواسطة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة
- 58.....الفرع الثاني: بواسطة الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري
- 59.....أولا: أساس الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري
- 60.....ثانيا: ضوابط الوظيفة الرقابية للمجلس الدستوري
- 63.....الفرع الثالث: مدى فعالية الرقابة الدستورية على التنظيمات المستقلة
- 63.....أولا: من الناحية النظرية
- 64.....ثانيا: من الناحية العملية
- 65.....المطلب الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مؤمنة قضائيا

66.....	الفرع الأول: بواسطة رقابة القضاء الإداري
66.....	أولاً: بوصفها رقابة تحمي المشروعية
67.....	ثانياً: بوصفها رقابة تحد المشروعية
67.....	المطلب الثاني: قيود السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية
68.....	الفرع الأول: القيود الدستورية الشكلية
68.....	أولاً: القيود المتعلقة باختصاص ممارستها
69.....	ثانياً: قيد وجوب احترام الأشكال والإجراءات المحددة دستورياً
71.....	الفرع الثاني: القيود الدستورية الموضوعية
73.....	خلاصة الفصل الثاني
74.....	خاتمة
76.....	قائمة المراجع
83.....	الفهرس

ملخص

أقر المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 1/143 من التعديل الدستوري 2016 بصلاحيات ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للبرلمان ، مانحا له بذلك مجالا واسعا غير محدد يمارس من خلاله اختصاصه التنظيمي، و بالمقابل حصر المؤسس الدستوري مجال البرلمان بتحديد الميادين التي يمكن أن يشرع بها التي نجد أساسها في المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016 و مواد أخرى متفرقة في الدستور، وهذا ما جعل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية آلية دستورية مدعومة لمركز رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان في مجال صنع القانون، كذلك منح الدستور لرئيس الجمهورية كل الوسائل الدستورية التي يستطيع من خلالها السيطرة و التشريع حتى في المجال المخصص للبرلمان، لكن إطلاق سلطته التنظيمية هذا لا يعني عدم خضوعها للرقابة، فإن كلا من التنظيم و القانون يخضعان للرقابة الدستورية وفقا للمادة 186 من التعديل الدستوري 2016، ذلك في حالة تعديهما على مجال الآخر، هذا ما يجعل هذا الأخير حارصا على تأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وفي نفس الوقت مراقبا السلطة التنظيمية من تعديها على مجال القانون.

Le résumé :

Le fondateur constitutionnel algérien approuvé au président de la république selon l'article 143/1 de l'amendement constitutionnel en 2016 l'autorité d'exercer le pouvoir réglementaire dans les domaines non attribués à la loi, en lui donnant ainsi un domaine très vaste pour exercer ses attributions, d'autre part, la constitution a limité les attributions du pouvoir législatif (les articles 140 et 141 et d'autres articles répartis dans la constitution), ainsi donc le président de la république se trouve dans une position favorable par rapport au parlement, cette position est renforcée aussi par le rôle du président de la république dans l'élaboration des lois, vu que le pouvoir réglementaire a son propre domaine indépendant de la loi, il est soumis donc au contrôle du conseil constitutionnel (selon l'article 186 de l'amendement constitutionnel en 2016) en cas d'empiètement sur un autre domaine, ce qui permet à ce dernier de protéger le pouvoir réglementaire du dépassement de la loi, et en même temps de contrôler les règlements indépendants des empiètements sur le domaine de la loi.